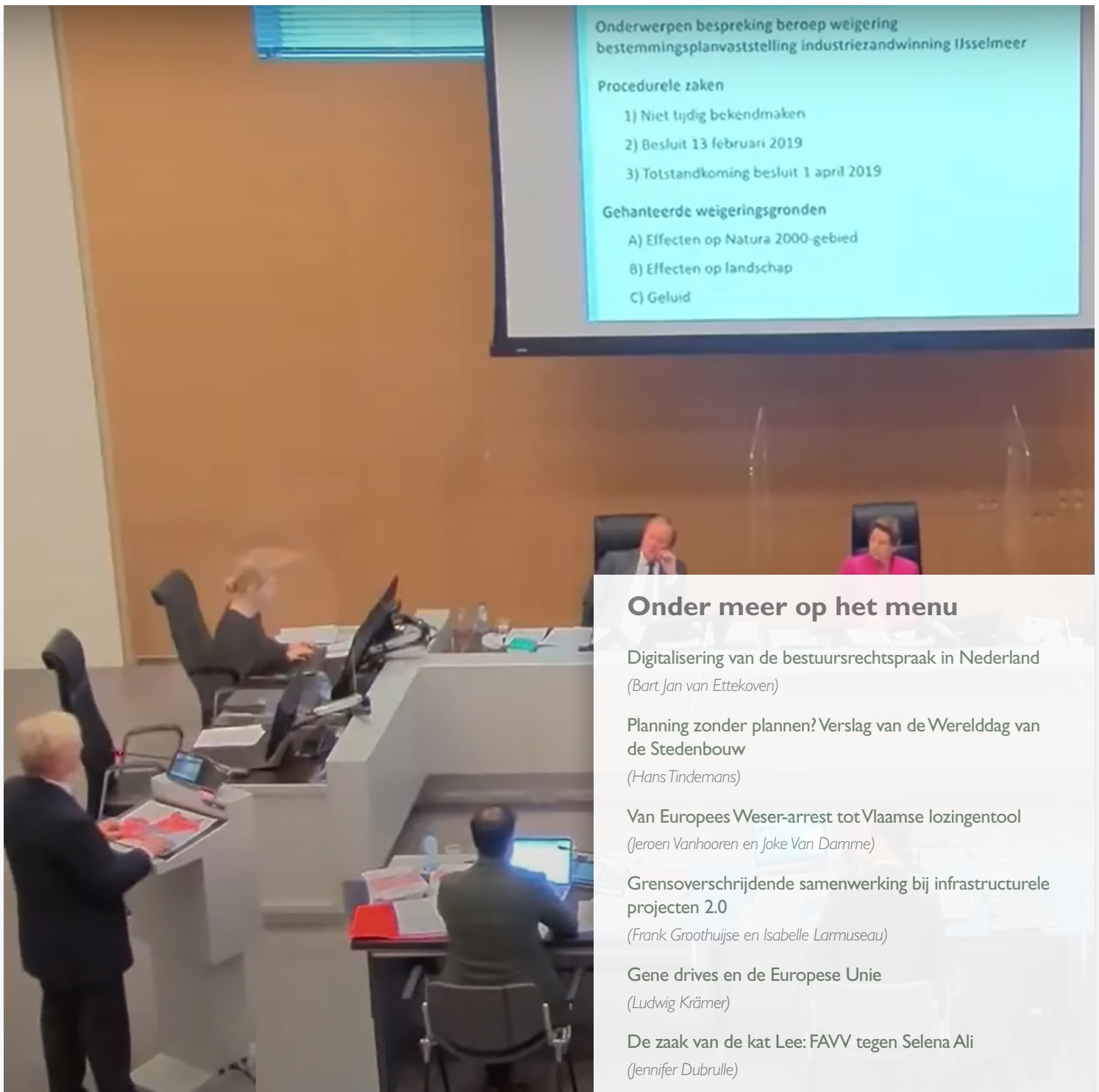


Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid

Driemaandelijks – Nummer 4 – December 2020

ISSN 2034-8460



Onderwerpen bespreking beroep weigering
bestemmingsplanvaststelling industriezandwinning IJsselmeer

Procedurele zaken

- 1) Niet tijdig bekendmaken
- 2) Besluit 13 februari 2019
- 3) Totstandkoming besluit 1 april 2019

Gehanteerde weigeringsgronden

- A) Effecten op Natura 2000-gebied
- B) Effecten op landschap
- C) Geluid

Onder meer op het menu

Digitalisering van de bestuursrechtspraak in Nederland
(Bart Jan van Ettekoven)

Planning zonder plannen? Verslag van de Werelddag van de Stedenbouw
(Hans Tindemans)

Van Europees Weser-arrest tot Vlaamse lozingentool
(Jeroen Vanhooren en Joke Van Damme)

Grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten 2.0
(Frank Groothuijse en Isabelle Larmuseau)

Gene drives en de Europese Unie
(Ludwig Krämer)

De zaak van de kat Lee: FAVV tegen Selena Ali
(Jennifer Dubrulle)

Inhoud

Op het menu

385 Wachten op het nieuwe normaal – *Isabelle Larmuseau*

Cocktail

- 386 Digitalisering van de bestuursrechtspraak in Nederland – *Bart Jan van Ettehoven*
- 392 Drie jaar omgevingsvergunningsdecreet: tranen van blijdschap of tranen van verdriet? – *Bert Leysen*
- 394 (On)zin van richtlijnenboeken in de Vlaamse m.e.r.-praktijk? – *Steven Eersels, Paul Arts, Guy Putzeys en Bert Leysen*
- 396 Tijdelijke natuur: een extraatje voor onze natuur – *Sylvie Baert*

Voor het gerecht

- 399 Planning zonder plannen? Verslag van de Werelddag van de Stedenbouw – *Hans Tindemans*
- 416 Grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten 2.0 – *Frank Groothuijse en Isabelle Larmuseau*
- 423 Van Europees Weser-arrest tot Vlaamse lozingentool – *Jeroen Vanhooren en Joke Van Damme*
- 433 Gloort er licht aan het einde van de Nederlandse stikstofunnel? – *Ralph Frins*
- 449 Het Europees Milieuagentschap en kennis ter ondersteuning van Europese milieu- en klimaatambities – *Hans Bruyninckx*
- 453 Gene drives en de Europese Unie – *Ludwig Krämer*

Bij het gerecht

- 461 De zaak van de kat Lee: FAVV tegen Selena Ali – *Jennifer Dubrulle*
- 466 Ondanks de scheurtjes in Tihange 2, komt het FANC er zonder kleerscheuren vanaf – *Vanessa McClelland*
- 470 Het definitieve onteigeningsbesluit en de onteigening waarbij de administratieve procedure werd aangevat vóór en de gerechtelijke fase na de inwerkingtreding van het Vlaams Onteigeningsdecreet: Quod non est in actis non est in mundo – *Céline Bimbenet*
- 473 Geen regionale planambities voor lokale besturen – *Robin Verbeke*
- 476 Verjaring van buitencontractuele aansprakelijkheid: impliceert vergunningsweigering vermoede of daadwerkelijke kennis van schade? – *Roel Meeus*
- 478 Geen recht op dubbele aanleg bij bestuurlijke besluitvorming – *Annelies Maes*

Zonder het gerecht

- 482 Het bereiken van de sustainable development goals hangt ook af van wie wij zijn als mens – *Eric Lanckswert*

Alle in dit nummer besproken rechtspraak is beschikbaar via OmgevingConnect:
www.onze-omgeving.be

 Vergunningen
ruimtelijke ordening

 Vergunningen
milieu

 Plannen

 Onroerend erfgoed

 Effectenbeoordelingen
en omgevingskwaliteit

 Handhaving

 Schade en
aansprakelijkheid

 Bodem

 Water

 Natuur en bos

 Dierenwelzijn

 Onteigeningen
en infrastructuur

 Handelsvestigingen

 Afval en
materialen

 Klimaat en energie

 Rechtsbescherming

 Kennismanagement
en innovatie

 Bemiddeling

TOO

Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid

Recept

Het Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid (TOO) wil het debat aanmoedigen over alle recht dat betrekking heeft op de ordening en bescherming van de menselijke leefomgeving.

Hoofdredacteur

Isabelle Larmuseau

Redactieteam

Karolien Beké | Onroerend erfgoed
Céline Bimbenet | Onteigeningen
Claire Buggenhoudt | Kennismanagement
Eddie Clybouw | Bemiddeling
Ann Cuyckens | Bodem
Evelien de Kezel | Schade en aansprakelijkheid
Koen Dewulf | Vergunningen milieu
Rik Houthaeye | Plannen
Annelies Maes | Rechtsbescherming
Bart Meganck | Handhaving
Nektaria Moskofidis | Dierenwelzijn
Jan Roggen | Innovatie
Matthias Strubbe | Effectenbeoordelingen
Cathy Suykens | Water
Geert Van Calster | Afval en materialen
Julie Vanhoenacker | Klimaat en energie
Robin Verbeke | Handelsvestigingen
Stijn Verbist | Vergunningen RO
Jan Verheeke | Natuur
Sven Wouters | Omgevingskwaliteit

Correspondenten

Jan De Mulder | internationaal
Stephane Verwilghen | Benelux
Hans Woldendorp | Nederland
Peter Cabus | gewest
Mark Cromheecke | provincie
Tom De Keyser | gemeente

Mailen

Bijdragen kunnen per e-mail worden overgemaakt aan Liliane Stakenborghs (liliane.stakenborghs@vandenbroele.be). De auteursrichtlijnen zijn opgenomen op de website www.onze-omgeving.be.

Uitgever

Uitgeverij Vanden Broele
Stationslaan 23 – 8200 Brugge
Tel. 050 642 800 – fax 050 642 808
website www.uitgeverij.vandenbroele.be
website www.onze-omgeving.be

Verantwoordelijke uitgever

Isabelle Larmuseau
Kerkstraat 108 – 9050 Gentbrugge

Abonnementen

Het Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid verschijnt elk kwartaal. Leden van de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht (VVOR) ontvangen dit tijdschrift gratis. Voor niet-leden bedraagt de abonnementsprijs € 165 per jaar (incl. btw). Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan voor de duur van minimaal één jaar, te rekenen vanaf de eerste levering.



ISSN 2034-8460

Op het menu

Wachten op het nieuwe normaal

Isabelle Larmuseau

Het kan geen verwondering wekken dat we het jaar 2020 afsluiten met een gelivestreamde pleitzitting van de (weliswaar Nederlandse) Raad van State op de TOO-cover. Hoewel de digitalisering van de rechtspraak nog steeds in de kinderschoenen staat, werd dit jaar een ongeziene vooruitgang geboekt. Justitie de 21^{ste} eeuw inleiden, het magnum opus van voormalig justitieminister Koen Geens, kreeg een opmerkelijk duwtje in de rug, uitgerekend van de grootste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog. Dat stond niet in de sterren geschreven.

De digitalisering deed ook voor het verenigingsleven een nieuwe wereld opengaan. Samenwerkingen floreerden als nooit voorheen. De Vlaamse vereniging voor Ruimte en Planning (VRP), de VVOR en het Departement Omgeving organiseerden in november 2020 de allereerste felgesmaakte digitale Werelddag van de Stedenbouw. Samen met het Environmental Law Network International (ELNI), het Europese netwerk waarvan de VVOR deel uitmaakt, werden vanuit heel Europa druk bijgewoonde webinars georganiseerd, onder meer over het voorstel van een Europese klimaatwet, de toegang tot de rechter in de Europese Unie en de lidstaten en de circulaire economie. Samen met de beroepsvereniging voor Vlaamse milieuprofessionals (VMx) werd voor de allereerste digitale PRENNE-beurs voor preventieadviseurs een podcast opgenomen over de omgevingsvergunningenregelgeving.

Natuurlijk waren er ook tal van activiteiten die dit jaar niet konden doorgaan. Sommige daarvan zijn doorgeschoven naar volgend jaar, wachtend op het nieuwe normaal. Het uitgesteld vieren van '30 jaar ELNI' zal hierdoor samenvallen met het feest van '15 jaar VVOR'. Sinds corona is alles relatief, ook leeftijden en verjaardagen.

Vóór we op 31 december 2020 in relatieve desolaatheid het voorbije jaar doorspoelen, loont het zeker de moeite om het TOO-eindejaarsnummer door te nemen en te klinken op volgende thema's: de digitalisering van de rechtspraak (*Bart Jan van Ettehoven*), de evaluatie van drie jaar omgevingsvergunningen-decreet (*Bert Leysen*), de (on)zin van m.e.r.-richtlijnenboeken (*Steven Eersels, Paul Arts, Guy Putzeys en Bert Leysen*), de tijdelijke natuur (*Sylvie Baert*), de nieuwe Vlaamse lozingentool (*Jeroen Vanhooren en Joke Van Damme*), de ruimtelijke planning zonder plannen (*Hans Tindemans*), de grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten (*Frank Groothuijse en Isabelle Larmuseau*), de Nederlandse stikstofaanpak (*Ralph Frins*), de rol van het Europees Milieugentschap bij de Europese Green Deal (*Hans Bruyninckx*), de gene drives en de Europese Unie (*Ludwig Krämer*), de zaak van de kat Lee (*Jennifer Dubrulle*), de scheurtjes in Tihange 2 (*Vanessa McClelland*), een mogelijke ongelijkheid in de nieuwe onteigeningsregelgeving (*Céline Bimbenet*), het subsidiariteitsbeginsel bij ruimtelijke planning (*Robin Verbeke*), de verjaring van de buitencontractuele aansprakelijkheid (*Roel Meeus*), het gebrek aan recht op dubbele aanleg bij bestuurlijke besluitvorming (*Annelies Maes*) en het bereiken van de sustainable development goals als mens (*Eric Lanckswert*).

Tot volgend jaar, *live!* ■

Digitalisering van de bestuursrechtspraak in Nederland

Bart Jan van Ettehoven¹

Inleiding

De redactie verzocht mij een column te schrijven over de stand van zaken van de digitalisering van de bestuursrechtspraak in Nederland. Met genoegen. De digitalisering van de rechtspraak staat nog in de kinderschoenen, althans vergeleken met wat er in de samenleving overigens gebeurt. Nagenoeg op elk gebied rukt de digitalisering op, onder andere in de financiële, medische en logistieke sector. Maar ook bij opsporing en vervolging, gedragsbeïnvloeding (micro-targetting in de marketing en bij verkiezingen, denk aan de dubieuze rol van Cambridge Analytica), bij (contra)spionage en oorlogsvoering. Wie beschikt over de relevante data heeft macht en een voorsprong op anderen. Daarom worden enorme data-collecties aangelegd, waarop data-analyses worden losgelaten, worden nieuwe technieken als blockchain en smart contracts ingezet, en wordt steeds vaker gebruik gemaakt van algoritmen en allerlei vormen van kunstmatige intelligentie (AI). Dit gebeurt niet alleen in het bedrijfsleven, maar ook bij de overheid. In de juridische branche, bij juristen, advocaten en rechters, gaat de ontwikkeling wat minder hard. Maar het is onvermijdelijk dat de digitalisering ook de wereld van de juristen zal gaan beïnvloeden. Niet alleen omdat ze zullen moeten adviseren en oordelen over de inzet van digitale middelen door bedrijfsleven en overheid, de eerste geschillen hebben de rechtszaal al bereikt, maar ook omdat de digitalisering hun eigen werk zal veranderen.

De ontwikkelingen zijn door de Corona-crisis versneld. Een jaar geleden was ondenkbaar dat rechters en juristen van de Raad van State vanuit huis digitaal werken aan (hoger)beroepszaken, dat een

substantieel deel van de zittingen via video plaatsvindt en dat ook de 'live-stream' van zittingen wordt ingezet om de openbaarheid van de rechtspraak (meer) inhoud te geven. Toch is dat nu de werkelijkheid. Hieronder treft u een korte 'tour d'horizon' aan van de ontwikkelingen bij uw Noorderburen, met aan het slot een blik vooruit.

Digitalisering: stand van zaken

De ontwikkeling bij de gerechten in Nederland op het terrein van digitalisering is verschillend. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State werkt zoveel mogelijk papierloos. Dat betekent allereerst dat door staatsraden en juristen wordt gewerkt met digitale dossiers. Omdat partijen nog stukken mogen indienen op papier wordt de hele papierstroom aan de poort gescand en als digitaal document opgeslagen in een digitaal dossier, waarvoor Sharepoint wordt gebruikt. Gelukkig worden steeds vaker de dossierstukken digitaal aangeleverd, dat scheelt veel werk. Bestuderen van het dossier, voorbereiden van de zitting en het schrijven en redigeren van de uitspraak gebeurt allemaal digitaal. Wat nog mist bij de Afdeling bestuursrechtspraak is de mogelijkheid voor rechters en griffier uitspraken digitaal te ondertekenen, met een handtekening die voldoet aan de wettelijke eisen. Hopelijk wordt dit binnenkort generaliseerd, zodat vanuit intern perspectief de hele procedure digitaal is toegerust.

Op dit moment verplaatsen we nog documenten door de keten; van burger naar bestuur, van bestuur naar rechtbank, en van rechtbank naar hogerberoepsrechter. Deels nog met papieren dossiers, omdat de digitalisering bij de rechtbanken nog beperkt is. Met uitzondering van het vreemdelingenrecht, waarin wel digitaal dossierverkeer plaatsvindt, leveren de rechtbanken in alle andere soorten zaken – waaronder zaken over omgevingsrecht – nog papieren dossiers aan. Digitale dossiers van de

1 Prof. mr. Bart Jan van Ettehoven is voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in Nederland en bijzonder hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

rechtbanken en digitale documenten van partijen komen binnen op een digitaal ‘verkeersplein’, waar ook stukken uit andere bronnen binnenkomen. De papieren stroom zal steeds kleiner worden en naar verwachting over vijf jaar nagenoeg geheel zijn verdwenen. In de nabije toekomst zullen documenten dus geen papieren verleden hebben, maar digitaal zijn ontstaan (‘digital born documents’), waardoor ze eenvoudig kunnen worden opgeslagen en verplaatst. Nog een stap verder en digitale documenten worden niet meer verplaatst door de keten; het document blijft dan op een plaats staan (bijvoorbeeld een overheidsserver, al dan niet in de cloud), waarna (beveiligde) toegang tot het document kan worden verleend (access management). Die werkwijze komt op ons af in het kader van de Omgevingswet, die naar verluidt op 1 januari 2022 in werking zal treden. De Omgevingswet kent het (digitale) omgevingsplan, een belangrijk document en spil in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het digitale omgevingsplan is een zo complex digitaal document dat het niet kan worden geprint of toegezonden aan een gerecht. Wel kan de overheid toegang verschaffen tot het document via een overheidswebsite. Deze werkwijze staat haaks op artikel 8:42 van de Algemene wet bestuursrecht, dat inhoudt dat het bestuursorgaan de op de zaak betrekking hebbende *stukken* aan de bestuursrechter *zendt*. Begrippen als ‘stukken’ en ‘toezenden’ zijn in de wet gekomen in het papieren tijdperk. Toen de wet werd gemaakt, was niet te voorzien hoe snel de wereld nu digitaliseert. Het is of aan de wetgever de rechtspraak te voorzien van een modern begrippenkader en modern (digitaal) procesrecht, en/of aan de rechter om – zo mogelijk – de huidige begrippen eigentijds uit te leggen. Die discussie speelt op dit moment ook bij het begrip ‘zitting’. Volgens de één is een zitting een fysieke samenkomen van partijen met de rechter in een zittingszaal, omdat de wetgever dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw zo heeft bedoeld; volgens de ander een moment waarop partijen en de rechter het gesprek kunnen voeren, waarbij die zitting anno 2020 ook via videoverbinding kan plaatsvinden. Ik kom daar zo nog op

Nog een stap verder en digitale documenten worden niet meer verplaatst door de keten; het document blijft dan op een plaats staan, waarna beveiligde toegang tot het document kan worden verleend

terug. De Schotse hoogleraar Richard Susskind vat de kern van de discussie als volgt samen: ‘Is court a service or a place?’.

Nog kort iets over de digitale toegang voor partijen tot de Raad van State. Via de website van de Raad van State kunnen partijen in sommige zaken het (hoger) beroep digitaal aanhangig maken. Van die mogelijkheid wordt nog (te) weinig gebruik gemaakt. Maar toegegeven, het portaal is ook nog niet echt gebruiksvriendelijk. Naar verwachting krijgt de Raad van State in de loop van 2021 de beschikking over een nieuw webportaal, met ‘state-of-the-art’ mogelijkheden om digitaal te communiceren tussen gerecht en partijen. Daarvoor is de hulp ingeroepen van een Belgisch bedrijf.

In het kader van de toegang tot het recht nog enkele woorden over de beschikbaarheid van rechtspraak.

De Raad van State publiceert ongeveer 60% van de uitspraken, de andere hoogste rechtscollages in Nederland doen het op dit vlak ook goed. Maar van de uitspraken van de rechtbanken en de gerechtshoven in Nederland is maar zo’n 3% beschikbaar via www.rechtspraak.nl. Dat

betekent dat burgers en raadslieden, maar ook bestuursorganen niet de beschikking hebben over het gros van de gewezen uitspraken. De stand van het recht, of van de rechtspraak, is daarmee onvoldoende toegankelijk en kenbaar. Het is al lastig voor burgers om de wet te kennen, maar het recht kennen is schier onmogelijk. De Nederlandse gerechten willen er hard aan werken dat te verbeteren. Een belangrijke complicatie is de verplichting uitspraken te anonimiseren voordat ze kunnen worden gepubliceerd op het internet. Anonimiseren of beter: pseudonimiseren, is buitengewoon arbeidsintensief. Zonder de hulp van digitale techniek gaan we de klus niet klaren. Met gebruik van ‘natural language processing’ (NLP) in combinatie met algoritmen kan een enorme slag worden geslagen. Dat is recent gebleken toen de Raad van State deelnam aan een door de gemeente Den Haag georganiseerde ‘hackaton’, met als doel digitale techniek in te zetten voor

het versterken van publieke waarden ('AI for good'). Jonge creatievelingen bleken in staat in slechts 2 x 24 uur veelbelovende applicaties te bouwen. Teams met juristen, data-analisten, programmeurs en communicatiedeskundigen. Dit soort multi-disciplinaire teams kunnen de rechtspraak vooruit helpen om die service te verlenen die anno 2020 van de rechtspraak mag worden verwacht.

Videozittingen

Zoals hiervoor al gemeld vinden veel zittingen door de Corona-crisis nu plaats via video. Het doel van videozittingen is het – ondanks de Corona-maatregelen – door kunnen laten gaan van zittingen, waarna uitspraken kunnen worden gedaan en procedures kunnen worden afgerond. De rechtspraak is een essentieel onderdeel van de rechtsstaat en moet blijven functioneren, ook in tijden van crisis. In de maanden maart en april 2020 zijn de gerechtshoeven noodgedwongen gesloten geweest in Nederland, waardoor veel fysieke zittingen moesten worden uitgesteld. Voor een deel is verdere vertraging voorkomen door de zittingen doorgang te laten vinden via telefoon (eerste fase) en via video. Het werken met videozittingen heeft als voordeel ten opzichte van de fysieke zitting dat partijen en hun raadslieden niet behoeven te reizen naar Den Haag, geen gebruik hoeven maken van het openbaar vervoer en daarmee minder gezondheidsrisico's lopen. Een videozitting is bovendien tijd- en kostenefficiënt. Een reis Groningen of Maastricht naar Den Haag v.v. kost al snel 6 uur. Voor partijen die ook de reistijd van hun professionele gemachtigden mogen betalen, is een videozitting een uitkomst, die er aan bijdraagt de kosten van een procedure beheersbaar te houden. Als partijen verzoeken om een videozitting wordt dat verzoek zo mogelijk gehonoreerd.

Wettelijke grondslag

De Nederlandse wetgever heeft snel gezorgd voor een wettelijke grondslag van zittingen op afstand. In artikel 2 van de Tijdelijke wet COVID 19 Justitie en Veiligheid is geregeld dat 'indien in verband met

de uitbraak van COVID-19 in burgerlijke en bestuursrechtelijke gerechtelijke procedures het houden van een fysieke zitting niet mogelijk is, de mondelinge behandeling kan plaatsvinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel.' Daarmee wordt bedoeld een zitting via telefoon of videoverbinding. Uit dit artikel volgt ook dat de (bestuurs)rechter niet de toestemming van partijen nodig heeft om de zitting te houden via video. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de rechter geen rekening kan houden met eventuele bezwaren van een partij tegen de videozitting. Naar verwachting zal de wetgever het zekere voor het onzekere willen nemen en de videozitting voorzien van een meer algemene wettelijke grondslag voor na de COVID-crisis.

Welke zaken zijn geschikt?

Sommige zaken zijn geschikt voor een videozitting, andere zaken niet of minder. Binnen de Raad van State is een lijst met factoren pro en contra opgesteld, aan de hand waarvan wordt besloten wel of geen videozitting te houden. Maar wat werkt moet vooral in de praktijk worden ervaren. Gerechten moeten de huidige periode gebruiken om te onderzoeken welke zaken wel of juist niet geschikt zijn voor een videozitting. Niet of minder geschikt zijn bijvoorbeeld complexe omgevingsrechtelijke zaken met veel partijen en zaken met meerdaagse zittingen. Maar veel zaken met een beperkt aantal partijen en eenvoudige(r) rechtsvragen, vaak zaken die door een enkelvoudige kamer worden behandeld, zijn wel geschikt voor een videozitting. Bij de evaluatie van de videozittingen worden niet alleen de ervaringen van de rechters genoteerd, maar ook die van de partijen en hun raadslieden, en die van de pers. Hopelijk ontstaat binnen een jaar een gedeelde visie op de (on)geschiktheid van de videozitting voor bepaalde typen zaken of voor bepaalde partijconstellaties.

Soorten video-zittingen

Tijdens de eerste Corona-golf, toen de gerechtshoeven gesloten waren, is aan partijen een extra schriftelijke ronde aangeboden ter vervanging van de

De Schotse hoogleraar Richard Susskind vat de kern van de discussie als volgt samen: 'Is court a service or a place?'

fysieke zitting. Met instemming van partijen kan van een zitting worden afgezien. Je zou dat de schriftelijke zitting kunnen noemen. Naast de fysieke zitting, die nog steeds plaatsvindt, kennen we nu de telefonische zitting en de videozitting. Gebruik van de telefoon voor het houden zittingen was in het begin van de crisis noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat centra voor vreemdelingendetentie nog onvoldoende coronaproof hoorkamers met videoapparatuur beschikbaar hadden, maar kent relevante (communicatieve) beperkingen. Het horen via telefoon wordt nu alleen gebruikt in bijzondere situaties, bijvoorbeeld als een partij niet beschikt over een computer met camera of er niet in slaagt een videoverbinding tot stand te brengen. Hij kan dan inbellen en wordt dan op 'speaker' gezet, zodat de rechter(s) en de andere partijen betrokken goed kunnen horen. De nieuwe standaard is echter de videozitting, waarbij partijen en hun raadslieden via een link verbinding maken met het gerecht. De Raad van State maakt hiervoor gebruik van 'Teams' (Microsoft), de rechtbanken van 'Skype'. De ervaringen met de videozittingen zijn voornamelijk positief. Vooral als het alternatief is dat een zitting voor langere tijd moet worden uitgesteld. Maar de videoverbindingen werken niet altijd naar tevredenheid. Er zijn organisatorische en technische uitdagingen, het voeren van de regie is lastiger en lange videozittingen zijn zeer vermoeiend, vermoeiender dan fysieke zittingen. Als laatste zittingsvorm moet worden genoemd de hybride zitting; dan zijn rechter(s) en griffier in de zittingszaal aanwezig, net als enkele partijen en hun raadslieden, terwijl de overige partijen en hun raadslieden deelnemen aan de zitting via video. De hybride zitting vindt vaak plaats als een van de partijen kort voor de (fysieke) zitting meldt wel te willen, maar niet te kunnen komen in verband met COVID-testen en quarantaine. In plaats van de zitting te moeten uitstellen, kan deze in hybride vorm doorgaan, veelal tot tevredenheid van partijen.

De Raad van State is een pilot gestart met het verzorgen van 'live streams' van zittingen, als er grote publieke belangstelling is voor het bijwonen van een zitting

Openbaarheid: pers en publiek

Niet alleen de uitspraak moet in het openbaar worden gedaan, zodat naast partijen ook het algemene publiek er kennis van kan nemen, maar ook de zitting moet openbaar zijn, behoudens enkele uitzonderingen. Dat betekent dat pers en publiek toegang moeten hebben tot de zittingen. Dat is in deze tijden van Corona al een uitdaging bij fysieke zittingen. Door alle maatregelen is het aantal zitplaatsen in de zittingszalen sterk beperkt, waardoor er voor pers en publiek slechts enkele stoelen beschikbaar zijn. Niet ideaal, maar tijdelijk acceptabel gelet op de omstandigheden. Maar hoe de openbaarheid van de zitting te borgen tijdens horen op afstand? Bij videozittingen wordt de link van de zitting gedeeld met de pers, na voorafgaande aanmelding en alleen aan bekende, geaccrediteerde leden van de pers. Dat een journalist deelneemt aan de videozitting wordt door de zittingskamer aan het begin van de zitting

aan partijen gemeld. Het is de digitale variant van de journalist die fysiek aanwezig is in de zittingszaal. Anders dan de rechtbanken is de Raad van State (nog) niet overgegaan tot het delen van de link van een videozitting met het algemene publiek. Bij de Raad van State wordt het risico van illegale opnames van zittingen en het verstoren van de orde van de zitting (door de microfoon niet te muten, chat gebruiken, handje opsteken) kennelijk hoger ingeschat. Daarbij speelt een rol dat de gebruikte videosoftware bedoeld is voor vergaderen en niet voor het houden van rechtszittingen. Het streven is er op gericht videosoftware te gaan gebruiken die specifiek is toegesneden op wensen en eisen van de rechtspraak.² Bij een hybride zitting kunnen pers en publiek in de zittingszaal plaatsnemen. De beeldschermen in de zittingszaal zijn zo geplaatst dat pers en publiek kunnen zien wat de rechters ook zien.

2 Een fraai voorbeeld is te zien in het Verenigd Koninkrijk, waar Her Majesty's Court and Tribunal Services (HMCTS) een applicatie heeft ontwikkeld speciaal voor gerechten. Zie tal van video's van HMCTS over 'video court hearings' op YouTube.

Live streams

De Raad van State is een pilot gestart met het verzorgen van ‘live streams’ van zittingen. Die zittingen zijn live te volgen via het internet, dat wil zeggen via een link naar het YouTube kanaal van de Raad van State. De opnamen zijn ook terug te kijken. De optie van live stream wordt ingezet als er grote publieke belangstelling is voor het bijwonen van een zitting. Omdat het aantal stoelen in de zittingszalen op dit moment beperkt is – in de grootste zittingszaal kunnen 30 mensen plaats nemen terwijl daar normaal 120 personen kunnen plaatsnemen – komt het met enige regelmaat voor dat niet alle belangstellenden kunnen worden toegelaten. Dit speelt met name in omgevingsrechtelijke zaken.³ De live stream maakt het dan mogelijk voor een ieder de zitting te volgen, partijen en hun aanhang, legal support teams van de raadslieden, deskundigen, overig publiek en de pers.

Inmiddels zijn alle zittingszalen uitgerust met camera's. Die worden gebruikt voor videozittingen, maar ook voor de live stream. Een speciaal aandachtspunt is het bewaken van de privacy van personen die bezwaar hebben om herkenbaar in beeld te komen. Die personen kunnen plaatsnemen in het privacyvak; een gedeelte van de zittingszaal dat niet in beeld komt. Bij een appellante die niet herkend wilde worden op internet is het probleem praktisch opgelost door haar toe te staan een grote hoed te dragen. Ook is voorafgaand aan de zitting met de overige partijen afgesproken de voor- en achternaam van betrokkene niet te noemen en haar steeds aan te spreken met ‘appellante’. Het is goed gegaan, maar ik realiseer me dat een vergissing snel is gemaakt, met grote gevolgen. Het EHRM in Straatsburg zendt de opnames van de ochtendzittingen uit met een vertraging van enkele uren; dat biedt de mogelijkheid om (camera)regie te voeren en om – zo nodig – de privacy te bewaken door bepaalde uitlatingen weg te drukken.

3 De opnamen van zittingen kunnen worden teruggekeken op het YouTube-kanaal van de Raad van State. Zie voor de zitting over zandwinning in het IJsselmeer: Livestream zitting over wel of geen zandwinning IJsselmeer - Raad van State.

De live stream zittingen worden goed gewaardeerd. Essentieel is de microfoon-discipline. Verder wordt geklaagd over de eentonigheid van het beeld. Die klacht is begrijpelijk en wordt veroorzaakt doordat momenteel één overhead-camera wordt gebruikt gemonteerd hoog achter in de zittingszaal, waardoor rechters en partijen in beeld kunnen worden gebracht. Dat beeld wijzigt niet gedurende de hele zitting. Dat is uit oogpunt van openbaarheid een valide set-up, de zitting is immers voor een ieder te volgen, maar het is wel een saaie vertoning. Daarom kijkt de Raad van State nu naar de mogelijkheid te werken met meerdere camera's, die ook kunnen inzoomen op de persoon die aan het woord is.

De blik op de toekomst

De ontwikkelingen gaan hard. Vanwege de Coronacrisis zijn er stappen gezet die anders mogelijk jaren op zich hadden laten wachten. Dat is winst. Tegelijk zijn dit slechts enkele bescheiden digitale stapjes op een weg waarvan het eind niet in zicht is. Persoonlijk hecht ik er aan dat de inzet van digitale technologie niet alleen het werk van rechter(s) en griffier vereenvoudigt, maar dat de toegang tot het recht en de kwaliteit van de rechtsgang wordt verhoogd. Voor mij is de uitdaging techniek en rechtspraakdata zo in te zetten dat de burgers voor wie de rechtspraak is bedoeld er profijt van trekken. Laat ik enkele voorbeelden noemen. Waarom bieden we nog geen applicaties aan die het procederen eenvoudiger maken en die burgers helpen formele ‘fouten’ te voorkomen, zoals E-pay van griffierechten, automatische waarschuwing bij (dreigende) overschrijding van termijnen, een ‘track&trace’-achtige app waarin de stand van behandeling van de zaak kan worden ingezien met aankondiging van de volgende stap in de procedure? Waarom bieden we geen jurisprudentie-app aan, optioneel, die een appellant recente uitspraken toont in vergelijkbare zaken? Waarom is er nog geen zittingsplanner, waarop partijen zelf kunnen intekenen op een zitting? Dat zal veel gesteggel over verhinderdata voorkomen en veel werk schelen voor de administraties van de gerechten. Geen wereldschokkende vernieuwingen, maar wel stuk-voor-stuk verbeteringen voor de kwaliteit van de rechtsgang.

Maar er komen ook applicaties die de gerechten zelf kunnen inzetten. Wat betreft de zitting staat op het verlanglijstje 'speech2text'-applicaties, die het gesproken woord direct omzetten in een tekstdocument dat in het digitaal dossier wordt opgeslagen en zo toegankelijk is voor partijen. Die techniek is beschikbaar, maar in Nederlandse gerechten nog niet ingezet. Uiteraard kan er voor worden gekozen ook audio- en beeldopnamen van de zitting toe te voegen aan het procesdossier. Verder zullen gerechten gaan profiteren van applicaties voor het metadateren van stukken, een noodzakelijke voorwaarde om kunstmatige intelligentie te kunnen inzetten op rechtspraakdata. De rechterlijke instanties in Israël hebben op dit punt een voorsprong. Er zullen applicaties komen voor de automatische ordening van stukken, voor het ordenen van feiten (zoals chronologisch ordenen van gebeurtenissen; 'time-lining') en het ordenen van argumenten ('argument extracting'), voor het 'slim' zoeken in bronnen met verwijzingen naar recente en relevante uitspraken van andere gerechten. En uiteindelijk – maar dat zal de eerstkomende vijf jaar niet gebeuren – komen er applicaties die in staat zijn voorstellen te doen voor afdoening van een (hoger) beroep. Niet in complexe zaken, maar wel in zaken met een overzichtelijk juridisch kader, waarin geautomatiseerde beslisbomen als hulpmiddel kunnen dienen. Zulke beslisbomen worden nu al commercieel aangeboden voor ontslagzaken, voor bezwaar tegen parkeerboetes etc. Gelet op de (gezonde) argwaan bij de idee van de 'robotrechter' hecht ik er aan duidelijk te maken dat ondersteuning van de rechterlijke taak via digitale applicaties aanvaardbaar is, zolang de menselijke rechter de verantwoordelijkheid behoudt voor zijn beslissing en de motivering van die beslissing. Applicaties die ook kunnen beslissen, zijn op de lange termijn denkbaar, maar zullen niet snel worden aanvaard, omdat het vertrouwen in de rechtspraak en de rechter van vlees en bloed daardoor kan worden aangetast. Mede daarom moeten stappen in digitalisering van de rechtspraak behoedzaam worden gezet, met inachtneming van de kernwaarden van

de rechtsstaat, en met vormen van toezicht die passen bij de rechterlijke macht.

Voor alle duidelijkheid, genoemde applicaties zijn er nog niet, maar ik twijfel er niet aan dat dergelijke applicaties de komende jaren hun intrede zullen doen in het rechterlijk bedrijf. Ook hierom wordt het komende decennium een interessante periode. ■

Waarom bieden we geen jurisprudentie-app aan, optioneel, die een appellant recente uitspraken toont in vergelijkbare zaken? Waarom is er nog geen zittingsplanner, waarop partijen zelf kunnen intekenen op een zitting?

Drie jaar omgevingsvergunningsdecreet: tranen van blijdschap of tranen van verdriet?

Bert Leysen, voorzitter van de beroepsvereniging van Vlaamse milieuprofessionals VMx

Het omgevingsvergunningsdecreet bestaat drie jaar. Dat de geïntegreerde milieu- en bouwvergunning een *mijlpaal* is in ons vergunningsstelsel, staat als een paal boven water. Na drie jaar is het tijd voor een evaluatie. Wie kan dit beter evalueren dan de milieuprofessional zelf, die dagelijks in het omgevingsloket werkt? VMx zat samen met enkele milieuprofessionals en kwam tot de volgende conclusies.

De omgevingsvergunning zorgt voor een duidelijke afstemming tussen *bouw en milieu*. Vroeger liepen de milieuprofessionals vaker achter de feiten aan: het waren in eerste instantie de *architecten* die bij nieuwe projecten betrokken werden. Door de omgevingsvergunning zijn milieuprofessionals en architecten nu verplicht (of noem het 'gedoemd') om samen te werken. Pijnpunt blijft wel dat architecten en soms ook initiatiefnemers dit niet altijd lijken in te zien.

De impact van de milieuprofessional gaat dankzij de omgevingsvergunningsaanvraag verder dan vroeger. De aanvraag is niet zomaar een document waarbij een lijst moet worden afgevinkt. De milieuprofessional kan of moet vaak meedenken, ontwerpen, opmeten en tekenen. Het afstemmen met architecten, onderhandelen met klant en overheid en regelmatig ook (boze) burens, in het uiterste geval met, voor of tegen advocaten, maakt hier eveneens deel van uit. Het resultaat van het proces is een afgewerkt project, waarbij alles tot in de puntjes, '*sleutel-op-de-deur*', is uitgewerkt.

Door de combinatie van verschillende luiken (stedenbouw, milieu, natuur en handel) binnen de omgevingsvergunningsaanvraag, elk met hun eigen effectenbeoordelingen (onder meer milieueffectenrapport, omgevingsveiligheidsrapport, passende beoordeling), worden dossiers *groter en zwaarder*. Veel dossiers worden bovendien bemoeilijkt door een juridische strijd. In feite worden het nu bijna allemaal zware dossiers. Dit is moeilijk uit te leggen aan de klanten/bedrijven, zonder kleerscheuren qua kosten of voorwaarden.

De perceptie bestaat dat er sinds de omgevingsvergunning *meer dossiers onvolledig en onontvankelijk* worden verklaard en dit op de laatste dag van dertig dagen die de vergunningverlenende overheid hiervoor ter beschikking heeft, waardoor het dossier ook automatisch vertraging oploopt. In de realiteit bedraagt dit nochtans slechts 10% van de dossiers. Vanwaar dan deze perceptie? Meer onduidelijkheden in de dossiers, moeilijkere dossiers, personeelstekort en tijdsgebrek bij de overheden? Tegelijkertijd wordt de volledigheid- en ontvankelijkheidsverklaring ook aangewend om vooraf informatie op te vragen, zoals keuringsattesten of bodemattesten, die pas later in de procedure aan bod komt.

Het grote voordeel van de *integratie* en van de *digitalisering*, namelijk een ééngemaakte procedure, verschillende overheden die verplicht worden om met één stem te spreken, vermijden van Kafkaïaanse toestanden, definitief een einde stellen aan de zogenaamde papierslag, minder kilometerverplaatsingen, alle dossiers die elektronisch kunnen

De integratie van de adviserende overheidsorganen lijkt soms op een clash van verschillende culturen, visies en standpunten

teruggevonden worden op één plaats, is tegelijk ook een nadeel.

De *integratie* waarvan sprake betrof niet enkel een integratie van de aanvraagdossiers maar ook een integratie van de adviserende overheidsorganen. Deze integratie vertoont soms opvallend veel gelijkenissen met een clash. Een clash van verschillende culturen, een clash van verschillende visies en standpunten. De beloofde tijdswinst blijft enigszins uit. De voorbereiding van een dossier duurt nu immers langer, want er moet rekening worden gehouden met veel meer partijen.

Na drie jaar kunnen we besluiten dat iedereen zich de nieuwe aanpak heeft eigen gemaakt en dat er bij het omgevingsloket inmiddels heel wat zaken op punt zijn gesteld. Wat wel duidelijk wordt gemist is het *persoonlijk contact* met de mensen die de vergunningsaanvragen behandelen. Vroeger 'kenden' ze elkaar van die korte contacten, nu zijn vele professionele aanvragers *de feeling* met de diensten kwijt, doordat ook de communicatie volledig via het omgevingsloket verloopt. De coronacrisis heeft dit gevoel jammer genoeg versterkt. ■

(On)zin van richtlijnenboeken in de Vlaamse m.e.r.-praktijk?

Steven Eersels, erkend MER-deskundige SERTIUS

Paul Arts, erkend MER-deskundige Antea Group

Guy Putzeys, erkend MER-deskundige dBA-Plan

Bert Leysen, voorzitter van de beroepsvereniging van Vlaamse milieuprofessionals VMx

In de Vlaamse praktijk van de milieueffectrapportage (m.e.r.) werden, met het oog op een kwaliteitsvolle redactie van milieueffectrapporten (MER), richtlijnenboeken opgemaakt. Samen met andere kwaliteitselementen, zoals het werken met erkende MER-deskundigen, de mogelijkheid tot het vragen van een scopingsadvies en de goedkeuring van het MER door het Team Mer, willen de m.e.r.-richtlijnenboeken bijdragen tot die hogere MER-kwaliteit.

Rechtszekerheid, voorspelbaarheid, gelijke behandeling

Net als de erkenning van de MER-deskundigen, worden de m.e.r.-richtlijnenboeken decretaal geregeld via het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) met een Titel IV, Hoofdstuk VI, Afdeling II 'Richtlijnboeken, evaluatie en monitoring'. In de memorie van toelichting bij de decreetswijziging valt te lezen dat het opstellen van richtlijnenboeken een uiting is van het streven naar zoveel mogelijk rechtszekerheid en voorspelbaarheid bij milieueffectrapportage en het waarborgen van een gelijke behandeling van de verschillende initiatiefnemers. Aldus werd in 2002 een decretaal kader gecreëerd voor een praktijk die *de facto* reeds bestond.

Nood aan afschaffing?

Twee decennia later wordt in de Beleidsnota Omgeving 2019-2024 van Omgevingsminister Zuhal Demir plots en onverwacht de afschaffing vooropgesteld van de m.e.r.-richtlijnenboeken. Vanwaar de

ministeriële overtuiging dat m.e.r.-richtlijnenboeken niet langer noodzakelijk zouden zijn?

Pleidooi voor behoud

De m.e.r.-richtlijnenboeken bieden het noodzakelijke kader voor de onderzoekssturende juridische en beleidsmatige randvoorwaarden, voor de potentiële effectgroepen waarmee rekening moet worden gehouden en voor de inhoudelijke uitwerking, inclusief beoordelingskaders, van de verschillende disci-

plines in plan- en project-MER's. De richtlijnenboeken bieden houvast voor zowel jonge als ervaren MER-deskundigen voor het op een uniforme en kwaliteitsvolle manier uitwerken van de MER-disciplines, om op die manier een gelijkwaardige beoordeling van alle plannen en projecten te kunnen garanderen.

De m.e.r.-richtlijnenboeken leggen minimale kwaliteitseisen op, zodat een gelijk speelveld ontstaat tussen MER-deskundigen en prijs en timing niet de enige selectiecriteria zijn voor initiatiefnemers. De richtlijnenboeken bieden een overzicht van de beschikbare technieken, modellen en andere onderzoekstools per discipline, en moeten daarbij ook duidelijk aangeven wat de beperkingen en de relativiteit van deze methodes zijn. Met name voor strategische plan-MER's moeten de richtlijnenboeken duidelijk aangeven wat het gepaste detail- en kwantificeringsniveau is voor een adequate milieubeoordeling. Modelleren is hierbij een middel, maar mag geen doel op zich worden.

Last but not least moeten de m.e.r.-richtlijnenboeken kwaliteitsvolle MER's garanderen die een wettigheidstoets doorstaan in het kader van een administratieve beroepsprocedure of een juridictionele procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen of de Raad van State. Daarbij moeten de erkende MER-deskundigen en de instanties die de kwaliteitscontrole van de MER's uitvoeren, zich beschermd weten tegen willekeur.

Pleidooi voor verbetering

Dit betekent uiteraard niet dat de bestaande m.e.r.-richtlijnenboeken niet voor verbetering vatbaar zouden zijn. Zo zouden richtlijnenboeken een (meer) dynamisch karakter kunnen/moeten krijgen, continu inspeland op evoluties en veranderingen in de tijd inzake wetgeving, interpretaties, onderzoeksmethodieken,... De richtlijnenboeken zouden zich moeten beperken tot de essentie – het aanbieden van (verwijzingen naar) onderzoeksmethodieken, beoordelingskaders en minimale kwaliteitseisen – en voldoende ruimte moeten bieden voor individuele invulling door de erkende MER-deskundige, in functie van de specifieke plan- of projectsituatie. Het huidig digitaal en modulair m.e.r.-richtlijnenboek 'mens-gezondheid' biedt daartoe een goed voorbeeld. Ook de transformatie van het Team Mer tot een Vlaams kenniscentrum, zoals in de Beleidsnota Omgeving 2019-2024 geambieerd, kan hiertoe bijdragen.

Laten we in overleg kijken hoe we tot een gedragen oplossing kunnen komen die voor alle partijen aanvaardbaar is. We streven uiteindelijk allemaal naar kwalitatieve MER's. ■

Tijdelijke natuur: een extraatje voor onze natuur

Sylvie Baert, coördinator VMx, beroepsvereniging milieuprofessionals

15% van Vlaanderen bestaat uit natuur. Van die 204.000 hectare natuur wordt minder dan 82.000 hectare effectief beheerd als natuur, bijvoorbeeld door Natuurland. De grootste natuurgebieden in Vlaanderen zijn het Nationaal Park Hoge Kempen, de Vallei van de Zwarte Beek en het Zoniënwoud. Echter, de meeste natuurgebieden in Vlaanderen zijn gemiddeld rond de 40 hectare. Onze natuur is dus heel versnipperd met heel weinig verbinding tussen de verschillende natuurreservaten. Daar kunnen bedrijfsterreinen aan helpen, aan die verbinding, als stepstone tussen die natuurgebieden. Bedrijfsterreinen zouden de gaten tussen de verschillende stukken natuur kunnen opvullen en een verbindende rol kunnen spelen zodat soorten zich kunnen verplaatsen van het ene gebied naar het andere.

Vlaanderen bestaat voor 50.220 hectare uit bedrijventerreinen en ruim 17.000 hectare daarvan ligt braak of is ingericht als plantsoen. Wanneer we kijken naar ons bedrijfsgroen zien we ofwel een klassiek beheer van de groene infrastructuur (gazonbeheer, strakke tuinaanleg met snoeivormen, pesticidengebruik) waarin intensief gewerkt wordt en met een hoog prijskaartje. Spontane natuurontwikkeling wordt zelfs bewust vermeden, omdat men schrik heeft dat natuurontwikkeling impact heeft op de vergunningsprocedure en omdat men dure (bos) compensatieverplichtingen wil vermijden.

Tijdelijke natuur voor vergroening

Met die 17.000 hectare braakliggend bedrijventerrein zouden we iets nuttig en positief kunnen doen, tijdelijk, tot het stuk grond in gebruik wordt genomen. We kunnen tijdelijke natuur zien als het instrument om bedrijfsterreinen te vergroenen. De natuur mag er zich ontwikkelen tot het bedrijf die grond wil gebruiken, waarna de natuur terug wordt opgeruimd.

Vlaanderen haalde hiervoor inspiratie in Nederland, maar het bestaat ook al in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In Nederland zijn al vele honderden hectare bedrijfsgroen omgeturnd tot tijdelijke natuur. Er bestaat op dit moment geen specifieke wetgeving rond tijdelijke natuur. Dat is ook niet nodig: voor het verlenen van een vergunning tijdelijke natuur wordt gebruik gemaakt van twee bestaande uitvoeringsbesluiten van het Natuurdecreet, namelijk het Soortenbesluit en het Vegetatiebesluit. De vergunning tijdelijke natuur wordt verleend door het Agentschap Natuur en Bos. Er is een omzendbrief in voorbereiding die meer toelichting geeft bij het aanvragen en verlenen van vergunningen tijdelijke natuur.

In Vlaanderen is de definitie voor tijdelijke natuur de volgende: *Tijdelijke natuur houdt in dat, in afwachting van de uiteindelijke bestemmingsrealisatie van een terrein (met uitzondering van de nabestemming), op dat terrein, dat bij de start van het project een bestemming heeft waar natuur geen rol speelt, door een initiatiefnemer natuurontwikkeling tijdelijk wordt uitgevoerd. Die tijdelijke natuurontwikkeling kan later weer weg genomen worden met een maximale rechtszekerheid voor die initiatiefnemer.*

Tijdelijke natuur is dus géén vrijstelling om bestaande natuur te verwijderen en het is ook géén manier om compensaties te vermijden zonder eigen inspanning.

Overlevingskansen van soorten vergroten

De voordelen van (tijdelijke) natuur zijn dat die bijkomende habitatvlek een impuls geeft aan pioniers- en vroege soorten, dat er een tijdelijke stijging in aantallen door de ontwikkeling van deze tijdelijke natuur kan zorgen voor een verduurzaming van een populatie. Bovendien is een tijdelijk natuurgebied

een extra 'patch' in een metapopulatie en draagt deze bij aan de overlevingskansen van de soorten.

Groenbeheer wordt goedkoper en gezonder

Maar er zijn ook voordelen voor de initiatiefnemer. Het groenbeheer wordt goedkoper, is gezonder en heeft een goede beeldkwaliteit. Er hoeft geen tijd en geld meer te worden geïnvesteerd in het preventief weren van beschermde dieren en planten. Bouwprojecten kunnen gestart worden zonder risico op vertraging als gevolg van de aanwezigheid van beschermde dieren en planten. De natuur mag worden verwijderd, zodra de uitvoering van start gaat. Tijdelijke natuur is ook een manier om op een aansprekende en tastbare manier invulling te geven aan het beleid op het vlak van maatschappelijke verantwoord ondernemen want een tijdelijk natuurgebied draagt bij aan het voortbestaan van (zeldzame en beschermde) plant- en diersoorten in Vlaanderen. Het is bovendien ook een mogelijkheid om de relatie met de omwonenden van het terrein te verbeteren, zeker als het tijdelijke natuurgebied opengesteld wordt voor het publiek.

Bij verwijdering van die tijdelijke natuur zijn een aantal scenario's mogelijk. Of er zijn meer individuen dan voorheen, of er is een terugval naar het oorspronkelijke aantal of héél uitzonderlijk zijn er minder dan voor de tijdelijke natuur. Dit laatste scenario is uiterst zeldzaam en trachten we uiteraard te vermijden. Dit scenario wordt de ecologische val genoemd en komt bijvoorbeeld voor wanneer er maar één kolonie bestaat van een soort (bijvoorbeeld de groenknolorchis), die zich gaat hervestigen van het natuurgebied in het tijdelijk natuurgebied en verdwijnt wanneer de natuur er wordt opgeruimd. Wanneer er kans is op een ecologische val moet de vergunning geweigerd worden of moeten er voorwaarden opgelegd worden.

Procedure: belang van nulinventaris

Het principe van tijdelijke natuur is dat de bestemming nog moet worden gerealiseerd en de natuur zal verdwijnen wanneer bestemming wordt

gerealiseerd. Dit wordt toegepast op projectmatige wijze en op vraag van een individuele initiatiefnemer.

Het is enkel mogelijk in harde bestemmingen op het gewestplan: wonen, industrie, ontginning. Het gaat in de praktijk bijvoorbeeld om een zone waar later een loods of een parking zal gebouwd worden in industriegebied of woongebied waar later een nieuwe woonwijk komt.

Wat wel belangrijk is, is dat de soorten die er al voorkomen, voor je start met een vergunning tijdelijke natuur er ook moeten zijn nadat je de tijdelijke natuur terug opruimt. Dit gebeurt dus best op terreinen die natuurarm zijn en waar inspanningen voor meer natuur wenselijk zijn. Een nulmeting/nulinventaris is heel belangrijk. Er wordt dan onderzocht welke (beschermde) soorten er nu voorkomen op het terrein, wat de aantallen zijn van de beschermde soorten, ... Wat reeds aanwezig was in de nulmeting moet bij opruiming gecompenseerd worden.

Er is een omzendbrief in voorbereiding die meer toelichting geeft bij het aanvragen en verlenen van vergunningen tijdelijke natuur

Het inrichten en opruimen van de natuur wordt als één en dezelfde handeling beschouwd en zo beoordeeld. Onder inrichten

verstaan we het nemen van specifieke maatregelen of spontane ontwikkeling (al dan niet beheerd) en onder opruimen begrijpen we het verwijderen van de natuur op moment van realiseren van de bestemming.

Er wordt vaak gevraagd of bos kan als tijdelijke natuur. Dat is te vermijden omwille van het bosdecreet. Een aangeplant bos moet altijd gecompenseerd worden, met inbegrip van een compensatiefactor. Spontaan ontwikkeld bos moet gecompenseerd worden vanaf de leeftijd van 22 jaar. Bovendien is ontbossing altijd het voorwerp van een omgevingsvergunning en een project-m.e.r.-screening of project-MER of onthefingsdossier. Wil je dus je grond positief inzetten en tijdelijke natuur ontwikkelen, dan kies je best voor een andere invulling: keuze genoeg!

Welkom extraatje, maar geen alternatief voor performant natuurbeleid

We kunnen besluiten dat tijdelijke natuur een welkom extraatje is waarop we zouden moeten inzetten, om de versnipperde natuurgebieden met elkaar te verbinden. Het is echter géén alternatief voor een performant natuurbeleid dat gericht is op een duurzaam veilig gestelde natuur. Bovendien draagt tijdelijke natuur niet bij tot het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen die Vlaanderen moet behalen, al kan het wel helpen.

Samenwerken met de natuur

De opwarming van de aarde, de verandering van ons klimaat, het verlies aan biodiversiteit, de verdroging in Vlaanderen, ... gaan heel snel. Veel sneller dan modellen konden berekenen. Hoog tijd om het tij te keren. Daar kunnen we samen aan werken. Door op een doordachte manier gerichte maatregelen te nemen, kan je heel veel doen, met winst voor mens en natuur. Het komt erop neer dat je weet wat je moet doen, hoe je het moet doen en daarna ook effectief doet.

Eenieder heeft de mogelijkheid om iets te doen voor de biodiversiteit, tijdelijk maar ook permanent. Dit kan ook op kleine terreinen, want elke vierkante meter telt. Het zijn allemaal stapstenen binnen een ecologisch netwerk. Bovendien hoeven deze ingrepen niet zoveel te kosten of zoveel impact te hebben: met kleine ingrepen kan je vaak al veel vooruitgang boeken. Dit kan concreet met volgende maatregel, die overal toepasbaar, goedkoop en eenvoudig is: stop het gebruik van pesticides; stop het gebruik van meststoffen; let it grow! Maai gefaseerd twee keer per jaar (niet met een klepelmaaier) en voer het maaisel na drie dagen af. Op deze manier verschraal je de grond want vuistregel is: een voedselarme bodem is rijke natuur.

Door samen te werken met de natuur, in plaats van de natuur tegen te werken, gaan we in de richting van goed natuurbeheer, waarbij de natuur alle kansen krijgt om zich verder te ontwikkelen. ■

Voor het gerecht

Planning zonder plannen?

Verslag van de Werelddag van de Stedenbouw

Hans Tindemans, beleidsmedewerker bij de Vlaamse vereniging voor Ruimte en Planning

Op 19 en 20 november 2020 organiseerde de Vlaamse vereniging voor Ruimte en Planning (VRP), in samenwerking met de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht (VVOR) en het Departement Omgeving, de allereerste digitale editie van de Werelddag van de Stedenbouw, over het thema 'planning zonder plannen'. In wat aan bod kwam tijdens de Werelddag zit de kiem van een transitie van ruimtelijke planning naar omgevingsplanning, om beter de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw aan te kunnen: niet louter het inzetten op behoud of bescherming, maar ook het verbeteren van de omgevingskwaliteit moet de basis worden van elk ruimtelijk project, plan en beleid.

I Hoe de bouwshift realiseren?

I.1 Opdracht voor lokale besturen

Marjolijn Claeys¹ wijst erop dat de bouwshift vooral een *mental shift* is, en dat de negatieve connotatie plaats moet maken voor een positieve benadering.

Gewestplannen werden opgemaakt in tijden van overvloed en groei, terwijl we vandaag moeten omgaan met schaarste. We zitten niet langer in een tijdperk van groei-economie, maar van circulaire economie. Ook in ons ruimtelijk handelen moeten we het circulair denken inbouwen: we moeten verder aan de slag gaan met reeds ingenomen ruimte. Dat hoeft geen negatief verhaal te zijn, het is een opportuniteit die uitnodigt tot creativiteit en efficiëntie en die kan bijdragen tot meer kwaliteit.

Net als bij de stadswallen in de middeleeuwen, hebben we nood aan een scherpere grens tussen open ruimte en bebouwde ruimte. De ruimte binnen

de stadswallen is nooit af, maar vraagt om continue verbetering. De stadswal leidt er ook toe dat de bebouwde ruimte de juiste densiteit krijgt die de levendigheid bevordert. De bouwshift moet ons als een denkbeeldige stadswal beschermen en ons in staat stellen uitdagingen inzake onder meer klimaat, gezondheid en mobiliteit het hoofd te bieden.

De bouwshift heeft een dubbele agenda: openruimtebescherming en kernversterking. De bouwshift hangt ook samen met de demografische transitie. Heel wat bewoners in verkavelingswijken wonen in een te grote woning; de gezinsevoluties leiden tot meer en kleinere woningen. De oudere bewoners uit verkavelingswijken en jongeren hebben nood aan compactere woningen. De verkavelingswijken moeten vanuit een circulaire benadering herdacht worden en kunnen mits aanpassingen dienen voor nieuwe bewoners, zoals jonge gezinnen, met meer ruimtebehoefte. De uitdaging bestaat erin om de verkavelingsvernieuwing te verbinden aan andere beleidsopgaves zoals zorg, energie, klimaat, water, mobiliteit.

De bouwshift vraagt moed, tijd, energie, creativiteit, maar de instrumenten zijn ter beschikking. De bouwshift vergt vooral een (pro-)actieve houding van lokale besturen.

I.2 Juridische uitdagingen

Matthias Strubbe² wijst erop dat het grote en steeds toenemende ruimtebeslag in Vlaanderen voor een groot deel te wijten aan de gewestplannen, die elke vierkante meter een specifieke bestemming hebben gegeven. Bovendien hebben de gewestplannen een aantal problemen gecreëerd of in de hand gewerkt,

1 Ruimtelijk planner en zaakvoerder van studie bureau Voorland.

2 Advocaat bij LDR Advocaten in Omgevingsrecht.

die in het buitenland nagenoeg niet voorkomen, zoals de lintbebouwing en het grote aanbod aan woonuitbreidingsgebieden. De structuurplanning heeft dat probleem niet kunnen oplossen, reden waarom men met de strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) een volledig nieuwe weg wou inslaan: op (korte) termijn evolueren naar een bijkomend ruimtebeslag van 0 hectare per dag. De Codextrein vormde een eerste aanzet daartoe, door bijvoorbeeld maatregelen te introduceren om het ruimtelijk rendement te verhogen. Intussen zijn evenwel meerdere wagonnetjes van de Codextrein ontspoord door arresten van het Grondwettelijk Hof. Andere initiatieven voor de versterking van de open ruimte kwamen er (nog) niet of haalden de eindmeet niet (bijvoorbeeld het Instrumentendecreet, het decreet woonuitbreidingsgebieden en de kaart meest kwetsbare waardevolle bossen).

In deze context gaan lokale besturen creatief op zoek naar nieuwe oplossingen. Kijk bijvoorbeeld naar de vele gemeenten die proberen via de figuur van de 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' (BGO) ontwikkelingen tegen te houden. Helaas is de wijze waarop BGO wordt toegepast niet steeds juridisch correct. De opmaak van een RUP – in uitvoering van een beleidsvisie/plan – is nog steeds het meest geëigende instrument om de bouwshift te realiseren, omdat enkel dit instrument toelaat te herbestemmen. De opmaak en toepassing van een beleidsvisie kan echter – mits dat op een juiste manier gebeurt – een goede oplossing zijn in afwachting (of in aanvulling) van een RUP.

Dat heel wat gemeenten terugdeinzen om te kiezen voor een beleidsplan of ruimtelijk uitvoeringsplan heeft volgende oorzaken:

- de vaak lange duurtijd (ca. 2,5 jaar);
- de Europeesrechtelijke verplichtingen die de procedure verzwaren, onder meer de Europese plan-MER-richtlijn, Habitatrichtlijn, Dienstenrichtlijn;
- het 'spook van de planschade': gemeenten vrezen hoge planschade, hoewel dat in het verleden meeviel ingevolge de 50m-regel en de vergoeding van 80% van het verschil tussen de huidige waarde en de initiële aankoopwaarde;
- bij de opmaak van RUP's is men vaak gebonden aan beleidsopties uit de structuurplanning, waarvan men niet zomaar kan afwijken.
- lange juridische procedures zorgen voor onzekerheid;
- een ruimtelijk uitvoeringsplan wijzigt louter de bestemming, maar niet de eigendomssituatie. Zeker in een situatie met bebouwing zijn er nog zonevreemde basisrechten, functiewijzingen, etc. mogelijk. In dergelijke gevallen kunnen overheden beter overgaan tot verwerving in plaats van een loutere herbestemming.

2 Hoe het planningsstelsel beter maken?

Ondanks het ambitieuze en grensverleggende Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) van 1997 en het decreet ruimtelijke ordening van 1999, kon de 'urban sprawl' zich de voorbije decennia ongehinderd doorzetten in Vlaanderen, omdat ons planningsstelsel volgens Guy Vloebergh³ en Tom Coppens⁴ wordt ondermijnd door generieke en specifieke afwijkingsregels (o.m. werken van algemeen belang, zonevreemde functiewijzigingen, afwijkingsregels), uitzonderingsregimes (o.m. basisrechten zonevreemde constructies, zonevreemde functies in landbouwgebied) en uitzonderingsinstrumentarium (o.m. planologisch attest, principieel akkoord).

Een recente Pano-reportage bracht aan het licht dat 400.000 woningen in Vlaanderen niet zijn aangesloten op de riolering. Dat dit mogelijk is, heeft te maken met de criteria van uitgeruste weg die begin jaren 2000 werden geminimaliseerd, waardoor enkel beperkte verharding en elektriciteit volstond. Dit maakt duidelijk dat we het met een *mental shift* alleen niet gaan redden. We hebben strenge(re) regelgeving nodig. Een ambitieus, sturend en vooral optimistisch ruimtelijk beleid is na 25 jaar verzand in een 'afwijkingscultuur'. Het individuele belang komt vandaag voor het algemene belang. Er is een kloof ontstaan tussen het vergunningenbeleid en het planningsbeleid. De afwijkingscultuur ontwikkelt

3 Ruimtelijk planner bij Omgeving cvba en gastprofessor Universiteit Antwerpen.

4 Hoogleraar Universiteit Antwerpen.

zich dankzij een toenemende complexiteit van de regelgeving. Een ‘versmachtende’ juridisering is het gevolg.

Het is tijd om terug aan te knopen bij een ambitieus ruimtelijk beleid zoals dat 25 jaar geleden werd geïnitieerd. Een belangrijke kapstok daarvoor kan gevonden worden op internationaal niveau. Sinds 2015 heeft de ‘international community’ verschillende sleutelakkoorden gesloten zoals de 2030 Agenda for Sustainable Development met SDG’s, het klimaatakkoord van Parijs, de UN Habitat New Urban Agenda, de Sendai Framework for Disaster Risk Reduction en de Addis Ababa Action Agenda rond ‘collectivity’. Die internationale akkoorden maken dat de ‘Decade of Action’ nu aanbreekt. Een omslag is nodig om de vooropgestelde doelstellingen tegen 2030, 2040 en 2050 te halen. België en Vlaanderen dragen ook een verantwoordelijkheid om al deze internationale doelstellingen te helpen realiseren. We zullen dus ook ons planningssysteem op punt moeten stellen om deze doelstellingen te halen.

De veranderende demografie is een belangrijk gegeven en opportuniteit. De gezinsverdunding en verouderende bevolking maakt dat er nood is aan meer kleine en aangepaste woningen, maar er is een mismatch in vraag en aanbod, want het huidige woningbestand bestaat voor drie vierde uit open en halfopen bebouwing. Ons bestaand woonpatrimonium is vaak veel te groot en voldoet niet aan de eisen op vlak van energie en ander comfort. De voorbije jaren zetten de ontwikkelaars daarom massaal in op appartementen. Ruimtelijk rendement wordt wel gerealiseerd, maar zeker niet altijd op de juiste plaats en conform de werkelijke (zorg)behoeften. Bovendien voegen concepten zoals ‘jumbofermettes’ niets toe aan de kwaliteit van een dorpskern.

Er is dus een grote ontwikkelingsdynamiek. Doordat er veel vergunningsaanvragen worden ingediend bij gemeenten en doordat buurtbewoners vaak – al dan niet terecht – bezwaar aantekenen, zorgt dit voor heel wat kopzorgen bij lokale besturen. Gemeenten zijn vooral bezig met ‘brandjes blussen’ (vergunningen), wat heel veel energie en tijd opsloort die niet aan visie- of planvorming kan worden besteed.

Het BRV wil verdichting stimuleren om bijkomend ruimtebeslag te vermijden, maar in de praktijk zien we zowel verdichtingsprojecten in de kern als bijkomende verkavelingen of industriegebieden op greenfields. Het tegengaan van bijkomend ruimtebeslag kan door herbestemming, maar de opmaak van RUP’s kent weerstand omwille van tijd, kost, juridische onzekerheid. Er is een enorme nood aan nieuwe planningskaders, maar de planning is stilgevallen. De afgelopen tien jaar zijn er nog nauwelijks nieuwe of herziene plannen opgemaakt.

Veel gemeenten twijfelen of ze wel een beleidsplan zullen opmaken. Er zijn ook nog steeds gemeenten die kiezen voor structuurplannen in plaats van beleidsplannen. Het is een teken aan de wand, want de beleidsplannen waren net bedoeld om flexibeler te kunnen zijn. Er komen allerlei nieuwe initiatieven, zoals een bouwpaauze of een gabarietenplan. Het betreffen misschien interessante concepten, maar er gaat energie aan verloren en de keuzes zijn juridisch niet altijd even robuust.

Er is nu vooral Vlaams leiderschap nodig om gemeenten wel over de streep te trekken om aan planning te doen om zo de noodzakelijke bouwshift te kunnen realiseren, maar vooral ook om zelf actie te ondernemen. De transitie naar minder ruimtebeslag is een huzarenstuk, dat je niet kan overlaten aan 300 gemeenten.

De nood wordt gevoeld om het planningssysteem te herdenken, zodat planologische beslissingen juridisch robuust kunnen zijn. De huidige relatie tussen strategische plannen en verordenende plannen loopt mank. Verschillende pistes kunnen bekeken worden, bijvoorbeeld een systeem in lijn met de omgevingsplanning in Nederland of een aanpak zoals in de Angelsaksische landen waar bestemmingsplannen geen verordenend karakter hebben. Ook in Wallonië hebben lokale bestemmingsplannen geen verordenende kracht meer. Zelfs het afschaffen van het Gewestplan valt te overwegen. In het kader van het BWMSTR-label ‘Inspire to expire’ hebben experts daarvoor de krijtlijnen uitgetekend. Er is nog verder studiewerk nodig, maar helemaal ondenkbaar is het niet. In ieder geval zouden we minstens drie vierde van de harde bestemmingen moeten kunnen herbestemmen.

Ook de capaciteit bij lokale besturen moet verbeteren. De ruimtelijke transitie is een complex verhaal en dus moet ook lokaal de nodige expertise en middelen aanwezig zijn. Een partnerschap zoals het Beleidsplan Ruimte vooropstelt, vergt ook gelijkwaardige partners. Daarom moeten we investeren in de opbouw van lokale expertise. Doordat de opleidingsvereisten zijn verlaagd, rekruteren de gemeenten niet de planologen die ze eigenlijk hard nodig hebben.

Tom Coppens en Guy Vloebergh vatten de ruimtelijke opgave samen in volgende vijf werven:

1. Breng de regelgeving terug tot haar essentie: vereenvoudig door in de VCRO te schrappen;
2. Schrap de niet-gerealiseerde bouwmogelijkheden van de gewestplannen, buiten de stedelijke gebieden;
3. Herstel het vertrouwen en een duidelijke taakverdeling tussen de drie beleidsniveaus;
4. Herdenk het planningsstelsel: we moeten niet af van de tweedeling beleidsplannen en uitvoeringsplannen, maar we moeten wel meer in de richting van omgevingsplanning;
5. Investeer in lokale capaciteit.

3 Hoe omgaan met de juridisering van het ruimtelijk beleid?

Jan Bouckaert⁵ gaat in op het thema van de planschade, de plan-m.e.r.-plicht en de planlast.

Er is in beginsel geen recht op een vergoeding voor erfdienstbaarheden van algemeen nut die eigendomsbeperkingen opleggen, tenzij bij onteigening. Er zijn twee uitzonderingen: de quasi-onteygning en als de overheid beslist om toch een vergoeding te voorzien. De planschaderegeling is zo'n beleidskeuze. De wetgever was van oordeel dat de minwaarde door nieuwe bestemming niet billijk is voor de eigenaar. De planschaderegeling was steeds vrij strikt: men kreeg een vergoeding voor de waardevermindering en die was 80% van het verschil tussen de actuele verwervingswaarde en de waarde na

herbestemming, bepaald op basis van de index consumptieprijzen. De planschadevergoeding was dus beperkt, zeker gezien de 50m-regel. Het Instrumentendecreet heeft die regel aangepast. De redenering luidt dat, als er geen correcte vergoeding tegenover staat, er ook geen draagvlak zal zijn voor de bouwshift. Men gaat nu voor een 100% vergoeding en vervangt de geactualiseerde verwervingswaarde door de venale waarde (de huidige marktwaarde). Ook de 50m-beperking laat men los. Er wordt met andere woorden een zeer royaal vergoedingssysteem voorgesteld. Dat is een beleidskeuze, geen juridische verplichting. Er zijn zeker andere pistes. Als je met buurlanden vergelijkt, zien we grote verschillen. In het centralistische Frankrijk is er helemaal geen planschade. In Duitsland geldt de *'Situationsgebundenheit'*, met name de vraag 'hoe heeft de eigenaar zich gedragen'? Heeft hij iets gedaan met de bestemming? Ook in Nederland wordt rekening gehouden met de houding van de eigenaar. Kortom, het is zeker geen juridische noodzaak om hoge planschade uit te betalen en er zijn diverse billijke systemen te bedenken. Het is dus een politieke keuze.

De omvang van de milieueffectrapportage is een struikelblok. Het is bijzonder complex en als er iets fout is met het plan-MER draag je dat mee tot op het vergunningsniveau, met de onwettigheid van vergunningen tot gevolg. De Vlaamse administratie is dus zeer ontmoedigd door rechtspraak van de Raad van State. Er worden nog nauwelijks planningsinitiatieven genomen. De plan-m.e.r.-vereiste is gebeiteld in een Europese richtlijn. Het toepassingsgebied van deze richtlijn is heel ruim en de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie maakt het nog ruimer. Hier kunnen we niet zomaar onderuit. Toch betekent dit geenszins dat er een verplichting is om plan-MER's van duizenden pagina's op te maken. De wet verwacht een 'beknopte vergelijking van alternatieven' die uiteraard wel goed moet onderbouwd zijn. Dat is dan ook de reden waarom de Raad van State hieraan zoveel belang hecht.

Indien we iets willen doen aan de planlast, zou de inhoud van beleids- en bestemmingsplannen beter tot de essentie worden herleid, zodat ook het onderzoek daarop kan worden toegespitst. Het RUP bevat nu bestemmings-, inrichtings- en beheersvoorschriften. Milderende maatregelen uitvoeren

5 Advocaat bij Stibbe Advocaten.

kan bijvoorbeeld via beheersvoorschriften. Enkel werken met bestemmingsvoorschriften zou de planning al minder zwaar en complex maken.

Kunnen we het gewestplan afschaffen? Moet je iedere vierkante meter een bestemming geven? Het antwoord is genuanceerd: we kunnen het gewestplan afschaffen, maar de rechtspraak van de Raad van State stelt wel dat eenieder recht heeft op een planbestemming. Niets belet evenwel de wet te wijzigen. We dragen in Vlaanderen weliswaar de erfenis van de gewestplannen mee, maar als we naar de ons omringende landen kijken, dan zien we dat dit niet de enige optie is om aan ruimtelijke planning te doen.

In Nederland zijn de bestemmingsplannen op gemeentelijk niveau de belangrijkste. In de voorschriften van de bestemmingsplannen worden overigens enkel elementen opgenomen die als 'ruimtelijk relevant' worden beschouwd. In Nederland speelt ook het principe van 'borging' een groot belang: een bestemmingsplan dat niet uitvoerbaar is en waarvan de haalbaarheid niet kan worden aangetoond, zal in principe de toets van de Nederlandse Raad van State niet doorstaan. Ook kennen de Nederlandse bestemmingsplannen een aantal zogenaamde 'binnenplanse instrumenten' die erop gericht zijn om de nodige flexibiliteit voorop te stellen (bv. tijdelijke bestemmingen, wijzigingsplannen, aanwijzing van moderniseringsgebieden, binnenplanse ontheffingen en nadere eisen). Planning veronderstelt niet dat alles 'gebetonneerd' is. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen stedelijk gebied en open ruimte. In Duitsland is het niet steeds verplicht om een gewestplan op te maken. Grote delen van het grondgebied hebben geen bestemming, maar kennen wel een algemeen bouwrecht. In Duitsland ontwikkelt de federale overheid, in samenwerking met de deelstaten, richtlijnen voor de ruimtelijke ontwikkeling van het land als geheel of voor gebieden van nationaal belang die de grenzen van de staten overschrijden. In het Verenigd Koninkrijk hebben de bestemmingsplannen dan weer geen verordenende kracht, bestemmingen worden er niet in verankerd. De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening speelt een veel grotere rol in het vergunningenbeleid. Daartegenover staat dan natuurlijk wel weer het *checks and balances* systeem.

Het idee dat we zonder gewestplan kunnen, is dus niet zo gek. Het is dan wel de vraag wat er in de plaats moet komen. Ieder land heeft zijn eigen (plannings)cultuur. De vraag rijst of al te open bestemmingsgebieden in een bestuurscultuur als die van Vlaanderen wel op eenzelfde manier zouden werken als in Nederland of in het Verenigd Koninkrijk. De bouwshift vergt inderdaad een mentale shift, maar met een mentale shift alleen gaan we er in Vlaanderen niet komen: goede wetgeving steunt op maatschappelijk draagvlak, beide bestuiven elkaar. Planning zonder plannen lijkt in Vlaanderen dus niet meteen aan de orde.

4 Wat kunnen we leren uit het buitenland?

4.1 Ruimtelijke evoluties in de OESO-landen

Abel Schumann⁶ gaat in op enkele ruimtelijke evoluties in de OESO-landen. Een eerste vaststelling is dat er heel wat wordt ontwikkeld op plaatsen waar overheden het vanuit duurzaamheidsoverwegingen liever niet zien gebeuren. In steden is er een duidelijk tekort aan woningen, terwijl in meer landelijke regio's een overaanbod groeit. Een studie voor de Verenigde Staten berekent dat het tekort aan huisvesting in de meest productieve steden leidt tot een vermindering van bijna 10% van het BNP. Een inadequate ruimtelijk beleid heeft met andere woorden ernstige economische gevolgen. *Urban sprawl* haalt het ook nog steeds van verdichting in Europa. Op basis van de meest accurate gegevens zien we dat minder dan 0.1% van het grondgebied onderhevig is aan verdichting.

Ondanks de vele verschillende planningssystemen en -culturen worstelen de meeste landen met dezelfde uitdagingen:

- Tijdrovende planningsprocessen en rigide plannen;
- Te weinig effectieve samenwerking/coördinatie op stadsregionaal niveau;

6 Economist in de Public Governance and Territorial Development Directorate bij de OESO en co-auteur van de studie *'The governance of land use in OECD countries: policy analysis and recommendations'*.

- Te weinig afstemming tussen diverse overheden;
- Nauwelijks ex-post monitoring en evaluatie van plannen;
- Beperkte afstemming tussen planning en andere beleidsdomeinen met tegenstrijdig beleid tot gevolg.

De OESO onderzocht ook op welke wijze de overheid het meest effectief ruimtelijk beleid kan voeren. De conclusie van deze studie is dat planners en beleidsmakers zich niet mogen blindstaren op de planningsinstrumenten alleen. Ruimtelijke ontwikkelingen wordt beïnvloed door een breed spectrum aan beleidsincentives gaande van belastingen tot onder meer mobiliteitsbeleid en huisvesting. Door een gebrek aan afstemming tussen die verschillende beleidsdomeinen bestaat er heel wat tegenstrijdig ruimtelijk beleid. We zien dan ook dat ruimtelijk beleid vaak wordt tegengewerkt door keuzes uit andere beleidsdomeinen. Meer coördinatie is nodig. Een effectief ruimtelijk beleid is een beleid waarbij ook in andere beleidsdomeinen ruimtelijke aspecten doordacht worden meegenomen.

Een belangrijk aandachtspunt zijn de fiscale en financiële stimuli voor lokale besturen, burgers en bedrijven. Wanneer gemeenten veel van hun inkomsten halen uit extra bedrijvigheid of inwoners, zullen zij ook getriggerd zijn om steeds meer te gaan ontwikkelen. Als burgers of bedrijven niet moeten meebetalen voor (verkeers)infrastructuur of nutsvoorzieningen, dan missen ze prikkels om zich te vestigen waar al voorzieningen aanwezig zijn. In de studie is een hele lijst van mogelijkheden gegeven om fiscaal te sturen in functie van een compacte, duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

4.2 Omgevingsplanning in Nederland

Trees van der Schoot⁷ wijst erop dat Nederland met de Omgevingswet de regels voor ruimtelijke ontwikkeling wil vereenvoudigen en samenvoegen. Tiental-

7 Trees van der Schoot heeft een bureau voor ruimtelijke ordening en duurzaamheid en werkt mee aan de implementatie van de Omgevingswet bij verschillende Nederlandse gemeenten.

len wetten en honderden regels worden gebundeld in één nieuwe wet. De wet betekent een aanzienlijke inhoudelijke reductie van regels op domeinen als water, lucht, bodem, natuur, infrastructuur, gebouwen en erfgoed en een betere afstemming op sociale aspecten (gezondheid in een brede betekenis, toegankelijkheid openbare ruimte). De Omgevingswet is er in Nederland gekomen om een aantal maatschappelijke doelen beter te kunnen realiseren, maar ook met het oog op een aantal organisatorische verbeterdoelen. De ambities zijn hoog. Onder het motto 'eenvoudig beter' wil men tegelijk komen tot deregulering (loslaten), digitalisering en decentralisering. Intussen is het duidelijk dat de wet de inhoud niet minder complex kan maken, maar dat er op het organisatorische vlak (de verbeterdoelen) wel wat mogelijk is.

Ondanks alle problemen en het herhaaldelijke uitstel van de Omgevingswet, ziet Trees van der Schoot toch nog steeds de voordelen van de Omgevingswet in. Het is immers duidelijk dat de maatschappelijke uitdagingen waar we met z'n allen voor staan een andere aanpak vergen. We moeten de slag maken van een sectorale aanpak naar een gezamenlijke aanpak én, niet onbelangrijk, burgers mee betrekken door vroege participatie. De wet vraagt een erg integrale benadering waardoor de inhoudelijke uitwerking van plannen is veranderd. Door veel meer de maatschappelijke doelen voorop te stellen waarin de omgevingswaarden moeten worden gewaarborgd, krijg je heel vernieuwende en duurzame plannen. Door naast omgevingskwaliteit ook expliciet bescherming én bevordering van gezondheid voorop te stellen krijg je ambitieuze plannen. Zo wordt kwaliteit niet steeds afgewogen ten opzichte van de functies, maar worden ook functies aangepast aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Vernieuwend is ook de instrumentele samenhang met de beleidscyclus: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, beleidsuitvoering en terugkoppeling. Het bestemmings- of omgevingsplan zit nu bij uitvoering, terwijl we vroeger dachten dat het een sturend instrument was. Nu zijn de maatschappelijke doelen sturend. Niet de regels, maar het beleid is sturend en regelgeving is één van de instrumenten om de maatschappelijke doelen te behalen. Dit is

toch heel belangrijk om te beseffen, want het is dus niet omdat het niet geregeld is, dat het niet hoeft.

Een mooie wet is nog geen mooie praktijk. Echt resultaat is een zaak van enthousiaste mensen die vechten voor die maatschappelijke doelen en daar alles aan doen om dat te realiseren. We kunnen er niet omheen dat dit om veel vertrouwen en samenwerking vraagt tussen overheden (onderling), burgers en maatschappelijke actoren. Net als Vlaanderen kent Nederland een afwijkingscultuur. Ook de Nederlandse wet ruimtelijke ordening werd/wordt niet altijd en geheel toegepast als beoogd.

Trees van der Schoot geeft Vlaanderen volgende tips voor een 'Omgevingswet':

- Zorg voor een goed verhaal;
- Accepteer de complexiteit, dus ook afwijkingen horen erbij;
- Zorg dat iedereen het snapt, want burgers moeten er mee werk van maken;
- Maak de cultuuromslag al doende.

4.3 Ervaring binnen de European Council of Spatial Planners

Vanuit zijn ervaring binnen het netwerk van de European Council of Spatial Planners⁸ wijst Joris Scheers erop dat in heel Europa de ruimtelijke planning worstelt met het instrumentarium. Ondanks de vele verschillen in wetgeving, cultuur en professionaliteit van de planningspraktijk komen veel zaken terug. Zo is onze bestuurlijke complexiteit niet zo uniek als we vaak denken. Overall kampt men met juridisering en tijdrovende processen die te rigide zijn. De verdere vermarkting van de ruimte is een gegeven dat we doorheen heel Europa zien terugkomen.

Urban sprawl is een fenomeen dat in alle landen terugkomt waar open ruimte onder druk komt te staan van stedelijke ontwikkelingen, ondanks de vele, goed gedocumenteerde voordelen van verdichting. Corona versterkt dit fenomeen omdat

⁸ De European Council of Spatial Planners (ECTP) omvat 28 ruimtelijke vakorganisaties uit 24 landen, waarvan de VRP er één is.

verdichting vaak foutief met een hoger COVID-risico wordt geassocieerd. Nochtans is niet dichtheid, maar de slechte woonomstandigheden de oorzaak dat mensen in dicht bevolkte stadswijken meer gevat worden door COVID. We moeten als ruimtelijk planners dan ook expertise in het maatschappelijk debat inbrengen zodat we in het Relancebeleid toch ook duurzame ruimtelijke accenten kunnen leggen.

Zoals aangegeven heeft verdichting heel wat voordelen en dat is ook goed gedocumenteerd onder meer door de OESO. Toch is het belangrijk niet blind te zijn voor enkele nadelen zoals bijvoorbeeld duurdere huisvesting en gentrification die er aan verboden zijn. Een duurzaam ruimtelijk beleid moet daar dan ook op inzetten. Bijvoorbeeld als Vlaanderen kiest voor kernversterking en transit-oriented development (TOD), dan moet inclusiviteit ook een belangrijk aspect zijn in de planning.

Verder benadrukt Joris Scheers dat we het meest baat hebben met een focus op het regionale en lokale niveau. Het is op die stadsregionale en lokale schaal dat ruimtelijke planning het verschil kan maken. De meeste landen doen trouwens op nationaal niveau niet echt aan planning (en eigenlijk is dit bij ons ook zo) en de meeste landen kennen al zeker geen instrumentarium op nationaal niveau. Als we moeten zoeken naar goede voorbeelden, dan kunnen we misschien gaan kijken naar Oostenrijk, Noorwegen, Ierland, maar in elk van deze landen zitten ook valkuilen in het systeem.

Joris Scheers komt daarom tot de vaststelling dat politieke wil belangrijker is dan instrumentarium. In de jaren 1990 kenden we een ambitieuze Vlaamse overheid, wat resulteerde in het RSV en een goed uitgebalanceerd planningsstelsel. Nu is dit alles meer gekanteld in de richting van de lokale overheden.

Vanuit deze context moeten we op zoek gaan naar een optimalisatie van de planningspraktijk:

- We moeten af van 'misplaatst masochisme', want overall is er bestuurlijke complexiteit;
- Als we een krachtig ruimtelijk beleid willen mogen we ons niet blindstaren op ons eigen instrumentarium. Laat ons focussen op andere

beleidsdomeinen om mee te werken aan ruimtelijk beleid. Denk aan fiscaliteit en financiële maatregelen, maar ook het COVID-relanceplan biedt mogelijkheden;

- De Vlaamse regering wil schrapsessies organiseren om regelgeving te vereenvoudigen. Laat ons daar slim op inspelen, om ook de VCRO te vereenvoudigen en te verscherpen.

5 Locatiebeleid: hoe realiseren lokale besturen de bouwshift?

5.1 Herbestemmen van slecht gelegen harde bestemmingen

Peter Lacoere⁹ wijst erop dat heel wat gemeenten een overaanbod hebben aan harde bestemmingen en dat er geen draagvlak meer is voor groei. Veneco ondersteunt Evergem, Gavere, Merelbeke, Nazareth om in totaal ca. 300 tot 335 ha woonuitbreidingsgebied te schrappen. Het herbestemmen via een RUP is de meest solide weg om de bouwshift te realiseren. Andere (om)wegen om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden, falen. Er is binnen deze vier gemeenten grote consensus om dit te doen, ook al vraagt dat moed en financiële middelen.

Er gaat veel aandacht naar de woonuitbreidingsgebieden, maar het ruimtebeslag neemt in Vlaanderen ook toe door onder meer bedrijventerreinen en gemeenschapsvoorzieningen. Ook dat verdient aandacht.

Gemeenten kunnen een keuze maken om alles in één RUP te herbestemmen of om gedifferentieerd te werken. Men hoeft niet automatisch terug te grijpen naar een agrarische bestemming. Op basis van een GIS-analyse kan men bekijken wat de beste optie is. Er liggen dus kansen voor groene bestemming en uitbreiding.

Gemeenten zijn bekommerd om de financiële impact. De nieuwe planschadevergoeding zal leiden tot 11 maal hogere vergoedingen. Voor heel wat gemeenten is 2 tot 3 miljoen euro haalbaar, maar

9 Docent en onderzoeker ruimtelijke ontwikkeling aan de Hogeschool Gent (HOGENT) en projectadviseur van de Oost-Vlaamse intercommunale Veneco.

indien er moet worden betaald voor de terreinen voorbij 50 meter van de uitgeruste weg, dan is het instrument planschade *de facto* onbetaalbaar en onbruikbaar, want dan leidt dit tot bedragen van 20 tot 30 miljoen euro. De oorspronkelijke bedoeling van de planschade zoals in 1962 ingevoerd, was altijd dat dit betaalbaar moest blijven voor besturen, om niet te leiden tot stilstand in planning. Bovendien werd gesteld dat de vergoeding beperkt zou blijven tot het geval van een zekere, actuele en objectief vaststelbare schade.

Vlaanderen zou ook werk moeten maken van een vereenvoudiging voor Open Ruimte RUP's, door vrijstelling van een aantal vereisten. Dit geldt zeker voor het beleidsplan en de milieueffectrapportage, nu er geen wijziging op het terrein plaatsvindt. Verder kan de Vlaamse overheid een actief aankoopbeleid voeren voor de meest waardevolle delen, zoals natuur en cultuurhistorische landschapselementen. De Vlaamse overheid kan ook zelf het goede voorbeeld geven door eigen gronden en gesubsidieerde gronden te neutraliseren. Dit vergt een interne regeling binnen de Vlaamse overheid. Tot slot rijst de vraag of er bijkomende ondersteuning mogelijk is vanuit Vlaanderen inzake onder meer klimaat- en waterbeleid.

Sven Roegiers¹⁰ wijst erop dat de gemeente Evergem in 2019 de procedure heeft opgestart om 160 ha woonuitbreidingsgebied te schrappen. Het gaat om een bouwshift en geen bouwstop. Naast woongebied wordt ook industriegebied geschrapt. Het gaat vaak om gebieden waarvan nagenoeg niemand nog weet dat ze als WUG zijn aangeduid. Voor de gemeente Evergem past deze schrapping in het klimaatbeleid. Groen-blauwe netwerken zijn belangrijk om hittestress en droogte tegen te gaan en ruimte te geven aan water in de overstromingsgevoelige gebieden. Ruimtelijk beleid is de belangrijkste pijler in het klimaatadaptatiebeleid.

De gemeente Evergem zal geen ruimtelijk beleidsplan opmaken, omdat dit planlast met zich meebrengt en tijdrovend is en omdat het gemeentelijk structuurplan nog actueel genoeg is. Daarom werd

10 Schepen van Ruimtelijke Ordening, Wonen, Milieu en Natuur van de gemeente Evergem.

ervoor geopteerd om de WUG's te bevrozen of te schrappen. Een pluspunt van het gewestplan voor de gemeente is dat het ervoor gezorgd heeft dat heel wat landbouwgrond is behouden en gevrijwaard van bebouwing. Weliswaar is er nog te veel rood en ook heel veel paars ingekleurd. Het Betonrapport van Natuurpunt lag mee aan de basis om een herbestemming door te voeren. De betonsnelheid lag ruim boven het Vlaamse gemiddelde en anderzijds was de leefbaarheid erg laag. De gemeente Evergem wou dit omkeren. Evergem kan de bevolkingsgroei invullen binnen het bestaande ruimtebeslag. De gemeente voert zelf geen grondbeleid, omdat het daar ook de middelen niet voor heeft, dus is zij afhankelijk van andere initiatieven.

Evergem zal geen particuliere woningen meer vergunnen in WUG, met uitzondering van drie gebieden (10ha) voor sociale woningen, indien de sociale huisvestingsmaatschappij die gronden al in bezit had voor 1 januari 2017. De gemeente wil ook duidelijkheid geven naar de eigenaars toe. Eigenaars die erven, moeten veel successierechten betalen wanneer het perceel in woongebied ligt (factor 3 x landbouwgebied). In 2005 werd al een groot gebied herbestemd (RUP Belzele, bufferzone industriegebied) in het kader van de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent. In 2015 (RUP Zwartestraat) en 2016 (RUP Bommels) werd ook al herbestemd, zonder dat planschade werd betaald. Vaststelling is dat volgens de regels van de VCRO de eigenaars niet voor een vergunning in aanmerking kwamen. Zij leden dus door herbestemming ook geen schade.

De gemeente Evergem heeft voor het Open Ruimte RUP de nieuwe procedure gevolgd en zit nu aan het openbaar onderzoek. Het gaat om zes verschillende gebieden die in één keer worden herbestemd. Zeshonderd mensen werden aangeschreven, ook al is dat niet verplicht.

Griet Celen¹¹ wijst erop dat de Vlaamse Landmaatschappij in Vlaanderen actief is in landinrichting en beschikt over een stevige instrumentenkoffer. Interessant aan de nieuwe instrumentenkoffer Landinrichting die in 2014 door het Vlaams Parlement is

11 Ambtenaar bij de Vlaamse Landmaatschappij.

goedgekeurd, is dat die ook inzetbaar is door andere overheden om eigen projecten uit te voeren.

Het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' wordt momenteel toegepast in Aartselaar, waar de gemeente wil werken aan een sterke openruimtestructuur. Vanuit de kern wil men bovendien groene verbindingen leggen naar de achterliggende openruimtezone. Via een RUP wil de gemeente een groot deel van het woonuitbreidingsgebied, maar ook een stuk van het nog niet bebouwd woongebied, omzetten naar landbouw. Door er een herverkaveling aan te koppelen, zijn er een aantal voordelen:

- De juiste eigenaar wordt toegewezen aan de juiste plek. Landbouwers willen vooral rechtszeker kunnen ondernemen in het nieuw bestemd landbouwgebied. Projectontwikkelaars die gronden hadden, kunnen meer uit hun ontwikkeling halen als ze aansluiten op de kern en de gemeente kan makkelijker groene verbindingen realiseren;
- Er moet geen planschade en planbaten worden betaald omdat eigenaars onderling verevenen;
- De globale meerwaarde die ontstaat na het RUP komt ten goede van de gemeente als initiatiefnemer van het RUP. Zo heeft de gemeente de noodzakelijke middelen om te investeren in de inrichting van de groene verbindingen en het overstromingsgebied;
- Doordat de eigenaars er baat bij hebben, omdat ze door de herverkaveling op een betere plek zitten, is er draagvlak voor de operatie. Dat maakt het RUP onmiddellijk realiseerbaar.

Er zijn wel nog enkele kanttekeningen:

- Het instrument werkt best als er nog niet gebouwd is op de gronden. In Nederland werden herverkavelingen uitgetoetst in kantoorgebouwen of op kades, maar Vlaanderen heeft gekozen voor onbebouwde percelen;
- Men moet goed afwegen wanneer men het instrument inzet. Dat gebeurt best in een groengebied, omdat je dan makkelijker met gelijke

grondwaarde of zelfs een meerwaarde kan eindigen na de operatie;

- Het is een uitdaging om bij een verdichting de venale waarde (de ruilwaarde) van het aantal wooneenheden goed in rekening te brengen.

5.2 Beleidsplanning

Steven Hoornaert¹² verduidelijkt hoe Veneco binnen haar werkingsgebied gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen opmaakt om de bouwshift te realiseren. Uiteraard gaat dit over kernversterking en verdichting op maat, maar ook over het schrappen van woonuitbreidingsgebieden.

Binnen de vervoerregio Gent wordt een groei van circa 25.000 extra huishoudens verwacht in de komende 15 jaar. Er zijn voldoende onbebouwde percelen woongebied om dat allemaal op te vangen, al zijn niet alle beschikbare woongebieden goed gelegen. Binnen het bestaande weefsel is er nog zeer veel potentieel om te verdichten, in te breiden of te herontwikkelen. Het aanbod is daardoor veel groter dan de behoefte. De grote reserve van circa 1.300 ha onaangesneden WUG is in principe zelfs overbodig in de regio.

Appartementisering duikt overal op en heeft ook te maken met demografische trends (vergrijzing, gezinsverdunding). Het kan leiden tot een hoger ruimtelijk rendement, maar toch verschijnen te pas en te onpas overmaatse appartementsgebouwen, vaak op onaangepaste schaal, op verkeerde locaties en met weinig ruimtelijke meerwaarde voor de omgeving of voor de bewoners. Dat leidt tot sleutelvragen rond de kwaliteit van verdichting: op welke plaatsen wel en zeker niet, hoeveel, welke inrichting en kwaliteitsprincipes.

Vanuit een bovenlokaal perspectief reikt Veneco analyses aan de gemeenten aan (onder meer de regioscan met positionering van elke gemeente in de regio). Die bovenlokale inzichten worden gekoppeld aan lokaal onderzoek. Zo wordt voor elke gemeente de gewenste verdichtings- en verdunningsstrategie

uitgetekend. Die visies zullen ook moeten worden vertaald in verordenende plannen, maar anderzijds hecht Veneco ook belang aan onderhandelende stedenbouw. Veneco coördineert daarom de regionale kwaliteitskamer (VakWeRK), biedt ondersteuning aan gemeentelijke diensten, neemt soms zelf de projectregie op of zet in op ontwerpend onderzoek, al dan niet via eigen onderzoek of via ontwerpwedstrijden.

Schrappen van WUG's is een tweede pijler van de bouwshift. Nagenoeg alle woonuitbreidingsgebieden in de regio kunnen worden geschrapt: zowel vanuit cijfermatige behoefte is er geen nood, maar ook vanuit kwalitatief oogpunt is het niet wenselijk om open ruimte aan te snijden. In principe zou dit ook in één keer kunnen via een decreet op Vlaams niveau, maar daar is geen politiek draagvlak voor. Vandaar dat Veneco zelf onderzoek doet in het kader van gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen.

Steven Hoornaert stelt voor om visievorming op bovenlokaal niveau te organiseren via een regionaal ruimtelijk beleidsplan en dit vervolgens juridisch-planologisch te vertalen op lokaal niveau, naar analogie met de vervoerregio's, in een samenwerkingsverband Vlaanderen-provincie-gemeenten, ondersteund door intercommunales. Vanuit het Vlaamse niveau zouden bindende principes en strategische doelstellingen moeten worden vastgelegd, met bepaalde vrijheidsgraden en accenten voor de regio. Eigenlijk zijn tussenvormen nu reeds mogelijk, zie bijvoorbeeld de intergemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen of de provinciale beleidsplannen met gebiedsgerichte beleidskaders.

De gemeente Zemst heeft de opmaak van haar Beleidsplan Open Ruimte (ORB) nog niet zo lang geleden aangevat. Lindsay Rinckhout¹³ kan daardoor nog geen concrete resultaten voorleggen, maar wel de aanpak voorstellen. Twee valleigebieden (Zenne en Barebeek) doorkruisen Zemst noord-zuid. Het landschap wordt ook doorsneden door harde infrastructuur (E19, spoorweg Brussel-Antwerpen en twee kanalen). Toch fungeert Zemst als landschappelijke buffer tussen Brussel en Mechelen. Zemst is

12 Senior ruimtelijk planner bij de Oost-Vlaamse intercommunale Veneco.

13 Ambtenaar bij de gemeente Zemst.

tot het ORB gekomen vanuit het strategisch project Open Ruimte In en Om Mechelen (ORIOM-project), waarin men poogt de nog resterende open ruimte, natuurwaarden, landbouwgebieden, bossnippers en valleestructuren in het gevarieerd en verstedelijkt landschap rond Mechelen te beschermen, en waar mogelijk te versterken en te verbinden. Een tweede aanleiding voor het ORB zijn de uitdagingen die de landbouwsector ondervindt: lage inkomens, vergrijzing, milieu-impact, water, eigenaarsstructuren (erfpacht), vertuining en verpaarding. Zemst krijgt ook te maken met verdere verharding. De soepele regelgeving met vrijstellingen voor bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden, zelfs zonevreemd, is hier de oorzaak van. Zemst ondertekende bovendien het burgemeestersconvenant en moet dus inspanningen doen om de 40% reductie van CO₂ te kunnen halen. Zemst kampt met een versnipperde structuur, waardoor ook de biodiversiteit onder druk staat en de oppervlakte natuur afneemt. Het bestuur wil de kwaliteit van de bossen verhogen en inzetten op kleine landschapselementen. In de open ruimte zorgt sluipverkeer voor overlast. Bovendien is de bebouwing er niet duidelijk begrensd en dus ook de open ruimte niet. Tot slot stelt Zemst zich vragen over niet beschermd, maar wel beeldbepalend erfgoed dat belangrijk is voor de identiteit. Ook de kasteelparken (privaat) moeten meer zichtbaar worden. Bij de opmaak van de projectdefinitie van het ORB heeft Zemst zich laten bijstaan door het Team Vlaamse Bouwmeester.

5.3 Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen

Wolfgang Vandevyvere¹⁴ wijst erop dat de 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' (BGO) in 2009 in artikel 4.3.1. VCRO zijn ingeschreven, om een vergunning te kunnen weigeren. Het niet-verenigbaar zijn met de goede ruimtelijke ordening is één van de redenen om dit te motiveren. Bij de beoordeling moet rekening worden gehouden met de omgeving (onder meer schaal en inpasbaarheid) en het ruimtelijk rendement. Als er voorschriften voor de goede ruimtelijke ordening bestaan, dan moet men geen beoordeling meer doen, maar de voorschriften toepassen. Dat is de relatie tussen legaliteitsbeoordeling en opportuniteitsbeoordeling. De decreetge-

ver wilde met artikel 4.3.1. VCRO de 'dictatuur van de bestaande toestand' tegengaan en wilde met de BGO de mogelijkheid bieden om inhoudelijke visie-elementen (onder meer uit een masterplan, woningtypetoets, hoogbouwnota, voorontwerp RUP, omzendbrief) mee te nemen.

In de praktijk blijken de BGO nu geïnstrumentaliseerd te zijn geworden. Men ziet het als een alternatief ordeningsinstrument (voorafgaand aan RUP of verordening, of in de plaats ervan) en dat was niet de bedoeling van de decreetgever. BGO op die manier toepassen is juridisch problematisch.

Enkele belangrijke punten:

- BGO kunnen enkel een rol spelen in de toetsing van een goede ruimtelijke ordening en kunnen niet het karakter noch de doorwerking hebben van stedenbouwkundige voorschriften (RUP, stedenbouwkundige verordening). Ze kunnen geen afbreuk doen aan geldende voorschriften noch die voorschriften 'wijzigen'.
- BGO kunnen ook geen grondslag zijn om aanvragen te weigeren die in overeenstemming zijn met stedenbouwkundige voorschriften van (bijvoorbeeld) een gedetailleerd RUP. De gedetailleerde voorschriften worden immers geacht de goede ruimtelijke ordening weer te geven. Je kan dus niet zomaar een document opmaken waarin je aangeeft dat je bepaalde zaken zal weigeren. Je kan wel in een structuurplan of beleidsplan aangeven dat je een aantal zaken zal herzien, maar je kan niet rechtstreeks beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in het vergunningenbeleid toepassen. Je moet dus eerst een plan opmaken of wijzigen.
- BGO kunnen ook geen grondslag zijn om aanvragen te vergunnen in strijd met stedenbouwkundige voorschriften van (bijvoorbeeld) een RUP.

Een en ander valt te lezen in de leidraad BGO, opge maakt door het Departement Omgeving.¹⁵

14 Ambtenaar bij het Departement Omgeving, Afdeling BJO.

15 <https://omgeving.vlaanderen.be/handleidingen-en-leidraden>

Koen Van den Wyngaert¹⁶ bevestigt dat BGO een *hot topic* is, dat inmiddels reeds tot ca. 500 arresten heeft geleid. BGO is nuttig voor een bouwshift, maar kan niet worden ingezet voor een bouwstop of bouwpaauze. BGO kan worden gebruikt om in bepaalde zones te verdichten (ruimtelijk rendement) of bouwen tegen te houden. Uit de rechtspraak en rechtspraktijk blijkt dat rekening moet worden gehouden met volgende aandachtspunten:

- BGO moet kenbaar en duidelijk zijn. Een beleidskader voor de inplanting van windturbines bijvoorbeeld moet territoriaal duidelijk zijn afgebakend;
- BGO kan niet in de plaats komen van of tegenstrijdig zijn met stedenbouwkundige voorschriften;
- Een herbestemming moet via een RUP en niet via BGO.
- Wanneer een RUP niet erg gedetailleerd is, kan BGO aanvullend en meer detaillender werken;
- De overheid kan niet louter op basis van BGO beoordelen, maar moet ook de beginselen van behoorlijk bestuur respecteren;
- De vergunningverlenende overheid kan, maar is niet verplicht rekening te houden met BGO;
- De ene BGO is de andere BGO niet: de ene overheid kan een andere motivering aanbrenge en moet dus niet per se de andere overheid daarin volgen;
- De startnota van een RUP als aanzet van BGO aanzien, is een brug te ver.

5.4 Opbouwen van een strategie voor de bouwshift

Els Terryn¹⁷ deed doctoraal onderzoek naar de betekenis en de mogelijkheden van beleidsevaluatie in de ruimtelijke planning. Dat leverde inzichten op die kunnen helpen bij het uittekenen van een strategie voor de bouwshift. Evaluatie moet een essentiële rol spelen in het ruimtelijk beleid. Men moet continu een reflexieve houding aannemen om de toekomst-

visie uit te zetten en vervolgens de strategie te bepalen om daar te geraken.

Marian Mys¹⁸ en Charlotte Jacobs¹⁹ bevestigen dat het belangrijk is om stelselmatig stil te staan bij het gevoerde ruimtelijk beleid. Toen men in Boechout vaststelde dat de doelstellingen van de gemeentelijke ruimtelijke structuurvisie waren bereikt, werd als opstap naar een gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan gewerkt aan een Visienota Omgeving 2030. Deze Visienota bleek al snel een belangrijk evaluatiemoment. Gezien de stedelijke context van het stadsranddorp Boechout is verder ontwikkelen op deze locatie een realiteit, maar moet worden gezocht naar een manier om kwalitatief te verdichten en de identiteit van het dorp te versterken, zonder open ruimte aan te snijden. Reeds sinds 2013 had Boechout een RUP Meergezinswoningen met één voorschrift waarin staat waar nog wel of niet meergezinswoningen kunnen. Hierdoor is Boechout niet 'verappartementiseerd'. Uit de Visienota Omgeving 2030 bleek dat dit RUP aan actualisering toe was. Bepaalde zones waar een stolp over zat, kunnen immers wel verdichting aan. Boechout werkt nu ook aan een RUP Kernversterking. De Visienota is intern, maar het studiewerk wordt voorgelegd aan de bevolking: wat leeft bij de bevolking, wat zijn hun prioriteiten en urgenties?

Maarten Horemans²⁰ wijst erop dat de gemeente Nijlen in 2015-16 is gestart met een analyse van het ruimtelijk beleid. Men wou een nieuw instrument om de vraagstukken rond verdichting en open ruimte in een landelijke gemeente op gepaste wijze te kunnen aanpakken. Het is een beeldkwaliteitsplan geworden, samen met een openruimteperspectief. Het moest ook structuur en transparantie brengen in het beleid. Daarin zat een zoektocht naar partners, want als klein lokaal bestuur kon de gemeente het niet alleen. Daarom was er ook een doorgedreven participatielukkig aan verbonden.

In het beeldkwaliteitsplan heeft de gemeente zich vier mogelijke rollen toegemeten:

16 Advocaat bij Schuermans Advocaten.

17 Ruimtelijk planner bij studie bureau Voorland.

18 Ambtenaar bij de gemeente Boechout.

19 Ruimtelijk planner bij studie bureau Maat ontwerpers.

20 Ambtenaar bij de gemeente Nijlen.

- *Projectmodus*: de gemeente neemt een eerder inspirerende rol op en zoekt vooral partners om het te doen;
- *Visiemodus*: de gemeente gaat een kwaliteitsdialoog aan met ontwikkelaars en architecten, met duidelijke richtlijnen (regie);
- *Beleidsmodus*: hier moet de gemeente echt strategische keuzes maken en zelf initiatief nemen;
- *Cultuurtransitie*: belangrijk is dat in de transitie inzake ruimte, mobiliteit en wonen, iedereen mee is.

Hoewel het beeldkwaliteitsplan geen formeel document is, heeft de gemeente Nijlen hiermee in 2018 de Planningsprijs gewonnen. De gemeente denkt dat visie/beleid ook een instrument is. De overheid moet goed nadenken over de rollen die zij kan opnemen.

6 Het regisseren van kernversterking

6.1 Afwegen en combineren van instrumenten

An Maeyens²¹ wijst erop dat het Departement Omgeving een *Instrumentengids* heeft opgemaakt, een website met een overzicht van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten en hun gebruiksmogelijkheden, met voorbeelden van realisaties. De gids kan een handig hulpmiddel zijn bij het maken van een instrumentenafweging.

Maarten Van Hulle²² en Matthias Strubbe²³ gaan in op de *'BRV Proeftuin Vlaams-Brabant. Instrumenten als hefboom voor kernversterking'*, een gezamenlijk leertraject tussen de provincie Vlaams-Brabant en het Departement Omgeving. Onderzocht werd hoe op regionale schaal woonaanbod kan worden geclusterd in kernen en welke combinatie van instrumenten daarvoor het best geschikt is. Daarvoor werd een co-creatief proces opgezet met lokale besturen in de regio. Speciale aandacht ging naar de rol die de provincie kan opnemen.

21 Ambtenaar bij het Departement Omgeving.

22 Ruimtelijk planner bij het studie bureau Atelier Romain.

23 Advocaat bij LDR Advocaten in Omgevingsrecht.

De slaagkansen van de instrumenten hangen af van de ruimtelijke en bestuurlijke context. Vier scenario's werden verkend met telkens twee sporen: beperken van ontwikkeling en verruimen van ontwikkelingsmogelijkheden. De eindconclusie luidt dat een gecombineerde inzet van instrumenten noodzakelijk is.

- *Scenario 1: bovenlokaal sturen*
De provincie neemt de lead via een provinciale verordening met maximale woondichtheid voor het perifere gebied en een hogere minimale woondichtheid in de goed gelegen kernen.
- *Scenario 2: lokaal afkomen en compenseren*
Er komt een intergemeentelijk lastenbesluit op basis van meerkosten van wegenis en nutsvoorzieningen.
- *Scenario 3: lokaal transformeren*
Via bestemmingswijziging worden ontwikkelingsmogelijkheden volledig geschrapt op perifere locaties (planshade) en worden ontwikkelingsmogelijkheden gecreëerd op strategische locaties die momenteel geen bouwrechten hebben (planbaten).
- *Scenario 4: Interbestuurlijk transformeren*
Dit scenario werkt met een combinatie van de overige scenario's.

6.2 Instrumenten voor kernversterking

Ward Verbakel²⁴ wijst erop dat we in de praktijk te vaak louter kernverdichting zien en geen kernversterking. Dat is de reden waarom er een *Beleidskader Leefbare Dorpen Getestreek* werd ontwikkeld, waaraan strategische projecten en een vergunningskader werden gekoppeld. Tegelijk werkt de regio ook op een hoger schaalniveau, samen met Regio-net en de Provincie Vlaams-Brabant. Zo krijgt men zicht op de organische groei en kan men vervolgens beleidsmatig en gericht sturen. Zo wordt kwaliteit bespreekbaar in de onderhandelingsstedenbouw. Er werd ook een *'kompas'* ontwikkeld, waarbij eerst wordt gekeken naar de draagkracht van het dorp, de directe omgeving, de meerwaarde van het project en vervolgens de architectuur.

24 Architect stedenbouwkundige bij plusoffice architects.

Kristine Verachtert²⁵ wijst op de digitale *Toolkit Kernversterking*, een praktische gids voor de Provincie Vlaams-Brabant, gemeenten en ontwikkelaars. Voor vijf gemeenten werden ook actieplannen voor kernen opgemaakt: Bertem, Bierbeek, Huldenberg, Rotselaar en Zemst. Die gemeenten fungeerden als klankbord bij de opmaak van de gids. De Toolkit start met een bespreking van de uitdagingen en de verschillende rollen en strategieën die kunnen worden uitgewerkt. Vervolgens komen de ruimtelijke en juridische instrumenten aan bod.

6.3 Lasten en voorwaarden

Tessa Cornelissen²⁶ wijst erop dat het departement Omgeving een leidraad heeft opgemaakt, omdat de toepassing van lasten en voorwaarden in de praktijk niet evident bleek. Deze leidraad behandelt heel wat concrete vragen en voorbeelden, is online beschikbaar en is steeds actueel.

Robin Verbeke²⁷ waarschuwt voor de strikte toepassingsvoorwaarden opgenomen in artikel 74 Omgevingsvergunningendeceet. Voorwaarden moeten voldoende precies zijn. Er mag geen ruimte zijn voor interpretatie. Voorwaarden moeten ook redelijk zijn in verhouding tot het project. Het mag niet gaan om een essentiële wijziging. De voorwaarde om een meergezinswoning om te zetten naar een eengezinswoning of een kantoorgebouw om te zetten naar een gemengd gebouw, kan niet, want dit is sleutelen aan de functie. Voorwaarden moeten tot slot te verwezenlijken zijn door de aanvrager, bouwheer, gebruiker of exploitant.

Arnout De Waele²⁸ gaat in op het onderzoek naar de invulling en toepassing van lasten, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving in 2019. Bij het opleggen van lasten kan de overheid een algemeen kader hanteren dat ofwel enkel intern wordt gebruikt ofwel wordt opgenomen in een stedenbouwkundige verordening. Een derde optie is dat er geen kader is en de overheid ad hoc en op maat lasten oplegt.

25 Ruimtelijk planner bij het studiebureau BUUR.

26 Ambtenaar bij het Departement Omgeving.

27 Advocaat bij LDR Advocaten in Omgevingsrecht.

28 Ruimtelijk planner bij het studiebureau Atelier Romain.

Volgende types van lasten kunnen een rol spelen bij het realiseren van de bouwshift:

- *in natura*: bijvoorbeeld het inrichten van groenruimte;
- *grondafstand*: bijvoorbeeld de overdracht van gronden aan de gemeente;
- *sociale mix*: bijvoorbeeld het opleggen van een bepaalde typologie;
- *financiële last*: bijvoorbeeld wanneer de initiatiefnemer niet op eigen grond de last kan realiseren.

Er moet altijd een verband zijn tussen de last en het project. Er geldt ook een nabijheids- en proportionaliteitsvereiste. Vanuit het principe van de onderhandelingsstedenbouw kan het interessant zijn om voor grotere projecten een flexibel kader van lasten op te leggen, dat kan inspelen op de context en kan rekening houden met ruimtelijke knelpunten en kansen.

6.4 Planningsprocesmanagement

David Stevens²⁹ gaat in op de elf projecten die momenteel in Vlaanderen lopen volgens de complexeprojectenprocedure. Het gaat voornamelijk om grote infrastructuurprojecten, maar bijvoorbeeld ook om het Nationaal Park Hoge Kempen, waar 60 ha industriegebied wordt omgezet in natuurgebied. Er zijn zowel projecten op bovenlokaal als lokaal niveau.

De winst van een complexeprojectenprocedure zit niet noodzakelijk in de snelheid van besluitvorming, maar wel in de kwaliteit van het proces en de robuustheid van de besluitvorming. De procedure laat toe om heel wat actoren te betrekken. Er wordt meer geïntegreerd en minder sectoraal gewerkt. Er wordt ingezet op omgevingsmanagement. De procedure laat toe om meer *'out of the box'* te denken.

Björn Bracke³⁰ is betrokken bij het complex project 'Stationsomgeving Geel' en noteert volgende uitdagingen:

29 Ambtenaar bij het Departement Omgeving, Team Complexe Projecten.

30 Ruimtelijk planner bij het studiebureau Omgeving cvba.

- Omgaan met verschillende snelheden en verschillende verwachtingen;
- Veelheid aan processtappen en documenten;
- Stroomlijnen van de communicatie naar de verschillende doelgroepen;
- Spanningsveld tussen strategische beslissingen en gedetailleerde uitwerkingen;
- Nieuwe inzichten doorheen de tijd;
- Lange duurtijd en juridisch vacuüm voorafgaandelijk aan het voorkeursbesluit;
- Multidisciplinariteit werkt sturend en verrijkend.

Hans Leinfelder³¹ wijst op het ‘omgevingsbesluit’, een voorstel dat resulteert uit twee studies uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.³² Het omgevingsbesluit is een alternatief voor het klassieke RUP, dat kwetsbaar is geworden doordat heel wat sectorale beleidsvelden hun doelstellingen en ambities erin willen laten opnemen. Het omgevingsbesluit wordt een container voor de samenhangende inzet van allerlei instrumenten in de loop van een geïntegreerd planningsproces, terwijl het RUP zelf wordt teruggebracht tot zijn stedenbouwkundige essentie (‘slank RUP’). De goedkeuring van het omgevingsbesluit zou verlopen via een decretaal vastgelegde procedure met inspraak, maar het omgevingsbesluit heeft geen opgelegde processtructuur. Het is aangewezen om het concept eerst in pilots toe te passen (bijvoorbeeld brownfields, planologische attesten, aanbodgedreven RUP’s) en het pas na testen, evalueren en verfijnen algemeen van kracht te laten worden. Dit lijkt een betere en eenvoudiger aanpak dan de Nederlandse, om te evolueren richting omgevingsplanning.

31 Docent KU Leuven, Faculteit/Departement Architectuur, campus Gent.

32 Zie *Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces*, Voorland-Proflow-LDR i.s.m. KU Leuven en Intoe (2015) en *Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking*, Voorland-Proflow-Charlier Consult i.s.m. KU Leuven, Intoe en UGent-VUB (2016).

7 Slot

Aan het einde van de Werelddag van de Stedenbouw vond een panelgesprek plaats, onder leiding van Hans Tindemans, met Peter Cabus³³, Sofie Vandellannoote³⁴ en VVOR-voorzitter Isabelle Larmuseau, gevolgd door een slotwoord van VRP-voorzitter Ann Verhetsel.

Peter Cabus gaat akkoord met de vaststelling van Joris Scheers dat de problemen in Vlaanderen niet zo uniek zijn als dat we vaak denken. Ieder land of regio moet binnen zijn eigen specifieke context zoeken naar de beste oplossingen, maar we kunnen wel leren van elkaar. We moeten ons er ook van bewust zijn dat onder meer fiscaliteit, huisvesting en infrastructuur een grotere impact hebben dan ons eigen instrumentarium. Dat brengt ons bij de belangrijke regierol die we met het ruimtelijk beleid moeten opnemen. Er zijn nu meer dan ooit tevoren opportuniteiten om die ruimtelijk regie te gaan voeren. Heel wat sectoren komen nu immers tot de vaststelling dat ze strop zitten en nood hebben aan meer ruimtelijke regie. Om de ruimtelijke transitie te realiseren moeten we afstappen van ‘ieder zijn ding’. Co-bestuur op regionaal niveau is de toekomst.

We moeten ons planningsstelsel niet drastisch herdenken om, net als Nederland, richting omgevingsplanning te gaan. We hebben in Vlaanderen beslist om voortaan te werken via beleidsplanning in plaats van structuurplanning. Omschakelen van het ene stelsel naar het andere vraagt tijd. We zijn begonnen in 2011 en inmiddels is er veel denkwerk verricht en zijn ook actoren ermee aan de slag. Bovendien, *what’s in a name?* Omgevingsplanning is een nieuwe term. Klimaat, demografie, mobiliteit, water, ... zijn grote uitdagingen die we samen moeten vatten. Die vraagstukken geïntegreerd benaderen is altijd al de essentie geweest van ruimtelijke planning. De omgevingskwaliteit bewaken en versterken kan perfect in een gebiedsgerichte, en meteen ook een gedifferentieerde, aanpak. Je kan het vergelijken met de programmatorische aanpak stikstof (PAS) waar we via gebiedsgerichte benadering

33 Secretaris-generaal van het Departement Omgeving.

34 Algemeen directeur van de Oost-Vlaamse intercommunale Veneco.

werken met speciale beschermingszones waar een andere vergunningverlening geldt. Dit hoeven we niet 'omgevingsplanning' te noemen. Het is evident dat we geïntegreerd werken. Moet je komen tot één plan of tot afstemming?

Een schrapsessie en aanscherping van de regelgeving is realistisch. In de zopas opgemaakte beleids- en begrotingstoelichting van omgevingsminister Zuhair Demir staat dat ze aanpassingen zal doen aan de VCRO om een flexibele invulling van ruimtelijk rendement in kernen makkelijker mogelijk te maken en tegelijk generieke afwijkingsregels in vraag te stellen.³⁵

De stand van zaken van het Instrumentendecreet en de uitwerking van de planschaderegeling is een belangrijke vraag waar veel gemeenten mee zitten. Er is politiek overleg geweest over het Instrumentendecreet en het vraagstuk van de woonuitbreidingsgebieden (WUG). Er is een besluit in de maak om op Vlaams niveau een stulp te zetten over de WUG. 'Ontstolping' is vervolgens mogelijk door een lokaal planningsinitiatief. Dat zal het aansnijden van WUG moeilijker maken. Bedoeling is om zo ook de planschade aanzienlijk te reduceren.

De omgevingsminister zal in 2021 het BRV voorleggen met daarin drie sporen:

- Spoor 1: top-down beleidskaders die de normerende kaders uit het RSV vervangen en aanpassen aan de visie van het BRV;
- Spoor 2: gebiedscoalities waar Vlaamse, provinciale en lokale overheden samen in gebiedsprogramma's werken met middelen uit een gebiedsfonds;
- Spoor 3: green deal met maatschappelijke actoren die het BRV mee realiseren.

Sofie Vandelannoote wijst erop dat veel lokale besturen verwachten dat Vlaanderen werk zal maken van een efficiënter planningsstelsel. De aarzeling om gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen of uitvoeringsplannen op te maken heeft grotendeels te maken met de planlast. Als lokaal bestuur moet je

bovendien politieke moed hebben om de bouwshift te realiseren. Het vergt tijd, energie en middelen en er zijn veel hinderpalen:

- Afwijken van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) leidt tot juridische problemen. Lokale besturen vragen daarom aan de Vlaamse overheid om een eenvoudige procedure uit te werken om het schrappen van WUG mogelijk te maken;
- Planning vereist de opmaak van heel wat documenten (beleidsplan, MER, RUP) en dat is tijdrovend en duur;
- De planschadevergoeding in het Instrumentendecreet maakt de bouwshift onbetaalbaar voor lokale besturen;
- Het huidige ruimtelijk beleid is niet coherent en schakelt in verschillende snelheden. Er gaapt een kloof tussen visievorming en vergunningenbeleid. Gemeenten raken ontmoedigd en nemen een afwachtende houding aan. Structuurplanning hield de wortel van ontvoogding voor, maar bij beleidsplanning ontbreekt de motivatie.
- De lokale besturen missen concrete doelstellingen en de koppeling ervan aan financiële middelen. Het openruimtefonds bevat wel wat middelen, maar die worden niet gelinkt aan een resultaatsverbintenis.

Er zouden regionale taakstellingen moeten worden afgesproken, waaraan resultaatgericht middelen worden gekoppeld: een Vlaams sturend kader met financiële stimuli. Door lokale samenwerking en visievorming op regionaal niveau zouden er ook minder plannen en dus minder planlast zijn en wordt gezamenlijk aan capaciteitsopbouw gewerkt. De ruimtelijke visievorming en planning zou moeten aanhaken op de werking van de vervoerregio's. Het gaat dan om de opmaak van een geïntegreerde regiovisie, met daaraan gekoppeld een gebiedsgericht programma.

Isabelle Larmuseau stelt dat er wel degelijk nood is aan een grondige herdenking van het planningsstelsel, naar Nederlands voorbeeld. De fysieke leefomgeving moet veel meer worden meegenomen in

35 Zie <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1614157> p. 51.

de ruimtelijke planning. De nog voorhanden milieugebruiksruimte – die net als in Nederland ook in Vlaanderen erg onder druk staat – moet duidelijker tot uitdrukking worden gebracht in de ruimtelijke (omgevings)plannen. Net als in Nederland, moeten we in Vlaanderen de problemen (zoals bijvoorbeeld de impact van landbouw op natuur en omgekeerd) durven benoemen en durven aangeven hoe we in de toekomst de omgevingskwaliteit en de bodembestemmingen kunnen/zullen behouden en/of verbeteren. Zo bijvoorbeeld kunnen in de Nederlandse omgevingsplannen omgevingswaarden (onze milieukwaliteitsnormen) worden opgenomen. Wanneer er sprake is van een (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden/milieukwaliteitsnormen – wat op veel plaatsen in Vlaanderen het geval zal zijn – heeft de overheid de plicht om een programma vast te stellen, waarin maatregelen worden opgenomen waarmee alsnog aan deze waarden/normen zal worden voldaan.

Ann Verhetsel besluit dat we met een *business as usual* niet op koers zitten om de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw aan te kunnen. Ruimtelijke planning krijgt te weinig aandacht in het beleid. Instrumenten en keuzes uit andere beleidsdomeinen moeten in lijn worden gebracht met de principes van het BRV. Het gaat bij de bouwshift niet enkel om regelgeving, instrumenten, taakverdeling en procedures, maar ook om een culturele en mentale shift. Er valt veel inspiratie te halen uit het buitenland. Het is aan ons om hier binnen de Vlaamse context werk van te maken. Als planners en juristen moeten we samen nagaan hoe we het ruimtelijk planningssysteem beter kunnen maken. ■

Grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten 2.0

Frank Groothuijse en Isabelle Larmuseau

1 Inleiding

In opdracht van de Vlaamse Regering en de Nederlandse Rijksoverheid werd de afgelopen twee jaar onderzoek uitgevoerd naar de samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen bij grensoverschrijdende infrastructurele projecten.¹ De begeleidingsgroep, onder voorzitterschap van prof. dr. Cathy Berx en prof. mr. Niels Koeman, was samengesteld uit professionals uit Nederland en Vlaanderen die nauw betrokken zijn bij de grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten tussen Vlaanderen en Nederland.

Voor gemeenschappelijke infrastructurele projecten die zich uitstrekken over het Vlaamse en Nederlandse grondgebied, gelden de Vlaamse resp. Nederlandse regelgeving, besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures. Afgezien van een enkele uitzondering, ontbreken gezamenlijke regels, procedures en afspraken over de afstemming van de besluitvorming en rechtsbescherming tussen beide landen. Zoals uit voorbeelden in de praktijk blijkt, kan dit de realisatie van projecten compliceren, vertragen, inefficiënt en duurder maken en in het ergste geval tot niet afgestemde of zelfs tegenstrijdige resultaten leiden. De Nederlandse en de Vlaamse regering besloten om die reden om dit probleem in kaart te brengen en een efficiënte en kwaliteitsvolle procesaanpak voor grensoverschrijdende projecten met voldoende waarborgen uit te werken.

1 Grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten 2.0. *Aanbevelingen voor de revitalisering van de samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland bij grensoverschrijdende infrastructurele projecten*, studie uitgevoerd in 2019-2020 door de Universiteit Utrecht (C. BACKES, F. GROOTHUIJSE, M. VAN GILS en J. KEVELAM), LDR Advocaten in Omgevingsrecht (I. LARMUSEAU) en de Universiteit Hasselt (S. VAN GARSSE, B. VANHEUSDEN, E. LANCKSWERDT, S. HENNAU, R. MASSOELS), zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/14/kamerbrief-voortgang-grensoverschrijdende-samenwerking>.

2 Aanbevelingen

Het onderzoek dat in dit verband werd uitgevoerd, leidt tot een reeks belangwekkende conclusies. Eén van de belangrijkste bevindingen is dat de meeste (potentiële en daadwerkelijke) problemen bij de realisatie van complexe grensoverschrijdende projecten niet zijn gelegen in een gebrekkig juridisch instrumentarium² en ook niet door de introductie van nieuwe juridische instrumenten hoeven te worden opgelost. Het gaat voornamelijk om het slim, en met aandacht voor de (bestuurlijke en juridische) verschillen, optimaal toepassen van de bestaande juridische instrumenten en een vroege, open en aanhoudende dialoog hierover.

Op basis van de onderzoeksresultaten werden volgende aanbevelingen geformuleerd:³

I° Op het vlak van strategische planning en samenwerking:

- Nederlandse en Vlaamse bestuursorganen kunnen meer en beter anticiperen op concrete grensoverschrijdende opgaven door op voorhand, aan beide zijden van de grens en op strategisch niveau, lange termijn doelstellingen voor grensoverschrijdend ruimtelijk beleid en de prioritering daarvan overeen te komen en periodiek tegen het licht te houden. Deze doelstellingen en prioriteiten zouden in ruimtelijke beleidsplannen moeten worden verankerd. Bestaande of te revitaliseren samenwerkingsverbanden kunnen hierbij een rol spelen.

2 Voor Nederland werd in de studie uitgegaan van de Omgevingswet en aanverwante regelgeving, die vermoedelijk in 2022 in werking zullen treden. Zie <https://aandeslagmet-deomgevingswet.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/tekst-toelichting-omgevingswet-amvb/>.

3 Zie het onderzoeksrapport 'Grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten 2.0', p. 16-18.

- Het verdient aanbeveling een permanent expertisecentrum op te richten voor Nederlands/Vlaamse-samenwerking, waar kennis van en ervaring met verkennen en uitvoeren van grensoverschrijdende opgaven wordt gecentraliseerd. Vanuit dit expertisecentrum kunnen grensoverschrijdende projectteams, die per concreet grensoverschrijdend project worden opgericht, worden ondersteund. Het expertisecentrum zou een bredere scope kunnen hebben dan louter grensoverschrijdende infrastructuurprojecten.

2° Op het vlak van organisatie van concrete projecten:

- Grensoverschrijdende projectgedreven planprocessen verlopen het beste via de onderling sterk vergelijkbare complexeprojectenprocedure in Vlaanderen en projectprocedure in Nederland. Het verdient ten eerste aanbeveling om deze procedure aan beide zijden van de grens zoveel mogelijk te volgen. Door toepassing van deze procedures kan de complexe en gefragmenteerde besluitvorming en bevoegdhedenverdeling worden vereenvoudigd. Het feit dat één bevoegd gezag aan elk van beide zijden van de grens verantwoordelijk en bevoegd is voor de besluitvorming en de voorbereiding daarvan en, zo nodig, doorzettingsmacht heeft ten aanzien van andere bestuursorganen, vereenvoudigt de procedurele en inhoudelijke grensoverschrijdende afstemming.
- Een gedeelde prioriteit voor de op te lossen grensoverschrijdende opgave is een noodzaak, voordat een projectprocedure in beide landen wordt opgestart. Via een gezamenlijke startbeslissing, die in Nederland buitenwettelijk is, kan uitdrukking worden gegeven aan de gezamenlijk intentie en prioritering om een concrete grensoverschrijdende opgave en de mogelijke oplossingen daarvoor gezamenlijk te onderzoeken. Leg afspraken hierover vast in een bestuursakkoord, convenant of verdrag.
- Participatie, m.e.r.-procedures en passende beoordelingen kunnen door een gezamenlijk projectteam integraal worden vormgegeven. Wettelijke stappen die in Vlaamse projectprocedure altijd vereist zijn, maar in de Nederlandse projectprocedure niet, zoals een startbeslissing, alternatievenonderzoeksnota en andere procesnota's, MER, goedkeuring van Team Mer, etc., kunnen in de Nederlandse procedure ook buitenwettelijk worden gezet in nauwe afstemming met het Vlaamse bevoegd gezag. Dat maakt het onder andere mogelijk dat grensoverschrijdend één integraal plan-MER en één integraal project-MER voor het volledige grensoverschrijdende project wordt opgemaakt. Het verdient aanbeveling dat zoveel mogelijk te doen. Een goede en structurele samenwerking tussen de Nederlandse Commissie m.e.r. en het Vlaamse Team Mer kan daarbij behulpzaam zijn.
- Over het uit te voeren voorkeursalternatief wordt bij voorkeur gelijktijdig beslist. Belangrijkste procedureel-juridisch obstakel daarbij is dat het Vlaamse voorkeursbesluit rechtsgevolgen heeft, zodat daartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, terwijl dit voor de Nederlandse voorkeursbeslissing, die een louter politiek-bestuurlijke keuze voor een voorkeursalternatief bevat, niet het geval is. Daar komt bij dat de rechtelijke procedure tegen het Vlaamse voorkeursbesluit veelal twee jaar of langer in beslag neemt, waardoor de procedures aan beide zijden van de grens geconfronteerd worden met een relatief lange periode van rechtsonzekerheid. Dit obstakel kan deels worden opgelost door het voorkeursalternatief in een Vlaams voorkeursbesluit en in Nederland in een uit te werken projectbesluit neer te leggen, waardoor daartegen aan beide zijden van de grens tegelijkertijd rechtsbescherming openstaat. Omdat het abstractieniveau van het voorkeursalternatief aan beide zijden van de grens op elkaar zal moeten aansluiten, zal het Vlaamse voorkeursbesluit inhoudelijk meer de vorm krijgen van een 'projectbesluit' dan van een 'planbesluit'. Vervolgens kunnen het Vlaamse projectbesluit en de uitwerking van het Nederlandse projectbesluit, na een geïntegreerd effectenonderzoek inclusief een integraal project-MER, gecoördineerd worden voorbereid en vastgesteld.

- Aandachtspunt bij een relatief laat Vlaams voorkeursbesluit is dat de door het voorkeursbesluit geactiveerde juridische voorbescherming aan Vlaamse zijde relatief laat van kracht wordt. Dat probleem doet zich niet voor aan Nederlandse zijde ingevolge de vroegtijdige juridische voorbescherming, gerealiseerd door het Nederlandse voorbereidingsbesluit en/of instructieregels. Van dit voorbereidingsbesluit en deze instructieregels bestaat op dit moment geen Vlaams equivalent. Het verdient aanbeveling dat Vlaanderen zich beraadt over de introductie van een ruimere regeling van de voorbereidingsbescherming, al dan niet vergelijkbaar met de Nederlandse regeling.
- Een ander aandachtspunt bij de toepassing van projectprocedure in Nederland en Vlaanderen is het huidige verschil in doorlooptijd van de gerechtelijke procedures in Nederland en Vlaanderen. Dat probleem zouden de bevoegde rechtscolleges kunnen oplossen door informeel hun beslistermijnen voor grensoverschrijdende projecten op elkaar af te stemmen.

3° Op het vlak van verschillen in inhoudelijke normstelling:

- Verschillen in inhoudelijke normstelling leveren niet of nauwelijks problemen van grensoverschrijdende aard op. Vanzelfsprekend kan het Nederlandse of Vlaamse recht of een bepaalde uitleg van EU-recht in de weg staan aan de uitvoering van een grensoverschrijdend project, maar de oorzaak daarvan is niet gelegen in de grensoverschrijdende aard van het project. Dat recht staat evengoed in de weg aan de uitvoering van een zuiver nationaal project. Wel is het in de praktijk bij de besluitvorming over grensoverschrijdende projecten lastig uit te leggen dat het Nederlandse en het Vlaamse recht het voor Nederland en Vlaanderen gelijklopende EU-recht, zoals de Habitatrichtlijn, anders uitleggen.
- Mochten procedurele, institutionele en materiële verschillen een obstakel opleveren dan kunnen deze in voorkomend geval met behulp van een Benelux beschikking worden opgelost, waarbij de Nederlandse wet- en regelgeving

binnen internationaalrechtelijke kaders relatief veel ruimte geeft om van standaardnormen af te wijken of door middel van de experimenteerbepaling van wettelijke normen en regels af te wijken.

- Een verschil in toepassing van EU-recht kan in beginsel worden opgelost door af te spreken dat ten aanzien van een grensoverschrijdend project het EU-recht op dezelfde wijze door Nederland en Vlaanderen wordt toegepast. In voorkomend geval kan dit in een Benelux beschikking internationaalrechtelijk worden vastgelegd. Op deze wijze kan ook een anderszins, onafhankelijk van het EU-recht bestaand, verschil in materiële normstelling worden overbrugd door gezamenlijk een bepaalde norm overeen te komen. Als de interpretatie of normstelling aan de ene kant van de grens als 'strikt' moet worden beschouwd dan aan de andere kant van de grens, ontstaan juridisch en bestuurlijk geen problemen als wordt overeengekomen aan weerszijden de meest strikte variant te gebruiken. De vraag is echter of ook een interpretatie of norm kan worden overeengekomen die aan een kant van de grens een versoepeling zou betekenen ten opzichte van wat normalerwijze geldt. Afgezien van mogelijke juridische bezwaren met betrekking tot het Benelux-recht zal een dergelijke 'harmonisatie richting het soepelere regime' bestuurlijk-politiek doorgaans problematisch zijn. Vooral de bestuurlijk-politieke realiteit is hier de reden dat verschillen in interpretatie of normstelling voor de aan een concreet project werkende partners moeilijk te overbruggen zijn door middel van een harmonisatie richting het soepelere regime.
- Verschillen in interpretatie van EU-recht en in materiële normstelling zijn tot op zekere hoogte onvermijdelijk, maar dat wil niet zeggen dat dit ook altijd een belemmering voor grensoverschrijdende projecten hoeft op te leveren, al zal dat vaak met hogere kosten of langere procedures in Vlaanderen en/of Nederland gepaard gaan.

3 Oplossingsrichtingen

Voor de vastgestelde bestuurlijk-organisatorische en juridische knelpunten en voor de geschilbeslechting worden 22 oplossingsrichtingen geformuleerd:⁴

Oplossingsrichting 1:

Nederland en Vlaanderen zouden, bij het verkennen van grensoverschrijdende opgaven voor de fysieke leefomgeving en de mogelijke oplossingen daarvoor, hun beleid op elkaar moeten afstemmen of dat gezamenlijk moeten ontwikkelen, ook met het oog op trans-Europese netwerken (TEN) en toekomstige Europese ontwikkelingen. Daarvoor kunnen nieuwe afstemmingsstructuren worden opgezet, maar wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van bestaande structuren. Revitaliseer op nationaal-gewestelijk niveau afstemmingsstructuren ten aanzien van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening en infrastructuur die reeds in Benelux-verband bestaan (de Bijzondere Commissie voor Ruimtelijke Ordening van de Benelux en de subcommissies VLANED en OOST). Maak voor het verkennen van regionale en lokale ruimtelijke opgaven in het grensgebied gebruik van regionale samenwerkingsverbanden (EGTS, BGTS, etc.).

Oplossingsrichting 2

Verken grensoverschrijdende lange termijnopgaven voor de fysieke leefomgeving op strategisch niveau en veranker deze in beleidsplannen aan beide zijde van de grens en houdt deze gezamenlijk periodiek tegen het licht. De samenwerkingsverbanden genoemd in oplossingsrichting 1 kunnen daarbij een actieve rol spelen.

Oplossingsrichting 3:

Beslis gezamenlijk voor welke geïdentificeerde grensoverschrijdende ruimtelijke opgave(n) tijd en middelen worden vrijgemaakt voor (verder onderzoek naar) mogelijke oplossingen voor deze opgave(n), zodat bestuurlijk commitment ontstaat voor de ontwikkeling van een grensoverschrijdend project.

⁴ De 22 oplossingsrichtingen worden gedetailleerd uiteengezet in het onderzoeksrapport 'Grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten 2.0', p. 82-133.

Oplossingsrichting 4:

Laat in Nederland niet uitsluitend het NMCA leidend zijn voor Rijksinvesteringen in infrastructurele projecten, maar heb daarbij ook oog voor grensoverschrijdende en trans-Europese knelpunten en ambities (de TEN-T en TEN-E Verordeningen en eventuele toekomstige wijzingen daarvan).

Oplossingsrichting 5:

Een gezamenlijke oplossing voor de opgave in de fysieke leefomgeving wordt gevonden door bij voorkeur gezamenlijk de maatschappelijke kosten en baten van het project aan beide kanten van de grens in kaart te brengen aan de hand van integrale grensoverschrijdende voorstudies, bijvoorbeeld door middel van een MIRT-achtige systematiek. Zo wordt trechterend tot een voorkeursalternatief gekomen.

Oplossingsrichting 6:

Bij voorkeur wordt gezamenlijk een integrale MER en mogelijke andere voorgeschreven effectenonderzoeken uitgevoerd, zodat de milieugevolgen van het voorkeursalternatief op strategisch niveau aan beide zijden van de grens in kaart worden gebracht (de grens weggedacht). Als een gezamenlijke m.e.r.-procedure niet mogelijk is, kan wel een integrale MER worden opgesteld, die vervolgens kan worden gebruikt voor de m.e.r.-procedures in Nederland en Vlaanderen. De inhoudelijke richtlijnen van de integrale MER worden bij voorkeur gezamenlijk opgesteld door de Nederlandse Commissie m.e.r en het Vlaamse Team Mer.

Oplossingsrichting 7:

Uiteindelijk moet over het uit te voeren voorkeursalternatief aan beide zijden van de grens een (politiek) besluit worden genomen. Deze besluitvorming, en de voorbereiding daarvan (inclusief participatie), moeten daarbij zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd, waarbij het aan te bevelen is afspraken daarover vast te leggen.

Oplossingsrichting 8:

Spreek in een bestuursakkoord (en/of een verdrag, grensoverschrijdende visie of programma) duidelijk af welke bestuursorganen aan beide zijden van de grens de besluitvorming over een grensoverschrijdend project trekken, welke bevoegdheden en juridische instrumenten worden ingezet om het grensoverschrijdende project uit te voeren en hoe de kosten van het project verdeeld worden. De trekkers van het project coördineren de besluitvorming en stemmen procedures zoveel mogelijk af en maken daar onderling (bestuurs)afspraken over.

Oplossingsrichting 9:

Richt een grensoverschrijdend (ambtelijk) projectteam op als trekker van een grensoverschrijdend project. Maak het projectteam verantwoordelijk voor de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming, inclusief de organisatie van gezamenlijke participatietrajecten en leg afspraken daarover vast in een (bestuurs)overeenkomst.

Oplossingsrichting 10:

Maak één gezamenlijk (ambtelijk) orgaan op centraal niveau verantwoordelijk voor de ondersteuning bij de voorbereiding en uitvoering van grensoverschrijdende projecten, bestaande uit betrokken overheden aan beide zijden van de grens. Concentreer in dat orgaan expertise (kennis) en ervaring ten aanzien van de uitvoering van grensoverschrijdende projecten (op onder meer financieel, juridisch, bestuurlijk, cultureel en organisatorisch gebied), waarop betrokken overheden aan beide zijden van de grens en (gezamenlijke) projectteams een beroep kunnen doen. De Programmadirectie Ruimte voor de Rivier zou daarbij als inspiratie kunnen dienen. Op die manier kan ook het knelpunt van wederzijds kennisgebrek worden overbrugd.

Oplossingsrichting 11:

Maak bij het komen tot grensoverschrijdende afspraken over gezamenlijke opgaven voor de fysieke leefomgeving en grensoverschrijdende projecten gebruik van de kennis, expertise en ondersteuning van het secretariaat van de Benelux. Dit secretariaat is onafhankelijk, heeft veel kennis en

ervaring met grensoverschrijdende samenwerking en afstemming en kan een bemiddelende rol spelen in geval van (dreigende) conflicten. Bovendien zijn de documenten en vergaderingen in Beneluxverband onschendbaar.

Oplossingsrichting 12:

Voor grensoverschrijdende projecten zou aan Nederlandse en Vlaamse zijde zo veel mogelijk moeten worden geopteerd voor het gebruik maken van de projectprocedure in Nederland en de complexeprojectenprocedure in Vlaanderen. Deze procedures bevatten veel flexibiliteit op het vlak van onder meer termijnen en bieden zo ruime mogelijkheden om de procedures aan beide kanten van de grens op elkaar af te stemmen en samen te laten sporen. Ze werken met vergelijkbare procedurele fases van de verkenning van de opgave en oplossingen tot de trechtering naar een concreet project, waarbij vergelijkbare type besluiten worden genomen, waartegen bij dezelfde rechtsinstantie is in eerste en enige aanleg beroep openstaat (Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak). Daarbij verdient het aanbeveling dat aan Nederlandse zijde wordt aangesloten bij de procedurele stappen die in Vlaanderen wettelijk verplicht zijn en Nederland niet. Met het oog op de procedurele synchronisatie en coördinatie van de beide procedures is het nuttig om tegelijkertijd met het appellabele Vlaamse voorkeursbesluit in Nederland een uit te werken projectbesluit vast te stellen in plaats van een niet appellabele Nederlandse voorkeursbeslissing. Daardoor kan er aan Vlaamse zijde wel behoefte bestaan aan voorbereidingsbescherming reeds vóórdat het voorkeursbesluit in werking treedt.

Oplossingsrichting 13:

Het verdient aanbeveling dat Vlaanderen zich beraadt over de introductie van een ruimere regeling van de voorbereidingsbescherming, al dan niet vergelijkbaar met de Nederlandse regeling.

Oplossingsrichting 14:

In algemene zin verdient het vanwege de complexe, gefragmenteerde en op voorhand niet altijd duidelijke bevoegdhedenverdeling in het Nederlandse omgevingsrecht aanbeveling om de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van een grensoverschrijdend project zoveel mogelijk te concentreren

bij één bestuursorgaan. Als dat niet mogelijk of wenselijk is, dan dient de besluitvorming over een grensoverschrijdend project en de voorbereiding daarvan zoveel mogelijk te worden gecoördineerd door één bestuursorgaan door overeenkomstig aanbeveling 12 aan beide zijden van de grens te kiezen voor een projectbesluit waarin de benodigde omgevingsrechtelijke toestemmingen zoveel mogelijk worden geïntegreerd. Geef zo vroeg mogelijk aan welk orgaan verantwoordelijk is voor (de coördinatie van) de besluitvorming. Voor de uitvoering van bepaalde projecten van nationaal belang is de verantwoordelijke minister al wettelijk aangewezen als coördinerend orgaan (cf. afd. 3.5 Awb).

Oplossingsrichting 15:

Een remedie voor het probleem dat soms sprake is van een 'scheve' bevoegdhedenverdeling kan worden gevonden in vroeg overleg op strategisch niveau over het vaststellen van gezamenlijke grensoverschrijdende opgaves. Beide rechtsstelsels bieden de mogelijkheid om ter uitvoering van een dergelijke afspraak in concrete gevallen een bevoegdheid op te schalen.

Oplossingsrichting 16:

Verschillen in normstelling die aanleiding kunnen geven tot problemen en vertraging kunnen in veruit de meeste gevallen worden opgelost door gebruik te maken van wettelijk voorziene afwijkings- en vrijstellingsmogelijkheden of andere voorzieningen tot het leveren van maatwerk. Vooral de Nederlandse Omgevingswet biedt daar ruime mogelijkheden voor. Wat het terrein van het omgevingsrecht betreft, lijkt het voor de Nederlandse rechtsorde niet noodzakelijk om nog verderstreckende afwijkings- of vrijstellingsmogelijkheden in het leven te roepen, speciaal met het oog op grensoverschrijdende projecten. De Vlaamse mogelijkheden tot afwijking gaan minder ver dan de Nederlandse. Afwijkingsmogelijkheden zijn in Vlaanderen/België beperkt door het grondwettelijk verankerde verbod op achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau. Zou een verruiming van de afwijkingsmogelijkheden worden overwogen, dan moeten de grenzen van dit verslechteringsverbod nader verkend worden. De onderzochte grensoverschrijdende praktijk van

het omgevingsrecht geeft geen reden om voor een dergelijke verruiming van afwijkingsmogelijkheden te pleiten. In het kader van de Vlaamse complexe-projectenprocedure kan worden afgeweken van de ruimtelijke plannen en dat volstaat. De toepasselijke sectorale regelgeving blijft dezelfde, ongeacht de gevolgde vergunningsprocedure.

Oplossingsrichting 17:

Het onderling overeenkomen van een bepaalde interpretatie of toepassing van wettelijke normen waarbij in minstens een van de rechtsordes afgeweken wordt van de voor het overige gebruikelijke interpretatie is theoretisch mogelijk, maar juridisch mogelijk risicovol en politiek niet altijd wenselijk.

Oplossingsrichting 18:

Binnen bepaalde grenzen biedt de Benelux-Convention inzake natuurbehoud en landschapsbescherming (hierna genoemd 'de Conventie') een mogelijkheid om verschillen in interpretatie en toepassing van omgevingsrechtelijke normen te overkomen. Het gezamenlijk overeenkomen van bepaalde interpretaties en toepassingspraktijken en het vastleggen van deze overeenkomst in een Beschikking op grond van art. 4 van de Conventie biedt belangrijke voordelen.

Oplossingsrichting 19:

In het licht van het voornemen uit het Vlaams regeerakkoord om betwistingen inzake het Vlaams omgevingsrecht zo veel mogelijk door de Vlaamse bestuursrechtspraak te laten behandelen verdient het uit een oogpunt van grensoverschrijdende samenwerking aanbeveling om finale geschilbeslechting door de Raad voor Vergunningsbetwistingen zoveel mogelijk te ondersteunen en toe te passen. In dit verband verdient ook het uitwisselen van ervaringen tussen de Vlaamse Raad voor de Vergunningsbetwistingen en de Belgische Raad van State enerzijds en Nederlandse rechtbanken en de Nederlandse Raad van State anderzijds nadrukkelijk aanbeveling.

Oplossingsrichting 20:

De regeringen van Nederland en Vlaanderen zouden de Raad van State in Nederland en België kunnen verzoeken om de doorlooptijden van procedures tegen

delen van grensoverschrijdende projecten op elkaar af te stemmen. Dat kan betrekking hebben op individuele gevallen of op categorieën van gevallen. Daarbij zouden Nederlandse wettelijke maximale doorlooptijden in acht moeten kunnen worden genomen.

Oplossingsrichting 21:

Voor geschillen omtrent complexe projecten in Vlaanderen zou op grond van artikel 10 BWHI, dan wel in de federale Belgische wetgeving, een maximale beslistermijn voor de Raad van State moeten kunnen worden geïntroduceerd die in de orde van grootte overeenkomt met de termijn van zes maanden die voor de Nederlandse Raad van State geldt.

Oplossingsrichting 22:

Gedacht zou kunnen worden aan het wederzijds laten deelnemen aan procedures over grensoverschrijdende projecten van een lid van de Raad van State als *amicus curiae* bij de andere Raad van State. In het Nederlands recht zou deze mogelijkheid worden geschapen door een recent in consultatie gebracht voorstel Wet *amicus curiae*. Minder formeel kan thans al een rechterlijk college een ander buitenlands college om een toelichting of een advies over een bepaalde vraag verzoeken.

4 Vlaams-Nederlandse Top

Op 4 november 2020 vond de vijfde Vlaams-Nederlandse Top plaats. Deze ontmoetingen op het hoogste politieke niveau tussen Nederland en Vlaanderen vinden sinds 2011 plaats met het oog op het verdiepen en verbreden van de samenwerking op concrete dossiers. Nederland en Vlaanderen werken met deze Topontmoetingen aan een gedeelde toekomst.

In de 'Gezamenlijke Verklaring' van de Vlaams-Nederlandse Top van 4 november 2020⁵ is te lezen dat Nederland en Vlaanderen zich engageren om, indachtig de bovenstaande aanbevelingen en oplossingsrichtingen, en eventueel in nader overleg met

5 Zie <https://www.vlaanderen.be/publicaties/gezamenlijke-verklaring-vlaams-nederlandse-top-4-november-2020-vlaanderen-en-nederland-werken-samen-aan-een-veerkrachtig-herstel-en-aan-een-duurzame-innovatieve-toekomst>

de leden van de bestuurlijke werkgroep, gezamenlijk besluiten te nemen over de verdere aanpak van de grensknelpunten en in het bijzonder voor een optimale en slagkrachtige governance.

De 'Gezamenlijke Verklaring' geeft ook aan dat Vlaams omgevingsminister Zuhal Demir en haar Nederlandse collega hebben besloten om op ambtelijk niveau een afsprakenkader te maken voor informatie-uitwisseling en consultatie wanneer een plan, programma of project wordt geïnitieerd in Vlaanderen of Nederland waarvoor een milieueffectenrapport wordt opgesteld en dat aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken aan de andere kant van de grens. Een dergelijk afsprakenkader zal faciliterend zijn ten aanzien van de instanties van het Rijk, de Vlaamse overheid, de provincies en gemeenten bij hun betrokkenheid in de grensoverschrijdende milieueffectrapportage en ten aanzien van hun inwoners in de grensoverschrijdende milieueffectenrapportage en bijdragen tot een vlotte en snelle afhandeling van vergunnings- en planprocedures die onder de grensoverschrijdende MER-procedure kunnen vallen en aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken langs de andere kant van de grens.

In de 'Gezamenlijke Verklaring' erkennen Vlaanderen en Nederland tot slot de noodzaak om de stikstof-uitdaging gemeenschappelijk aan te pakken. De komende twee jaar zal worden gewerkt aan *'informatie- en kennisdeling over diverse aspecten van het stikstofbeleid, en mogelijk gezamenlijk onderzoek, het voeren van een structurele dialoog op de daartoe aangewezen (bestuurs)niveaus, om aanpak en beleid af te stemmen, nu en in de toekomst, zowel in het algemeen als in de grensregio's in het bijzonder en een verkenning om vanuit een gezamenlijk belang samen het overleg aan te gaan met de Europese Commissie over een passende grensoverschrijdende aanpak van de stikstofopgave, in synergie met andere grote maatschappelijke en economische opgaven'*.

Het aftellen naar de volgende Vlaams-Nederlandse top in 2022 is begonnen. In datzelfde jaar zal ook het eerste schip varen door de Nieuwe Sluis Terneuzen, dat andere knap staaltje Vlaams-Nederlandse samenwerking. ■

Van Europees Weser-arrest tot Vlaamse lozingentool

Jeroen Vanhooren en Joke Van Damme, Vlaamse Milieumaatschappij

Inleiding

Zoals reeds toegelicht in TOO 2020/3, stelde het Weser-arrest van 1 juli 2015 in de zaak C-461/13 van het Europese Hof Van Justitie dat de overheid de goedkeuring van een project of lozing moet weigeren wanneer deze de toestand van een waterlichaam doet achteruitgaan of het bereiken van de goede toestand van een waterlichaam in gevaar brengt.¹

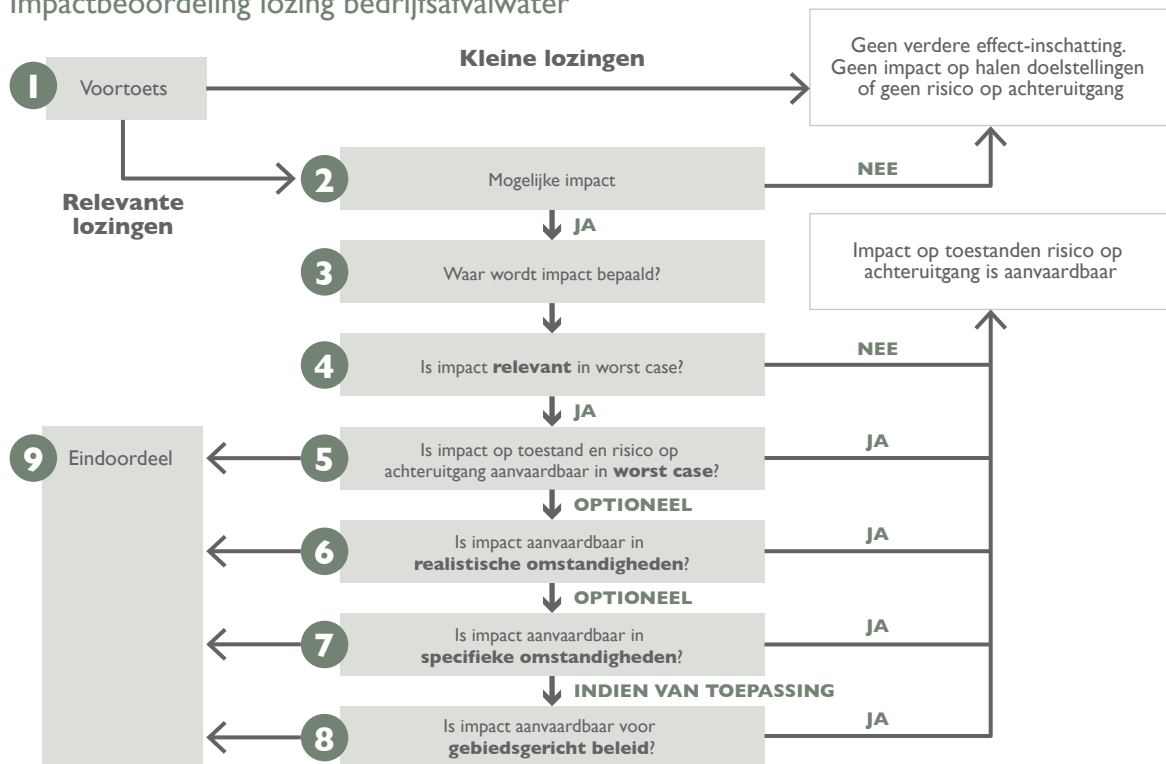
Vijf jaar na het Europese Weser-arrest introduceert Vlaanderen een nieuwe impactbeoordeling. Vanaf 1 februari 2021 zullen in de

omgevingsvergunningsprocedure zowel het risico op achteruitgang als het niet halen van de doelstellingen worden afgetoetst: een bestaande of nieuwe lozing van bedrijfsafvalwater mag nooit leiden tot een achteruitgang van de toestand van het waterlichaam waarop wordt geloosd; ook de doelstellingen voor dat waterlichaam moeten haalbaar blijven.

In deze bijdrage wordt dieper ingegaan op de lozingentool waarvan het voorgaande TOO-nummer reeds een voorproefje gaf. In wat volgt wordt de technische inhoud van deze nieuwe impactbeoordeling nader geduid.

1 C. SUYKENS, 'Het Weser-arrest in Vlaanderen: een nieuwe tool voor lozingen in opmaak', *TOO 2020/3*, 358-360.

Impactbeoordeling lozing bedrijfsafvalwater



Impactbeoordeling tijdens omgevingsvergunningprocedure en milieueffect-rapportage (m.e.r.)

Voor alle nieuwe omgevingsvergunningen voert de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) vanaf 1 februari 2021 een impacttoets uit. Voor bestaande vergunningen gebeurt de toets wanneer de VMM opnieuw advies moet verlenen. Voor alle nieuwe m.e.r.-procedures zal deze impacttoets ook deel uitmaken van het m.e.r.-beoordelingskader vanaf 1 februari 2021.

Negen stappen om de impact van een lozing van bedrijfsafvalwater te beoordelen

In negen stappen wordt de impact van bestaande of nieuwe (eventueel uitgebreide) lozingen geëvalueerd. Het stappenplan start met een voortoets die inschat of een volledige impacttoets zinvol is.

Lozingen met een mogelijke impact op het ontvangende waterlichaam worden daarna stap voor stap ingeschat. Als negende en laatste stap formuleert de VMM het eindoordeel over de lozing en de acties die in de omgevingsvergunning moeten worden opgelegd.

STAP 1: voortoets

Voor zeer kleine lozingen met een zeer beperkte impact op de kwaliteit van het ontvangende water, dient geen effect-inschatting te gebeuren.

1. Welke klasse is het bedrijf?
 - a. 1 of 2 → ga naar 2
 - b. 3 → verwaarloosbare impact op het halen van de doelstellingen of achteruitgang van de toestand
2. Loost het bedrijf bedrijfsafvalwater?
 - a. Ja → ga naar 3
 - b. Nee → geen impact op het halen van de doelstellingen of achteruitgang van de toestand
3. Loost het bedrijf rechtstreeks op oppervlaktewater met een vergund debiet van minstens 20 m³/d én een meetgoot of loost het bedrijf

op RWZI met een minimaal vergund debiet van 200 m³/d of meer dan 5% van de ontwerp-debiet van de RWZI? Voor de omrekening van de vergunde debieten naar dagdebieten houden we rekening met de omrekeningsfactoren uit Vlarem II.

- a. Ja → ga naar 4
 - b. Nee → verwaarloosbare impact op het halen van de doelstellingen of achteruitgang van de toestand
4. Betreft de aanvraag een hernieuwing, nieuwe lozing, een vrachstijging van reeds vergunde parameters of nieuwe parameters?
 - a. Ja → ga naar 5 A) voor gevaarlijke stoffen, ga naar 5 B) voor algemeen fysicochemische parameters
 - b. Nee → geen impact op het halen van de doelstellingen of achteruitgang van de toestand

STAP 2: is er een mogelijke impact?

Lozingen in concentraties onder de geldende normen in het ontvangende waterlichaam zullen geen negatieve impact hebben op het halen van deze normen en zullen niet resulteren in een achteruitgang van de toestand.

5. A) Loost het bedrijf gevaarlijke stoffen uit bijlage 2C (Lijst van gevaarlijke stoffen voor lozing in aquatisch milieu) van Vlarem II aan concentraties > IC² (of PNEC³, bij gebrek aan IC)?
 - a. Ja → ga naar 6
 - b. Nee → geen negatieve impact op het halen van de goede chemische toestand en/of op de ecologische toestand en achteruitgang van de chemische/ecologische toestand
- 2 IC: indelingscriterium: de concentratie vanaf wanneer het afvalwater beschouwd moet worden als 'bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen'
- 3 PNEC: predicted no effect concentration: de concentratie waarbij op lange termijn geen effecten op het ecosysteem te verwachten zijn.

6. B) Loost het bedrijf algemeen fysicochemische parameters boven de toetswaarden? Deze toetswaarden zijn in stap 2 tot en met 4 de typespecifieke basismilieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater uit bijlage 2.3.1 van Vlare II, zijnde de grenswaarde tussen goede en matige toestand.

- a. a. Ja → ga naar 6
- b. b. Nee → geen negatieve impact op het halen van de goede ecologische toestand/ goed ecologisch potentieel en achteruitgang van de toestand

STAP 3: waar wordt de impact bepaald?

Een uitgebreid onderzoek naar de effecten zal enkel gebeuren voor de Vlaamse waterlichamen en de lokale waterlichamen van eerste orde⁴. Via het klassieke vergunningsadviseringstraject kan nog rekening gehouden worden met de impact op lokale waterlichamen van tweede orde, indien de lozing van het afvalwater deze waterloop over een grote lengte beïnvloedt, deze waterloop ecologisch waardevol is of er andere bezwaren zijn die aanleiding geven tot het inschatten van de impact.

7. Loost het bedrijf rechtstreeks op oppervlaktewater?

- a. Ja → ga naar 7
- b. Nee → ga naar 8

8. Loost het bedrijf op een Vlaams oppervlaktewaterlichaam (OWL), een lokaal oppervlaktewaterlichaam van eerste orde (L1) of tweede orde (L2)⁵, of een niet geklasseerde waterloop of een oppervlaktewater dat niet in de Vlaamse Hydrografische Atlas (VHA) staat?

4 Enkel deze waterlichamen vallen onder het toepassingsgebied van de Kaderrichtlijn Water (afstroomgebied >10 km², zie bijlage II, 1.2.1 in KRW)

5 Een lokaal oppervlaktewaterlichaam van tweede orde heeft een afstroomgebied <10 km² en wordt niet opgevolgd voor de rapportering van de toestand in het kader van de Kaderrichtlijn water.

c. Vlaams OWL → impact bepalen op Vlaams OWL

d. L1 → impact bepalen op L1

e. L2, niet-geklasseerde waterloop of oppervlaktewater dat niet is opgenomen in de VHA → impact bepalen op stroomafwaartse L1 of VL

9. Loost het bedrijf op een RWZI die loost op een Vlaams OWL, L1, L2 of een oppervlaktewater dat niet in de Vlaamse Hydrografische Atlas (VHA) staat?

f. Vlaams OWL → impact bepalen op Vlaams OWL, na verrekenen verwijderingspercentage indien beschikbaar (zoniet geen verrekening) op basis van meetgegevens van de RWZI

g. L1 → impact bepalen op L1, na verrekenen verwijderingspercentage indien beschikbaar (zoniet geen verrekening)

h. L2, niet-geklasseerde waterloop of oppervlaktewater dat niet is opgenomen in de VHA → impact bepalen op stroomafwaartse L1 of VL

In het geval van verrekenen van het verwijderingspercentage, wordt het stappenplan verder doorlopen met de **gereduceerde** concentratie, met andere woorden er wordt per parameter rekening gehouden met de specifieke verwijdering ervan op RWZI.

De impact van een rioolzer wordt bepaald rekening houdend met het debiet van het ontvangend waterlichaam inclusief de lozing van het effluent van de RWZI waarbij het debiet van de bedrijfslozing in mindering wordt gebracht: op die manier wordt rekening gehouden met zowel de verdunning op de RWZI als deze op de waterloop.

STAP 4: is de impact op de toestand in worst case omstandigheden relevant?

Hierbij wordt nagegaan hoe groot de bijdrage is ten opzichte van de toetswaarde en dit in worstcase omstandigheden (maximale geloosde vuilvracht gecombineerd met het laagwaterdebiet van de

ontvangende waterloop). In realiteit zal de werkelijke bijdrage dus steeds minder zijn.

Eerst dient de procentuele bijdrage van de lozing voor alle relevante parameters t.o.v. de toetswaarde na volledige verdunning in het ontvangende oppervlaktewater worden bepaald:

$$\text{Absolute bijdrage} = \{(\text{aangevraagde concentratie} * \text{aangevraagd dagdebiet}) + (\text{stroomopwaartse concentratie}^6 * 10\% \text{iel debiet van de te beoordelen waterloop}) / (\text{aangevraagd dagdebiet} + 10\% \text{iel debiet van de te beoordelen waterloop})\} - \text{stroomopwaartse concentratie}$$

$$\text{Procentuele bijdrage} = \text{Absolute bijdrage} / \text{toetswaarde} * 100 \%$$

Indien de procentuele bijdrage parameter kleiner is dan 10%⁷ → Verwaarloosbare impact op het halen van de goede chemische en/of ecologische toestand/ ecologisch potentieel en achteruitgang van de toestand.

Indien de procentuele bijdrage parameter groter is dan 10% → ga naar stap 5

Indien er voor een parameter zowel een maximale als een jaargemiddelde toetswaarde is, wordt in stap 4 steeds rekening gehouden met de jaargemiddelde toetswaarde (worst case).

STAP 5: is de impact op de toestand en het risico op achteruitgang aanvaardbaar in worst case omstandigheden?

In deze stap is het de bedoeling om die lozingen aan te duiden waarbij het risico op het niet halen van de doelstellingen en het risico op achteruitgang

6 Zie stroomschema in bijlage 1

7 Dit is een worst case inschatting. Men gaat er in deze stap van uit dat een bedrijf elke dag van het jaar de maximaal vergunde concentratie gaat lozen aan het maximaal vergunde debiet. Bovendien dan nog eens in een waterloop die gedurende een volledig jaar laagwaterdebiet heeft. Bovendien wordt er ook geen rekening gehouden met het zelfzuiverend vermogen van de waterloop. Deze situatie is niet realistisch, maar een goede eerste zeef om minder relevante lozingen niet diepgaander te onderzoeken.

duidelijk aanvaardbaar of onaanvaardbaar zijn, in worst case omstandigheden (gebruik gegevens uit tabel 3). Voor het onderzoeken van het risico op het niet halen van de doelstellingen, wordt gekeken of de relevante toetswaarden⁸ (maximale en/of jaargemiddelde – zie tabel 2) stroomafwaarts na volledige verdunning worden gehaald. Daarnaast wordt nagegaan of de mengzone niet te groot is ten opzichte van de dimensies van het ontvangende waterlichaam. Binnen de mengzone moet niet worden voldaan aan de toetswaarde.

Wanneer het risico in worst case omstandigheden niet aanvaardbaar is, kan overgegaan worden tot de impactsbepaling in meer realistische omstandigheden (stap 6 en stap 7).

Indien het risico aanvaardbaar is, dient nog een toetsing te gebeuren in het licht van gebiedsgericht beleid (stap 8).

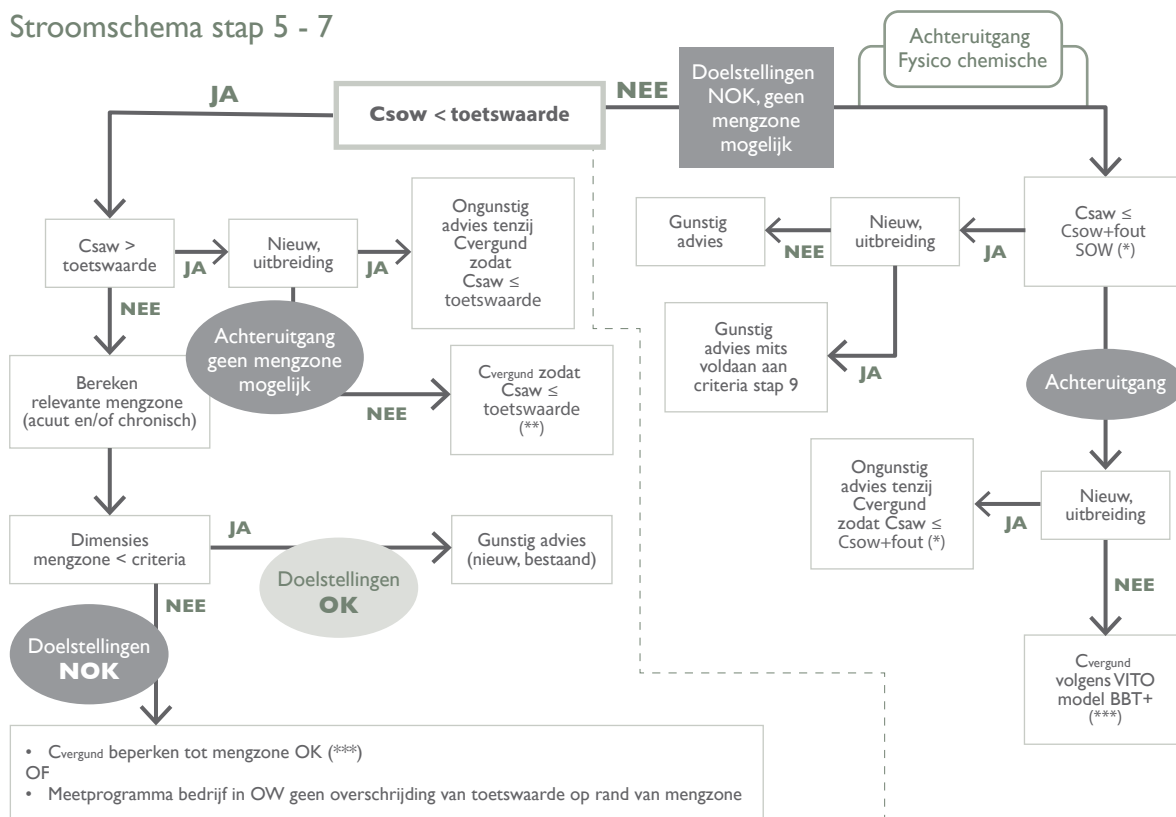
Tabel 2: toetswaarden stap 5 – stap 7

Parameter	eenheid	maximale toetswaarde	jaargemiddelde toetswaarde
biochemisch zuurstofverbruik (BZV)	mg O ₂ /l	1,5 x norm GET *	
chemisch zuurstofverbruik (CZV)	mg O ₂ /l	1,5 x norm GET *	
elektrische geleidbaarheid	μS/cm	1,5 x norm GET/ GEP*	
Chloriden	mg/l	1,5 x norm GET/ GEP*	
Sulfaten	mg/l		norm GET *
totaal stikstof	mg N/l		norm GET *
totaal fosfor	mg P/l		norm GET *
zwevende stoffen	mg/l	1,5 x norm GET *	
gevaarlijke stof met MKN (bijlage 2.3.1. Vlare II)		MAC-MKN	IC**
gevaarlijke stof zonder MKN		MAC (Maximum Allowable Concentration)	PNEC (Predicted No Effect Concentration)

* GET: goede ecologische toestand, GEP: goed ecologisch potentieel. Deze waarden zijn terug te vinden in de waterlichaamfiche 'Milieudoelstellingen en afwijkingen' via het geoloket van de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) (<http://www.integraalwaterbeleid.be/nl/geoloket/geoloket-stroomgebied-beheerplannen>). Indien het GET/GEP stroomopwaarts niet gehaald wordt, dient deze norm vervangen te worden door de

8 Voor de algemeen fysicochemische parameters dient een toetsing te gebeuren aan 1 toetswaarde (maximale of jaargemiddelde toetswaarde) voor gevaarlijke stoffen zowel aan jaargemiddelde toetswaarde als aan maximale toetswaarde (indien van toepassing).

Stroomschema stap 5 - 7



klassengrens matig/ontoereikend; indien deze stroomopwaarts ook niet gehaald wordt, door de klassengrenzen ontoereikend/slecht). Deze klassengrenzen voor de algemene fysisch-chemische parameters zijn per categorie en per type terug te vinden in het SGBP (tabel 33, 34 en 35 Hoofdstuk 3. Doelstellingen en beoordelingen) maar zijn voortaan geïntegreerd in de bijhorende excel tool.

** tenzij IC kleiner of gelijk is aan rapportagegrens, dan geldt de jaargemiddelde milieukwaliteitsnorm (JG-MKN)

Er zijn heel veel verschillende situaties te bedenken, afhankelijk van de stroomopwaartse kwaliteit en de bijdrage van de lozing. Er wordt finaal een uitspraak gedaan over het risico op het niet halen van de doelstellingen en achteruitgang. Er wordt in de regel rekening gehouden met de meetonzekerheid op de stroomopwaartse kwaliteit (zie bijlage 4.2.5.2 Vlarem II art 4 meetmethode)⁹ voor de interpretatie van achteruitgang.

9 Met de meetonzekerheid wordt geen rekening gehouden in de klasse 'zeer goed', 'goed' en 'slecht' bij algemeen fysisch-chemische parameters en wanneer de C_{sow} > 5 keer de relevante toetswaarde in het geval van gevaarlijke stoffen.

Stroomschema STAP 5 - STAP 7

C Stroomafwaarts na volledige menging (C_{saw}) = C Stroomopwaarts (C_{sow}) + bijdrage

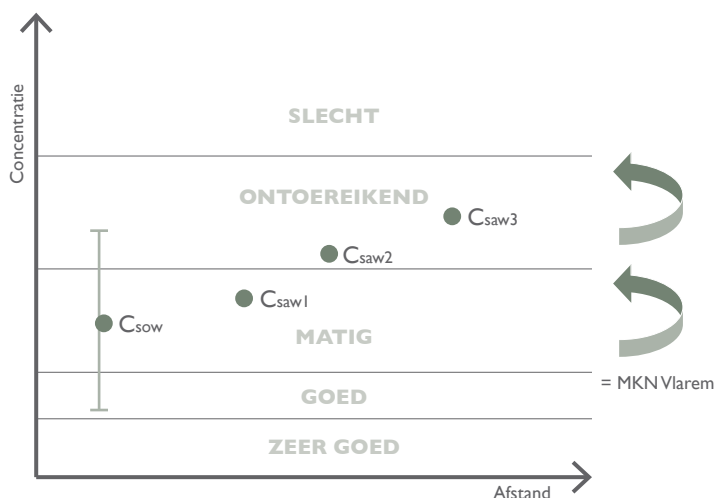
$$\text{Bijdrage} = \left\{ \frac{(C \text{ lozing} * Q \text{ lozing}) + (C_{\text{sow}} * Q \text{ waterloop})}{Q \text{ lozing} + Q \text{ waterloop}} \right\} - C_{\text{sow}}$$

(*) De meetonzekerheid wordt niet in rekening gebracht indien C_{sow} in klasse 'zeer goed', 'goed' en 'slecht' bij fysisch-chemische parameters en indien C_{sow} > 5 keer de toetswaarde bij gevaarlijke stoffen.

(**) Indien deze doelstelling pas kan bereikt worden mits installatie van verdergaande zuiveringstechnieken is een beoordeling op basis van het VITO model eveneens aan de orde.

(***) De haalbaarheid van de gewenste concentratie kan voor een bestaande lozing beoordeeld worden adhv een ontwikkeld VITO model die de financiële draagkracht van een bedrijf inschat op gebied van installatie van verdergaande zuiveringstechnieken (BBT +)

Interpretatie achteruitgang fysico-chemische parameters



C_{saw1} : geen duidelijke achteruitgang: geen klasse verschuiving en $C_{saw} < C_{sow}$ + meetonzekerheid

C_{saw2} : geen duidelijke achteruitgang, ondanks klasse verschuiving, $C_{saw} < C_{sow}$ + meetonzekerheid

C_{saw3} : er is sprake van duidelijke achteruitgang: er is een klasse verschuiving én $C_{saw} > C_{sow}$ + meetonzekerheid

1 Interpretatie achteruitgang fysicochemische parameters

Wat betreft de fysicochemische parameters spreken we in de regel pas van achteruitgang als **aan beide voorwaarden** is voldaan:

- $C_{saw} > C_{sow} + \text{meetonzekerheid}$
- Er is een verschuiving naar een minder gunstige kwaliteitsklasse wat betreft de beoordeling van de ecologische toestand

Indien de stroomopwaartse concentratie zich reeds in de kwaliteitsklasse 'slecht' bevindt, wordt de meetonzekerheid **niet** in rekening gebracht en is iedere concentratiestijging een achteruitgang (conform KRW).

Indien de stroomopwaartse concentratie zich in de klasse 'zeer goed' of 'goed' bevindt, dan willen we deze toestand behouden en wordt de meetonzekerheid eveneens niet in rekening gebracht.

Bij gevolg is bovenstaande 'dubbele toets' enkel van toepassing in de klasse 'matig' en 'ontoereikend', bij de andere 3 klassen is uitsluitend de verschuiving naar een minder gunstige kwaliteitsklasse de interpretatie van achteruitgang.

2 Interpretatie achteruitgang gevaarlijke stoffen

Gevaarlijke stoffen hebben slechts 2 klassen wat betreft de beoordeling van de chemische en/of ecologische toestand/ecologisch potentieel: klasse 'goed' en klasse 'niet goed'.

In volgende 3 gevallen is er sprake van achteruitgang bij gevaarlijke stoffen:

- Als de stroomopwaartse concentratie kleiner is dan de toetswaarde (= klasse 'goed') en de stroomafwaartse concentratie is groter dan de toetswaarde, want er is een klasseverschuiving van 'goed' naar 'niet goed'.
- Als de stroomopwaartse concentratie groter is dan de toetswaarde en de stroomafwaartse concentratie ligt buiten de meetonzekerheid ($> C_{sow} + \text{meetonzekerheid}$)
- Indien de stroomopwaartse concentratie reeds groter is dan 5*toetswaarde, wordt de meetonzekerheid niet in rekening gebracht en is iedere concentratiestijging een **achteruitgang**.

3 Mengzones

Volgens bovenstaand stroomschema stap 5 – stap 7 kan er sprake zijn van het berekenen van een mengzone. Dit is het geval wanneer de stroomopwaartse concentratie lager ligt dan de toetswaarde (linkerhelft stroomschema) en wanneer ook de stroomafwaartse concentratie nog lager ligt dan de toetswaarde (tak uiterst links).

Benodigde gegevens indien berekening mengzone aan de orde is:

Acute impact	Chronische impact
Vergunde effluentconcentraties van de afvalwaterstroom	Vergunde effluentconcentraties van de afvalwaterstroom
Vergund dagdebiet van de afvalwaterstroom	Vergund dagdebiet van de afvalwaterstroom
10%iel debiet van te beoordelen oppervlaktewater (stroomopwaarts)	Jaargemiddeld debiet van te beoordelen oppervlaktewater (stroomopwaarts)
Maximale stroomopwaartse concentraties (maximum van de 6 laatste jaren) of 90%iel van alle jaarmaxima van alle bemeten meetpunten in bekken voorbij 6 jaar (zie schema bijlage 2)	Jaargemiddelde stroomopwaartse concentraties (hoogste van de jaargemiddelde 6 laatste jaren) of 90%iel van alle jaargemiddeldes van alle bemeten meetpunten in bekken voorbij 6 jaar (zie schema bijlage 2)
Maximale toetswaarde	Jaargemiddelde toetswaarde

Zijn de dimensies van de berekende mengzone kleiner dan onderstaande waarden?

- Voor de chronische mengzone:

maximale lengte = minimum van

- 10*breedte van de te beoordelen waterloop
- 1000 meter
- 1/10 van de lengte van het waterlichaam waarin wordt geloosd.

maximale breedte =

- 1/3 van de breedte van de te beoordelen waterloop

- Voor de acute mengzone:

maximale lengte = minimum van

- 100 meter
- 1/100 van de lengte van het waterlichaam waarin wordt geloosd.

maximale breedte =

- 1/3 van de breedte van de te beoordelen waterloop

- a. Ja → doelstellingen gehaald

- i. Bestaande lozingen/nieuw ontdekte stof: gunstig
- ii. Uitbreiding/nieuwe lozingen: gunstig

- b. Nee → doelstellingen niet gehaald

- i. Bestaande lozingen/nieuw ontdekte stof/uitbreiding/nieuwe lozingen:
- ii. Reductie tot vergunde concentratie waarbij de dimensies van de mengzones OK zijn, ofwel meetprogramma OW door bedrijf om aan te tonen dat er geen overschrijding is van toetswaarde op rand van mengzone

STAP 6: is de impact op de toestand aanvaardbaar in realistische omstandigheden?

De werkwijze is hetzelfde als onder stap 5, maar er wordt vertrokken van andere, meer realistische uitganggegevens.

Benodigde gegevens:

Acute impact	Chronische impact
90%iel gemeten effluentconcentraties van de afvalwaterstroom (hoogste van de laatste 6 jaar, tenzij de concentraties significante veranderingen vertonen) of aangevraagde als er geen metingen zijn	Gemiddeld gemeten effluentconcentraties op van de afvalwaterstroom (slechtste van de laatste 6 jaar, tenzij de concentraties significante veranderingen vertonen) of aangevraagde als er geen metingen zijn
90%iel gemeten dagdebiet van de afvalwaterstroom (hoogste van de laatste 6 jaar) of aangevraagde als er geen metingen zijn	Gemiddelde gemeten dagdebiet van de afvalwaterstroom (hoogste van de laatste 6 jaar) of aangevraagde als er geen metingen zijn
10%iel debiet van te beoordelen oppervlaktewater (laagste van de zes laatste jaren)	Jaargemiddeld debiet van te beoordelen oppervlaktewater (laagste van de zes laatste jaren)
Maximale stroomopwaartse concentraties (maximum van de 6 laatste jaren) of 90%iel van alle jaarmaxima van alle bemeten meetpunten in bekken voorbij 6 jaar (zie schema bijlage 2)	Jaargemiddelde stroomopwaartse concentraties (hoogste van de jaargemiddelde 6 laatste jaren) of 90%iel van alle jaargemiddeldes van alle bemeten meetpunten in bekken voorbij 6 jaar (zie schema bijlage 2)
Maximale norm	Jaargemiddelde norm

STAP 7: is de impact op de toestand aanvaardbaar in de specifieke omstandigheden waarin het bedrijf loost?

Het bedrijf heeft de mogelijkheid om de effecten van de impact van de lozing op eigen initiatief diepgaander te onderzoeken. Hierbij moet gedacht worden aan een studie naar in de tijd gespreide lozingen, concretere informatie over het bedrijfs-specifieke lozingsprofiel, modellen die ook het zelfreinigend vermogen van de waterloop in rekening brengen of andere zaken die kunnen aantonen dat de impact op de toestand in de specifieke bedrijfs- en lozingsomstandigheden aanvaardbaar is.

STAP 8: is de impact op de toestand aanvaardbaar in het licht van het gebiedsgericht beleid?

Er moet ook steeds een extra gebiedsgerichte afweging gebeuren met name bij lozing in prioritair gebieden voor een gebiedsgericht bronbeschermingsbeleid voor drinkwaters, speciale beschermingszones en speerpuntgebieden.

1. In geval van lozing in oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterwinning

De ruwwaterbronnen waaruit drinkwater gewonnen wordt, moeten conform artikel 7 van de Kaderrichtlijn Water eveneens beschermd worden om de achteruitgang van de kwaliteit te voorkomen.

Zoals in de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) opgenomen, zijn, ten behoeve van het beleid inzake de bescherming van de watervorraden voor drinkwater voor de verschillende oppervlaktewaterwinningen voor de productie van drinkwater, prioritair gebieden aangeduid voor het onderzoeken van de noodzaak tot een gebiedsspecifiek bronbeschermingsbeleid en indien nodig dit te implementeren. Dit kadert in de operationele openbare dienstverplichtingen – opgelegd aan de watermaatschappijen – die enerzijds voorzien in een opvolging van de toestand van de ruwwaterbronnen door de watermaatschappijen en anderzijds in de opmaak van een integrale risico-evaluatie- en risicobeheerstrategie van bron tot kraan.

Een maatregel uit het SGBP voorziet in de evaluatie en herziening van de aanduiding van beschermde gebieden oppervlaktewater voor drinkwatervoorziening

In de beschermde gebieden oppervlaktewater voor drinkwatervoorziening gelden voor bepaalde stoffen strengere normen die opgenomen zijn in Bijlage 2.3.2. van Vlarem II. Deze milieukwaliteitsnormen oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterproductie zullen conform de voorziene maatregel in het lopende SGBP geactualiseerd worden.

Tevens werd in de SGBP opgenomen dat brondossiers ter ondersteuning van het gebiedsspecifiek bronbeschermingsbeleid voor kwetsbare oppervlaktewaterwinningen voor de drinkwaterproductie actueel moeten gehouden worden en geïmplementeerd moeten worden. Een brondossier verzamelt alle gegevens over de waterwinning, de bron en de activiteiten in de omgeving, die de kwaliteit negatief kunnen beïnvloeden. In de brondossiers worden afspraken gemaakt voor het actueel houden en uitwisselen van voor het brondossier relevante informatie. Die afspraken worden op continue basis aangevuld en actueel gehouden. De in het brondossier afgelijnde bronbeschermingsmaatregelen worden ingebracht in de bestaande overlegplatforms en planfiguren.

Er zal een specifiek kader uitgewerkt worden voor de bescherming van oppervlaktewaterwingebieden, met het oog op een wettelijke verankering. Een voorstel van afbakening van beschermde gebieden oppervlaktewater in het kader van de drinkwaterwinning werd opgenomen in het ontwerp Stroomgebiedbeheerplan Schelde en Maas 2022-2027. Eens dit kader definitief is, kunnen bijkomende stappen uitgewerkt worden voor de lozingen in deze gebieden. In afwachting hiervan zal voor relevante lozingen subadvies gevraagd worden aan de drinkwatermaatschappijen.

2. In geval van lozing in speciale beschermingszones

De instandhoudingsdoelstellingen (IHD) voor de Speciale beschermingszones (SBZ) werden afgebakend in uitvoering van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn.

Deze bepalen de oppervlakte- en kwaliteitsdoelen voor de Europees beschermde habitats.

Voor de naleving hiervan werd ANB opgenomen als adviesinstantie via het Omgevingsvergunningbesluit. In die gebieden waar strengere milieukwaliteitsnormen gelden dan de basismilieukwaliteitsnormen zal ANB dan ook nagaan of en onder welke voorwaarden de aangevraagde lozing toelaatbaar is. De toets aan de basismilieukwaliteitsnormen gebeurt in de voorgaande stappen.

3. In geval van lozing in speerpuntgebieden

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) stelt voor alle Europese waterlichamen een goede toestand voorop. Vanuit het gegeven dat het behalen van die goede toestand moeilijk haalbaar is binnen het opgelegde tijdsobjectief en op basis van de huidige waterkwaliteit en de afstand tot de doelstellingen van de KRW werd in de SGBP een gebiedsspecifieke aanpak uitgewerkt met de aanduiding van speerpuntgebieden. Speerpuntgebieden zijn de afstroomgebieden van Vlaamse oppervlaktewaterlichamen waarvoor een goede toestand haalbaar lijkt tegen 2021, mits daar nog de nodige inspanningen worden gedaan tijdens de komende planperiode. De speerpuntgebieden zijn geselecteerd op basis van de huidige toestand, de doelafstand tot de doelstellingen van de KRW en het verbeterpotentieel. Waterlopen doorheen beschermingsgebieden voor drinkwater of speciale beschermingszones kregen extra prioriteit bij de aanduiding van speerpuntgebieden.

Nieuwe lozingen in speerpuntgebieden zijn niet aanvaardbaar aangezien in deze gebieden geen uitstel voor het halen van de doelstellingen werd gemotiveerd in het tweede SGBP.

Hierbij zal wel rekening gehouden worden met het aandeel van de vracht van de kritische parameter(s) ten opzichte van andere doelgroepen, met andere woorden met de mate waarin deze lozing verantwoordelijk is voor het probleem met deze parameter.

STAP 9: achteruitgang van de toestand of het halen van de doelstellingen: eindoordeel en acties in vergunningen

Als het eindoordeel is dat er geen achteruitgang van de toestand is of het halen van de doelstellingen niet gehypothekeerd wordt door deze lozing, dan zal de verdere beoordeling nog gebeuren op lokaal niveau (waterlichamen van lagere orde) indien nodig en rekening houdend met de verschillende principes zoals vermeld onder punt 2.

Bovendien dient nog ingeschat te worden of er geen probleem ontstaat naar andere milieucompartimenten door bijvoorbeeld opconcentratie in sediment, lucht of biota.

Achteruitgang weegt zwaarder door dan niet halen van de doelstellingen omdat de Kaderrichtlijn Water duidelijk streeft naar een progressieve verbetering van de toestand.

Bij de evaluatie van bestaande vergunningen en het terugvinden van nieuwe stoffen in een afvalwater (die vroeger reeds werden geloosd, maar nooit werden ontdekt), zonder enige uitbreiding, kan nooit een achteruitgang in de toestand van het relevante waterlichaam plaatsvinden. In dit geval kan dan ook rekening gehouden worden met:

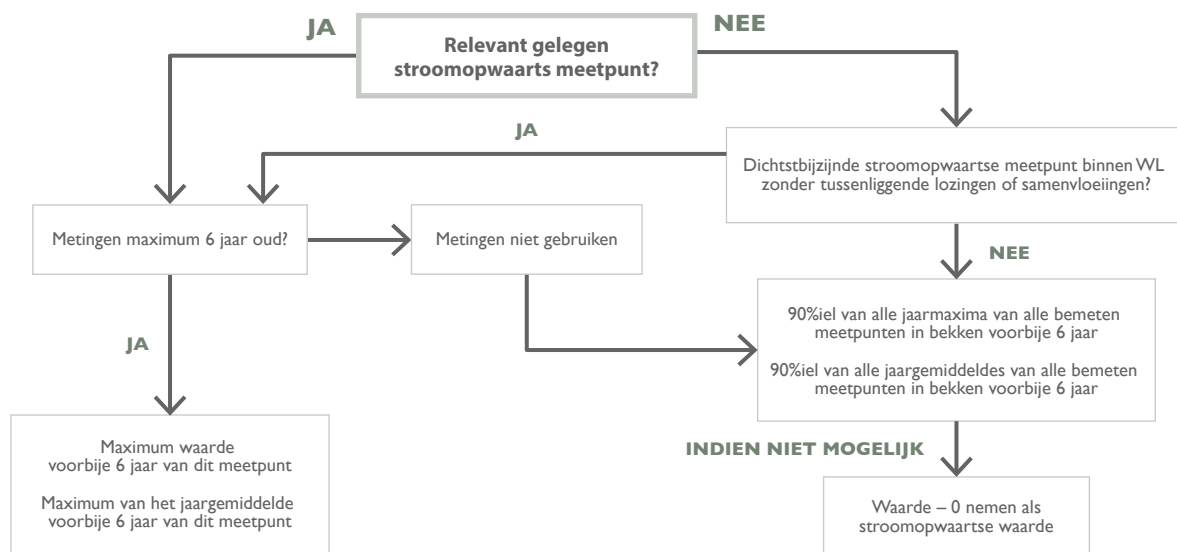
- mogelijke milderende maatregelen;
- technische grenzen van de zuiveringstechnieken.

Uitbreidingen van bestaande lozingen en nieuwe lozingen kunnen wel een achteruitgang in de toestand veroorzaken.

In deze stap 9 is er ook aandacht voor de cumulatieve effecten doorheen het hele waterlichaam en wordt nagegaan hoeveel 'gebruiksruimte' er nog is in het betreffende waterlichaam. De bedoeling is dat iedere individuele lozing de impact beperkt om een eventuele slechte toestand stroomafwaarts niet langer te bestendigen.

Als het eindoordeel na het doorlopen van deze stappen is dat er achteruitgang is en het halen van de doelstellingen op onaanvaardbare wijze in het

Stroomschema bruikbaarheid stroomopwaartse meetgegevens



gedrang kan komen door deze lozing, dan moet de lozing ongunstig geadviseerd worden en kan dit een reden zijn tot weigering van de vergunning.

Stroomschema bruikbaarheid stroomopwaartse meetgegevens

Conclusie

In Vlaanderen worden op veel plaatsen de milieukwaliteitsdoelstellingen voor onze waterlichamen niet gehaald. Iedere bijkomende lozing zorgt dan in principe voor een 'achteruitgang'. Een (te) strikte toepassing van het Weser-arrest zou dus betekenen dat bijkomende lozingen niet meer kunnen worden vergund.

Om hierop te anticiperen werd het stappenplan uitgewerkt. Het stappenplan fungeert als een soort trechter waarbij enkel de lozingen met een impact op het halen van de doelstellingen of het risico op achteruitgang worden weerhouden.

Het stappenplan is de leidraad voor een nieuwe impactbeoordeling in milieueffectrapporten en adviesaanvragen zonder wetgevend karakter. De inbreng van terreinkennis, *expert judgement*, nuances en realistische omstandigheden vormen de invulling van de stappen 6, 7, 8 en 9. Naast dit stappenplan zijn er nog tal van andere invalshoeken die

de VMM zal blijven hanteren bij de opmaak van het advies (onder meer BBT, beleid gevaarlijke stoffen, RIE, afstemming op geloosde gegevens).

Tenslotte kan elke aanvrager de impactbeoordeling zelf voorbereiden en op voorhand nagaan of deze beoordeling een effect zal hebben op het project. Naast het stappenplan en de rekentool biedt de VMM verschillende hulpmiddelen aan om de impact van een lozing duidelijk in kaart te brengen.¹⁰ ■

¹⁰ Zie <https://www.vmm.be/water/afvalwater/impactbeoordeling-bedrijfsafvalwater>.

Gloort er licht aan het einde van de Nederlandse stikstoftunnel?

Een analyse van het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering

Ralph Frins¹

I Inleiding

Het is inmiddels alweer ruim anderhalf jaar geleden dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de beruchte uitspraken over het Programma Aanpak Stikstof (hierna: het PAS) deed.² Sindsdien zijn er verschillende stappen gezet. Zo trad op 1 januari 2020 de Spoedwet aanpak stikstof in werking en op 24 maart 2020 het stikstofregistratiesysteem.³ Verder maakte het kabinet op 24 april 2020 de zogenoemde structurele aanpak van de stikstofproblematiek openbaar.⁴ Hoewel mede door voornoemde stappen de verlening van vergunningen voor activiteiten die (extra) stikstofdepositie veroorzaken op voor stikstof gevoelige, overbelaste habitats weer op gang is gekomen,⁵ staat buiten kijf dat nog meer stappen moeten worden gezet om de stikstofproblematiek definitief op te lossen. Aantekening verdient dat het er hierbij niet alleen om gaat de vergunningverlening verder vlot te trekken, maar dat het er

vooral om gaat de totale stikstofemissie/-depositie te verminderen én de natuurkwaliteit te verbeteren, zodat op termijn de instandhoudingsdoelstellingen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Met het oog hierop is in oktober 2020 het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering (hierna: het wetsvoorstel) bij de Tweede Kamer ingediend.⁶ Dit wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Hierna analyseer ik de belangrijkste elementen van het wetsvoorstel en het bijbehorende ontwerp-Besluit stikstofreductie en natuurverbetering (hierna: het ontwerp-Besluit) (paragrafen 3 tot en met 5). Ik begin echter met een beschrijving van het totstandkomingsproces van het wetsvoorstel en het ontwerp-Besluit (paragraaf 2). Afgesloten wordt met een conclusie (paragraaf 6).

2 Totstandkomingsproces wetsvoorstel en ontwerp-Besluit

Een ontwerp van het wetsvoorstel werd reeds op 27 mei 2020 ter consultatie gelegd.⁷ De consultatieperiode zou aanvankelijk maar één week duren, maar werd uiteindelijk met een week verlengd tot en met 10 juni 2020. In dezelfde periode – te weten op 8 juni 2020 – presenteerde het Adviescollege Stikstofproblematiek (beter bekend als de Commissie Remkes) zijn eindadvies over de structurele aanpak van de stikstofproblematiek.⁸ Naar aanleiding van dit eindadvies zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd in voornoemd ontwerp-wetsvoorstel.

1 Ralph Frins is universitair docent algemeen bestuursrecht en omgevingsrecht bij de Radboud Universiteit in Nijmegen. De tekst van deze bijdrage is afgesloten op 28 december 2020.

2 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS als toestemmingsbasis) en ECLI:NL:RVS:2019:1604 (Bemesten en beweiden). Zie hierover R.H.W. Frins, 'Zit Nederland op slot sinds de PAS-uitspraken van de Raad van State?', *TOO* 2019/3, p. 268-284.

3 Zie over deze twee ontwikkelingen: R.H.W. Frins 'Een jaar na de PAS-uitspraken van de Nederlandse Raad van State: stand van zaken en doorkijk', *TOO* 2020/2, p. 166-181.

4 *Kamerstukken II* 2019/20, 35334, 82.

5 Het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering strekt er onder meer toe dat aan art. 1.1, eerste lid, Wet natuurbescherming een definitie van de term 'voor stikstof gevoelige habitats' wordt toegevoegd, luidende: 'voor stikstof gevoelige leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt'. Overbelast wil zeggen dat de achtergronddepositie de op de betreffende habitats van toepassing zijnde kritische depositiewaarden overschrijdt.

6 *Kamerstukken II* 2020/21, 35600, 1-2.

7 Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/stikstof>.

8 Adviescollege Stikstofproblematiek, *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*, Amersfoort: Lysias Advies; raadpleegbaar via: <<https://www.rijks-overheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal>>.

Het gewijzigde ontwerp-wetsvoorstel is vervolgens op 15 juli 2020 voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden (hierna: de Afdeling advisering). Aangezien de Afdeling advisering in haar advies een aantal kritische noten kraakt, heeft ook dit advies tot verschillende wijzigingen van het ontwerp-wetsvoorstel geleid.⁹ Vervolgens is het wetsvoorstel op 12 oktober 2020 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁰

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van zowel de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) als de Omgevingswet (hierna: de Ow).¹¹ Dit heeft te maken met het feit dat de Ow op z'n vroegst op 1 januari 2022 in werking treedt, terwijl een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel wenselijk is. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel op 10 december 2020 plenair behandeld. Daarbij zijn verschillende amendementen en moties ingediend. Op 17 december 2020 vond de stemming over deze amendementen, de moties en het wetsvoorstel plaats. De uitkomst hiervan is dat de Tweede Kamer op laatstgenoemde datum een op onderdelen geamendeerde versie van het wetsvoorstel heeft aangenomen. Het wetsvoorstel ligt derhalve op dit moment bij de Eerste Kamer.¹² Als ook deze Kamer het wetsvoorstel aanneemt,¹³ zal de gewijzigde Wnb naar alle waarschijnlijkheid op 1 juli 2021 in werking treden en zodoende dus in ieder geval nog een half jaar gelden.¹⁴

9 Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 4.

10 Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 1.

11 Gelet op de beperkt beschikbare ruimte ga ik hierna vooral in op de voorgestelde wijzigingen van de Wnb en het Besluit natuurbescherming. Slechts een enkele keer wordt op de voorgestelde wijzigingen van de Ow en de daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur ingegaan.

12 Zie: *Kamerstukken I 2020/21*, 35600, C.

13 Bij brief d.d. 4 december 2020 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Eerste Kamer verzocht om het wetsvoorstel zo snel mogelijk na doorgeleiding vanuit de Tweede Kamer in behandeling te nemen en deze behandeling uiterlijk in februari 2021 af te ronden. Zie: *Kamerstukken I 2020/21*, 35600, A.

14 Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving (specifiek aanwijzing 4.17) treden wetten en algemene maatregelen van bestuur in beginsel immers met ingang van 1 januari of 1 juli in werking.

Verder heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) op 4 december 2020 het ontwerp-Besluit naar zowel de Tweede als de Eerste Kamer verstuurd in het kader van de voorhangprocedure.¹⁵ Dit ontwerp-Besluit voorziet in een wijziging van het Besluit natuurbescherming (hierna: het Bnb) en de vier onder de Ow hangende algemene maatregelen van bestuur. Verder is het ontwerp-Besluit nogmaals ter consultatie gelegd.¹⁶ Nogmaals, omdat een eerdere versie van het ontwerp-Besluit was opgenomen in het ontwerp-wetsvoorstel dat eind mei/begin juni 2020 ter consultatie is gelegd. Dat het kabinet heeft besloten om eenieder nogmaals de gelegenheid te bieden om te reageren op het ontwerp-Besluit moet mijns inziens worden toegejuicht. Vooral omdat het ontwerp-Besluit – net zoals het ontwerp-wetsvoorstel – op onderdelen is gewijzigd naar aanleiding van het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek en het advies van de Afdeling advisering over het ontwerp-wetsvoorstel. Hierbij gaat het vooral om de regels met betrekking tot de partiële vrijstelling van de vergunningplicht voor de bouwsector (zie hierover paragraaf 5), die eerst naar aanleiding van voornoemd eindadvies in het wetsvoorstel en het ontwerp-Besluit zijn opgenomen. Ik ga ervan uit dat de voorgestelde wijziging van de Wnb en de voorgestelde wijziging van het Bnb tegelijkertijd in werking treden. Voordat laatstgenoemde wijziging in werking kan treden moet echter nog een aantal stappen worden gezet. Zo moet het ontwerp-Besluit ná afronding van de voorhangprocedure nog voor advies worden voorgelegd aan de Afdeling advisering. Uit eerder genoemde brief van de minister van LNV d.d. 4 december 2020 volgt dat hiermee zal worden gewacht totdat de Eerste Kamer het

15 Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 9 en *Kamerstukken I 2020/21*, 35600, B. Volledigheidshalve zij erop gewezen dat bij amendement een artikel met betrekking tot een voorhangprocedure aan de Wnb is toegevoegd. Hiertoe is een nieuw eerste lid aan art. 8.4 Wnb toegevoegd, luidende: 'De voordracht voor een krachtens artikel 1.12f, eerste lid, 1.12h of 2.9a vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd'. Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 20.

16 Zie: <<https://www.internetconsultatie.nl/amvbwsn>>. De consultatie loopt - net als de voorhangprocedure - tot en met 24 januari 2021.

wetsvoorstel heeft behandeld. Aangezien de wijzigingen van het Bnb niet eerder in werking kunnen treden dan nadat voornoemd advies is ontvangen en verwerkt, is eerder genoemde inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2021 nog geen vaststaand gegeven.

3 Resultaatsverplichtende omgevingswaarden

Een hoofdelement van het wetsvoorstel is de doelstelling met betrekking tot de reductie van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Uit het wetsvoorstel volgt dat het de bedoeling is dat deze doelstelling in de vorm van resultaatsverplichtende omgevingswaarden wordt verankerd in de Wnb en de Ow (voorgestelde artikelen 1.12a Wnb en 2.15a Ow). De eerste twee leden van beide artikelen zijn gelijklopend. Uit het eerste lid van deze artikelen volgt dat er drie omgevingswaarden zijn: een met betrekking tot 2025, een met betrekking tot 2030 en een met betrekking tot 2035. De omgevingswaarden met betrekking tot 2025 en 2035 zijn bij amendement aan het wetsvoorstel toegevoegd.¹⁷ Uit de voorgestelde artikelen volgt dat het erom gaat dat in 2025 de depositie van stikstof op ten minste 40% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten.¹⁸ Voornoemde hoeveelheid is beter bekend als de kritische depositiewaarde. De strekking van eerstgenoemde omgevingswaarde is dan ook dat in 2025 op ten minste 40% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden geen sprake meer is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde. De andere twee omgevingswaarden sluiten hierop aan. Op grond van die omgevingswaarden moet de depositie van stikstof in 2030 respectievelijk 2035 zodanig zijn gereduceerd, dat op ten minste 50% respectievelijk 74% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden

geen sprake meer is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde.¹⁹

Het tweede lid van beide voorgestelde artikelen laat er geen misverstand over bestaan: voornoemde omgevingswaarden zijn resultaatsverplichtingen. Dat is een wijziging ten opzichte van het ontwerp-wetsvoorstel dat in mei/juni 2020 ter consultatie lag. In dat ontwerp-wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting werden immers de termen streefwaarde en inspanningsverplichting gebruikt. Dat thans wordt gesproken over resultaatsverplichting lijkt vooral te komen door het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Hierin merkt het Adviescollege namelijk meermalen op dat het van cruciaal belang is dat de doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en de opgave met betrekking tot de reductie van de stikstofemissie en -depositie juridisch worden geborgd. Alleen met voldoende borging kan uitvoering worden gegeven aan de PAS-uitspraken van de Afdeling en het PAS-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof),²⁰ aldus het Adviescollege Stikstofproblematiek. In dit verband benadrukt het Adviescollege dat het hierbij *niet* gaat om een inspanningsverplichting of een streven, maar om een *resultaatsverplichting*.²¹

Een andere wijziging ten opzichte van voornoemd ontwerp-wetsvoorstel is dat de omgevingswaarden in het wetsvoorstel zelf zijn neergelegd. Aanvankelijk was het namelijk de bedoeling dat de voorgestelde streef-/omgevingswaarde bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) zou worden vastgesteld. Uit de bij het ontwerp-wetsvoorstel behorende memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat aan deze keuze twee redenen ten grondslag lagen. De eerste reden is dat het vastleggen van een omgevingswaarde op amvb-niveau in lijn is met de opzet van het stelsel van de Ow. In de systematiek

17 Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 21 en *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 49.

18 Zie de voorgestelde artikelen 1.12a, eerste lid, aanhef en onder a, Wnb en 2.15a, eerste lid, aanhef en onder a, Ow.

19 Zie de voorgestelde artikelen 1.12a, eerste lid, aanhef en onder b en c, Wnb en 2.15a, eerste lid, aanhef en onder b en c, Ow.

20 HvJ EU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882.

21 Adviescollege Stikstofproblematiek, *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*, Amersfoort: Lysias Advies, p. 10, 87-88 en 95-102.

van de Ow worden omgevingswaarden immers bij amvb gesteld. De tweede reden die wordt genoemd, is dat vastlegging van de omgevingswaarde in een amvb tegemoet komt aan de noodzaak om voldoende flexibiliteit te behouden om op basis van voortschrijdend inzicht en onvoorziene ontwikkelingen de betreffende omgevingswaarde naar boven of beneden te kunnen bijstellen.²² In haar advies benadrukt de Afdeling advisering echter dat het essentieel is dat de omgevingswaarde in de wet wordt neergelegd. Hierbij wijst zij erop dat de omgevingswaarde het uitgangspunt van en daarmee een hoofdelement is van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Door de omgevingswaarde op het niveau van de wet in formele zin vast te stellen, is deze stevig verankerd en minder gemakkelijk te wijzigen, aldus de Afdeling advisering. Bovendien is zo gewaarborgd dat het parlement de aard en de omvang van de omgevingswaarde mede bepaalt. Dat in de systematiek van de Ow omgevingswaarden niet in de wet maar bij amvb worden vastgesteld acht de Afdeling advisering minder van belang.²³

Hierboven schreef ik dat de eerste twee leden van de voorgestelde artikelen 1.12a Wnb en 2.15a Ow gelijkkluidend zijn. Aantekening verdient dat het voorgestelde art. 2.15a Ow nog twee aanvullende leden bevat. Het voorgestelde art. 2.15a, derde lid, Ow bepaalt dat in elk geval in 2028 wordt bezien of met het programma stikstofreductie en natuurverbetering (zie hierover paragraaf 4) kan worden voldaan aan de omgevingswaarde voor 2035. Uit het artikel noch uit de toelichting bij het amendement waarmee dit lid is ingevoegd, wordt duidelijk wat het gevolg van deze ‘tussenevaluatie’ kan zijn.²⁴ Mijns inziens zou het enige logische gevolg zijn dat het in het programma opgenomen maatregelenpakket

wordt gewijzigd/aangevuld, als uit voornoemde ‘tussenevaluatie’ volgt dat met het op dat moment vigerende programma *niet* aan de omgevingswaarde voor 2035 kan worden voldaan. Het had mijns inziens voor de hand gelegen dat een bepaling met een dergelijke strekking aan het wetsvoorstel zou zijn toegevoegd. Uit art. 3.11 Ow volgt een dergelijke verplichting – als ik het goed zie – niet.

Verder bepaalt het voorgestelde vierde lid dat de regering uiterlijk in 2033 – en vervolgens steeds uiterlijk twee jaar voor het verstrijken van de termijn waarbinnen aan de in het eerste lid, onder c, opgenomen omgevingswaarde moet zijn voldaan – een voorstel van wet tot wijziging van het eerste lid moet indienen ten behoeve van de vaststelling van de omgevingswaarde voor de volgende periode, zodat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau. Aangezien thans wordt uitgegaan van een ‘vijfjaarlijkse cyclus’ ligt het voor de hand dat met het te zijner tijd in te dienen wetsvoorstel een omgevingswaarde voor 2040 wordt vastgesteld. Gelet op het feit dat de omgevingswaarden als resultaatsverplichtingen kwalificeren ligt het daarnaast voor de hand dat met dat wetsvoorstel een hoger percentage wordt vastgelegd, dan dat thans in het voorgestelde art. 2.15a, eerste lid, onder c, Ow is opgenomen. Tenzij omstreeks 2033 kan worden aangetoond dat het stikstofdepositieniveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding reeds is bereikt, ofschoon op dat moment naar verwachting nog steeds circa 26% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden overbelast is.²⁵

22 Memorie van toelichting bij het ontwerp-wetsvoorstel, p. 10-11 (raadpleegbaar via: <<https://www.internetconsultatie.nl/stikstof>>).

23 *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 4, p. 3-4.

24 In de toelichting bij het betreffende amendement wordt over dit lid slechts opgemerkt: *‘In 2028 wordt bezien of met het programma aan bronmaatregelen kan worden voldaan aan de gestelde omgevingswaarde voor 2035. Daarbij worden ook de relevante autonome en aanvullende ontwikkelingen betrokken die van invloed zijn op de stikstofdepositie in de betreffende Natura 2000-gebieden’*. Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 49.

25 In dit verband zij erop gewezen dat uit de nota naar aanleiding van het verslag volgt dat onderzoek wordt gedaan naar de relatie tussen de mate van overschrijding van de kritische depositiewaarden en de natuurkwaliteit. Gesteld wordt dat dit onderzoek ook zal uitwijzen wat de inzet van herstelmaatregelen bij een aanhoudende overschrijding van de kritische depositiewaarden op lange termijn betekent. Zo lang deze onderzoeksresultaten nog niet beschikbaar zijn, kan de vraag dus nog niet beantwoord worden of het noodzakelijk is dat reeds in 2040 nergens meer een overbelaste situatie mag bestaan, aldus de nota naar aanleiding van het verslag. Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 7, p. 11.

3.1 Reflectie op de voorgestelde omgevingswaarden

Over de vraag of de doelstelling van het kabinet voor 2030 voldoende ambitieus is wordt al enige tijd gediscussieerd. Uiteraard heeft ook het Adviescollege Stikstofproblematiek zich over deze vraag gebogen. Het Adviescollege formuleert als doelstelling om de binnenlandse stikstofemissies in 2030 met 50% te reduceren ten opzichte van 2019. Volgens het Adviescollege is deze halvering van de binnenlandse stikstofemissies een noodzakelijke randvoorwaarde om natuurherstel in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren. Daarnaast is volgens hem een halvering nodig om te voorkomen dat toestemmingverlening aan nieuwe activiteiten of aan uitbreiding van bestaande activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken, door een overschot aan stikstof wordt belemmerd. De door het Adviescollege voorgestelde emissiereductie leidt er naar verwachting toe dat in 2030 de stikstofdepositie op ten minste 74% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden de kritische depositiewaarde niet meer overschrijdt. Verder benadrukt het Adviescollege dat de reductie van de binnenlandse stikstofemissies ook na 2030 moet worden voortgezet, zodat in 2040 de stikstofdepositie op geen enkel areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden de kritische depositiewaarde nog overschrijdt én de natuurgebieden zich voor 2050 kunnen hebben hersteld.²⁶

Ter vergelijking: om de door het kabinet voorgestelde omgevingswaarde voor 2030 te kunnen realiseren is blijkens de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting een generieke emissiereductie van 26% ten opzichte van de binnenlandse stikstofemissie in 2018 nodig.²⁷ Met die reductie zal dus naar verwachting in 2030 de stikstofdepositie op ten minste 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden de kritische depositiewaarde niet meer overschrijden. Dat is dus maar liefst 24% minder dan de 74% die naar

verwachting met de door het Adviescollege voorgestelde doelstelling wordt bereikt.

Dit aanzienlijke verschil in ambitieniveau heeft ook de aandacht getrokken van de Afdeling advisering. In haar advies wijst zij hier ook op, waarbij zij opmerkt dat uit de bij het ontwerp-wetsvoorstel behorende memorie van toelichting niet blijkt waarom het kabinet de door het Adviescollege Stikstofproblematiek geformuleerde doelstelling niet haalbaar acht. Zij adviseert om in de toelichting, in het licht van het eindadvies van het Adviescollege, de gekozen omgevingswaarde, vanuit het oogpunt van het einddoel van het op landelijk niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding van voor stikstof gevoelige habitattypen en soorten en de haalbaarheid daarvan, dragend te motiveren.²⁸ Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet de memorie van toelichting aangevuld. Hierin wordt betoogd dat de gehanteerde reductiedoelstelling ambitieus is, maar haalbaar en betaalbaar. Doordat behoud blijvend verzekerd is, verbetering plaatsvindt en de voorziene maatregelen tot depositiereductie leiden in alle Natura 2000-gebieden – ook op areaal buiten de gestelde doelstelling – worden belangrijke stappen gezet naar de realisatie op termijn van voornoemd einddoel. De omgevingswaarde voor 2030 is hierdoor toereikend en past zo bij het hoofdoel en de ambitie van de natuurdoelstellingen waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd, aldus het kabinet.²⁹

Verder benadrukt het kabinet dat het dezelfde doelstelling heeft als het Adviescollege Stikstofproblematiek: een vitale, robuuste en sterke natuur. Het verschil zit hem erin dat het Adviescollege in zijn eindadvies kiest voor een ander tempo dan het kabinet om uiteindelijk hetzelfde doel te bereiken: een gunstige staat van instandhouding van de natuur. In dit verband wijst het kabinet erop dat het bij het vaststellen van de omgevingswaarde rekening heeft gehouden met de maximale inspanning die verwacht mag en kan worden van de verschillende sectoren. Hiermee voldoet de omgevingswaarde volgens het kabinet aan art. 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn, op grond waarvan bij het treffen van instandhoudingsmaatregelen rekening moet

26 Adviescollege Stikstofproblematiek, *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*, Amersfoort: Lysias Advies, p. 22 en 103-105.

27 *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 3, p. 41 en 55.

28 *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 4, p. 4-5.

29 *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 3, p. 16.

worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.³⁰

Hoewel de voorgestelde artikelen 1.12a Wnb en 2.15a Ow door toedoen van twee amendementen thans ook een omgevingswaarde voor 2025 respectievelijk 2035 bevatten, is duidelijk dat de omgevingswaarde voor 2030 gelijk is gebleven. Daar staat echter tegenover dat de door het Adviescollege Stikstofproblematiek geformuleerde reductiedoelstelling uiteindelijk alsnog zijn weerslag in het wetsvoorstel heeft gekregen, met dien verstande dat die doelstelling pas in 2035 hoeft te zijn bereikt in plaats van in 2030. Mijns inziens moet het in ieder geval worden toegejuicht dat de voorgestelde artikelen 1.12a, eerste lid, Wnb en 2.15a, eerste lid, Ow thans bepalen dat in 2035 de stikstofdepositie op ten minste 74% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde moet zijn gebracht. Nu is het natuurlijk zo dat het door de regering voorgestelde art. 2.15a, derde lid, Ow al bepaalde dat uiterlijk in 2028 een wetsvoorstel zou moeten worden ingediend ten behoeve van de vaststelling van een omgevingswaarde voor de periode ná 2030, maar door voornoemde wijziging is nu sprake van een duidelijkere stip op de horizon. Bovendien bepaalt het voorgestelde art. 2.15a, vierde lid, Ow dat uiterlijk in 2033 een wetsvoorstel moet worden ingediend ten behoeve van de vaststelling van een omgevingswaarde voor de periode ná 2035. Zoals in paragraaf 3 opgemerkt ligt het voor de hand dat met dat wetsvoorstel een hoger percentage dan 74 wordt vastgelegd. Dat zou dan bijvoorbeeld de door het Adviescollege Stikstofproblematiek geformuleerde doelstelling van 100% *onderschrijding* kunnen zijn (zie hiervoor).³¹

Wat van dit alles ook zij, de hamvraag is uiteraard of het ambitieniveau van het kabinet voldoende hoog is om de structurele aanpak van de

stikstofproblematiek verenigbaar met de Habitatrictlijn te achten. Deze vraag wordt door verschillende organisaties en partijen ontkennend beantwoord.³² Zelf vind ik het lastig om deze vraag concreet te beantwoorden. Dat komt vooral doordat de Habitatrictlijn niet bepaalt wanneer de vereiste gunstige staat van instandhouding daadwerkelijk moet zijn bereikt. Aan dat doel wordt met andere woorden geen einddatum gekoppeld. Het is aan de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo aan voornoemd doel uitvoering wordt gegeven, zoals de Afdeling ook opmerkt in haar uitspraak met betrekking tot het PAS. Uit diezelfde uitspraak volgt echter ook dat géén uitstel kan worden verleend met betrekking tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben te voorkomen.³³ Gelet hierop dringt zich de vraag op of verzekerd is dat de natuurwaarden worden behouden én verslechtingen en verstoringen met significante effecten daadwerkelijk worden voorkomen. Uit de nota naar aanleiding van het verslag maak ik op dat het kabinet daar zelf niet 100% zeker van is. Zo wordt gesteld: *‘Op het voldoen aan dit vereiste (het voorkomen van verslechting: RF) is zowel het bronbeleid gericht als de uitvoering en programmering van natuurherstelmaatregelen. Het kan zijn dat de mate van depositiereductie, of de snelheid waarmee die wordt bereikt, onvoldoende blijkt te zijn in concrete gebieden. Op voorhand is dat nu niet duidelijk, maar dat zou kunnen blijken uit gebiedsinformatie. Het gaat dan om gevallen waar ondanks genomen herstelmaatregelen tóch verslechting optreedt (onderstreping: RF). Als een herstelmaatregel in zo’n geval die verslechting dus niet kon voorkomen is een aanvullende bronmaatregel nodig om een zodanige vermindering van depositie te bewerkstellingen dat verslechting wél kan worden voorkomen.’*³⁴

Deze passage wordt verderop in de nota naar aanleiding van het verslag herhaald. Op die plek is aan voornoemde passage nog de volgende zin toegevoegd: *‘Daarmee is deze aanpak niet in strijd met*

30 *Kamerstukken II 2020/21, 35600, 3, p. 16-17.*

31 Overigens heeft het Tweede Kamer lid Bromet een amendement ingediend dat ertoe strekt deze doelstelling thans reeds te verankeren in de voorgestelde artikelen 1.12a, eerste lid, Wnb en 2.15a, eerste lid, Ow. Zie: *Kamerstukken II 2020/21, 35600, 51.* Dit amendement is echter verworpen.

32 Zie o.a.: *Kamerstukken II 2020/21, 35600, 3, p. 52.*

33 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.3-13.5.

34 Zie: *Kamerstukken II 2020/21, 35600, 7, p. 10.*

de *Habitatrichtlijn*.³⁵ Die zin is naar mijn mening in ieder geval té stellig. Gelet op al het voorgaande kom ik dan ook tot de conclusie dat allerm minst zeker is dat het ambitieniveau van het kabinet voldoende hoog is om de structurele aanpak van de stikstofproblematiek verenigbaar met de *Habitatrichtlijn* te achten. Los daarvan heeft het ambitieniveau van het kabinet tot gevolg dat maar beperkt 'extra stikstofruimte' ontstaat voor economische ontwikkelingen die tot een toename van stikstofdepositie op daarvoor gevoelige, overbelaste habitats leiden. Duidelijk is dat die ruimte in ieder geval groter zou zijn als het kabinet de door het Adviescollege Stikstofproblematiek geformuleerde doelstelling zou hebben omarmd. Hetzelfde geldt voor de kans dat de structurele aanpak van de stikstofproblematiek verenigbaar is met de *Habitatrichtlijn*. Ook die zou navenant groter zijn als het kabinet het eindadvies van het Adviescollege zou hebben opgevolgd.

4 Programma stikstofreductie en natuurverbetering

4.1 Inhoud en vaststelling/wijziging van het programma

Buiten kijf staat dat de komende jaren de nodige bron- en natuurmaatregelen zullen moeten worden getroffen om voornoemde drie omgevingswaarden daadwerkelijk te kunnen realiseren. Vandaar dat het voorgestelde art. 1.12b, eerste lid, Wnb bepaalt dat de minister van LNV een programma stikstofreductie en natuurverbetering moet vaststellen.³⁶ Uit voornoemd artikel volgt dat er sprake is van een tweeledig doel. Het eerste doel is het verminderen van de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om aan de drie omgevingswaarden te voldoen (art. 1.12b, eerste lid, onder a, Wnb). Daartoe zal het programma vooral in bronmaatregelen moeten voorzien. Het tweede doel is het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura

2000-gebieden in termen van behoud, uitbreiding of verbetering daarvan (art. 1.12b, eerste lid, onder b, Wnb). In de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting wordt in dit verband opgemerkt dat het verminderen van de stikstofdepositie een onmisbare pijler vormt voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen, maar dat hiermee niet kan worden volstaan. Om de instandhoudingsdoelstellingen daadwerkelijk te kunnen realiseren moet het programma dan ook niet alleen voorzien in bronmaatregelen, maar ook in een verdere investering in natuurbeheer en de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden (lees: het programma moet voorzien in natuurmaatregelen).³⁷

Het tweede lid van het voorgestelde art. 1.12b Wnb bepaalt dat in het programma tussentijdse doelstellingen moeten worden opgenomen met het oog op: a) het tijdig voldoen aan de omgevingswaarden en b) de in het programma opgenomen maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.³⁸ Deze tussentijdse doelstellingen kwalificeren – anders dan de omgevingswaarden – niet als resultaatsverplichtingen, maar als inspanningsverplichtingen (art. 1.12b, derde lid, Wnb). Feit is echter dat het voorgestelde art. 1.12g, eerste lid, Wnb bepaalt dat de minister van LNV het programma móet wijzigen, als deze op basis van de monitoring (zie hierover paragraaf 4.2) constateert dat met het programma niet kan worden voldaan aan een van de omgevingswaarden of aan een in het programma opgenomen tussentijdse doelstelling.³⁹ Uit het voorgestelde art. 1.12g, tweede lid, Wnb volgt dat het programma in dat geval zo moet worden gewijzigd, *dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan*.

De hierboven gecursiveerde zinsnede trekt de aandacht. Deze lijkt immers te suggereren dat ook later dan de in het voorgestelde art. 1.12a, eerste lid, Wnb genoemde jaartallen aan de daarbij behorende

35 Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 7, p. 26.

36 Volledigheidshalve zij erop gewezen dat bij amendement een slotzin aan het voorgestelde art. 1.12b, eerste lid, Wnb is toegevoegd, te weten: '*Daarbij houdt Onze Minister rekening met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden*'. Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 17.

37 *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 3, p. 21.

38 De redactie van het aanvankelijk voorgestelde art. 1.12b Wnb is gewijzigd bij amendement, zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 49.

39 De redactie van het aanvankelijk voorgestelde art. 1.12g Wnb is gewijzigd bij amendement, zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 49.

omgevingswaarden kan worden voldaan. De bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting lijkt dit evenmin uit te sluiten. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld: *'De zesjaarlijkse monitoring van de omvang en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden kan leiden tot de conclusie dat het noodzakelijk is om de omgevingswaarden te wijzigen. Hierbij geldt wel dat de omgevingswaarde niet tot een hogere depositie mag leiden op het stikstofgevoelige areaal binnen Natura 2000-gebieden dan de geldende omgevingswaarde toelaat* (onderstreping: RFY).⁴⁰ Hier maak ik uit op dat de verschillende percentages die in de artikelen 1.12a, eerste lid, Wnb en 2.15a, eerste lid, Ow worden genoemd hoe dan ook moeten worden gehaald, maar dat dat eventueel op een later moment het geval mag zijn, dan dat uit voornoemde artikelen volgt. Dat staat echter haaks op de kwalificatie van de omgevingswaarden als resultaatsverplichtingen. Daaruit volgt mijns inziens klip en klaar dat in 2025/2030/2035 hoe dan ook aan de betreffende omgevingswaarden moet worden voldaan. De enige uitleg van art. 1.12g, tweede lid, Wnb die hier recht aan doet, is dat het in het programma stikstofreductie en natuurverbetering opgenomen maatregelenpakket *zo spoedig mogelijk* moet worden gewijzigd/aangevuld, als op basis van monitoring wordt geconstateerd dat *niet* aan een *toekomstige* omgevingswaarde zal worden voldaan.

Verder bepaalt art. 1.12h, aanhef en onder a, Wnb dat bij amvb nadere regels worden gesteld over de inhoud van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Het ontwerp-Besluit bevat één artikel dat deze grondslag uitwerkt, te weten het voorgestelde art. 2.1 Bnb. Uit dit artikel volgt dat het programma onder meer een beschrijving moet bevatten van: a) de omvang van de stikstofdepositie aan het begin van de programmaperiode, b) de mate waarin aan het begin van de programmaperiode de instandhoudingsdoelstellingen zijn bereikt voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats, en c) de getroffen of te treffen bron- en natuurmaatregelen (voorgesteld art. 2.1, aanhef en onder a, b en d, Bnb).

40 Kamerstukken II 2020/21, 35600, 3, p. 41.

Uit de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting volgt dat het streven is om het programma stikstofreductie en natuurverbetering in het voorjaar van 2021 in ontwerp bekend te kunnen maken.⁴¹ De hoofdmoot van het pakket aan bron- en natuurmaatregelen voor de periode tot 2030 is echter reeds op 24 april 2020 gepresenteerd.⁴² In paragraaf 6.1 van de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting worden de hoofdlijnen van het voorziene bronmaatregelenpakket beschreven. Uit de memorie van toelichting volgt dat het de bedoeling is dat dit pakket wordt uitgewerkt in het kader van de gebiedsgerichte aanpak. Daartoe zullen – kort gezegd – gebiedsanalyses moeten worden opgesteld, op basis waarvan kan worden bepaald welke maatregelen het meest doeltreffend zijn. Daarnaast zal voor verschillende maatregelen nog wet- en regelgeving moeten worden opgesteld dan wel gewijzigd. Zo volgt uit de memorie van toelichting onder meer dat uiterlijk in 2025 aangescherpte emissienormen voor ammoniak zullen gaan gelden en dat verschillende subsidieregelingen tot stand zullen worden gebracht, onder andere met betrekking tot zogenoemde retrofit binnenvaart-katalysatoren.⁴³

Met betrekking tot sommige maatregelen zijn echter al concrete stappen gezet. Zo is bijvoorbeeld de regeling voor gerichte opkoop van piekbelasters reeds op 3 november 2020 in de Staatscourant gepubliceerd.⁴⁴ Verder heeft de minister van LNV op 8 december 2020 het Uitvoeringsprogramma Natuur naar de beide Kamers verstuurd.⁴⁵ Dit programma is een aanvulling op het in 2013 tussen Rijk en provincies gesloten Natuurpact en zal integraal onderdeel gaan uitmaken van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Het is de bedoeling dat de specifieke natuurmaatregelen uiteindelijk in de beheerplannen voor de betreffende Natura 2000-gebieden worden opgenomen. Tot slot zullen ook de bronmaatregelen die specifiek ten behoeve van de voorgestelde partiële vrijstelling van

41 Kamerstukken II 2020/21, 35600, 3, p. 26.

42 Zie: Kamerstukken II 2019/20, 35334, 82.

43 Kamerstukken II 2020/21, 35600, 3, p. 26-33.

44 Stcr. 2020, 57568.

45 Zie: Kamerstukken II 2020/21, 33576, 216 en Kamerstukken I 2020/21, 34985, R.

de vergunningplicht voor de bouwsector worden getroffen, onderdeel worden van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

Het behoeft geen betoog dat het van groot belang is dat de voorziene maatregelen tijdig worden uitgevoerd. Gelet hierop bepaalt het voorgestelde art. 1.12d Wnb dan ook dat de bestuursorganen die daarvoor in het programma stikstofreductie en natuurverbetering zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn. Deze verplichting geldt echter alleen voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de betreffende maatregelen in het programma hebben ingestemd. Deze randvoorwaarde trekt de aandacht. In de artikelsgewijze toelichting bij art. 1.12d Wnb wordt hierover opgemerkt dat de instemming van andere bestuursorganen met het opnemen van onder hun bevoegdheid vallende maatregelen het uitgangspunt is. Volgens de toelichting is het niet de bedoeling dat de minister van LNV met het vaststellen van het programma daarmee ook de bevoegdheden van andere overheden overneemt. Verder wordt gesteld dat de minister alternatieve maatregelen zal moeten vinden om het doel van het programma te bereiken, als het bevoegde bestuursorgaan niet instemt met opname in het programma.⁴⁶

Bovenstaande uitvoeringsplicht laat overigens onverlet dat een in het programma aangewezen bestuursorgaan kan besluiten om: a) in het programma opgenomen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen ambtshalve te wijzigen, te vervangen of te laten vervallen, en b) maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen aan het programma toe te voegen. Het bestuursorgaan dient dan wel aannemelijk te maken dat die wijzigingen per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma (voorgesteld art. 1.12e, eerste lid, Wnb). Uit de artikelsgewijze toelichting bij art. 1.12e Wnb kan worden opgemaakt dat deze vervangingsmogelijkheid bijvoorbeeld kan worden toegepast, als een maatregel in zijn geheel niet geschikt blijkt te zijn of om andere redenen niet kan plaatsvinden zoals voorzien.⁴⁷

46 Kamerstukken II 2020/21, 35600, 3, p. 60.

47 Kamerstukken II 2020/21, 35600, 3, p. 60.

De gesuggereerde mogelijkheid dat het betreffende bestuursorgaan maatregelen aan het programma kan toevoegen, kan ik overigens niet plaatsen. Althans, als daarmee wordt bedoeld dat die maatregelen dan ook direct in het programma komen te staan. Feit is immers dat het programma wordt vastgesteld door de minister van LNV. Het bestuursorgaan zal mijns inziens gebruik moeten maken van de mogelijkheden die het tweede lid van het voorgestelde art. 1.12e Wnb biedt, als het wenst dat maatregelen aan het programma worden toegevoegd. Op grond van dat lid kan het bestuursorgaan de minister van LNV immers verzoeken om het programma te wijzigen. Bij een dergelijk verzoek moet eveneens aannemelijk worden gemaakt dat die wijziging per saldo past binnen, of in ieder geval niet in strijd is met, het programma. Deze constructie voorkomt mijns inziens *niet* dat een bestuursorgaan dat 'nul op het rekest krijgt', op basis van het eerste lid toch zijn zin zou kunnen doorvoeren. Waar de minister van LNV dan weer op zou kunnen reageren door gebruik te maken van het hem ter beschikking staande interbestuurlijk toezicht instrumentarium.

Tot slot verdient nog aantekening dat bij amendement art. 1.12fa aan het wetsvoorstel is toegevoegd.⁴⁸ Het voorgestelde art. 1.12fa, eerste lid, Wnb bepaalt dat Gedeputeerde Staten binnen twee jaar na inwerkingtreding van art. 1.12b Wnb aan de minister van LNV een gebiedsplan voorleggen ter gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Dit provinciale gebiedsplan kan desgewenst vergezeld gaan van een voorstel tot wijziging van het programma, zo volgt uit het eerste lid. Verder worden in dit lid enkele elementen opgesomd die in het gebiedsplan moeten worden beschreven, zoals de binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden in de provincie uitgevoerde of uit te voeren bron- en natuurmaatregelen en de verwachte gevolgen van deze maatregelen voor de omvang van de stikstofdepositie respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen (voorgesteld art. 1.12fa, eerste lid, aanhef en onder b en d, Wnb). Uit het voorgestelde tweede lid volgt verder dat de minister van LNV na ontvangst van

48 Kamerstukken II 2020/21, 35600, 50.

een provinciaal gebiedsplan ook zelf kan besluiten dat het programma hiermee in lijn moet worden gebracht, met dien verstande dat de betreffende Gedeputeerde Staten daar dan wel mee moeten instemmen. Dit artikel interpreteer ik als een wettelijke verankering van de door het kabinet voorgestane gebiedsgerichte aanpak (zie hiervoor). Wat echter opvalt, is dat het provinciale gebiedsplan pas uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van art. 1.12b Wnb hoeft te zijn opgesteld, terwijl het de bedoeling is dat het ontwerp van het programma stikstofreductie en natuurverbetering reeds in het voorjaar van 2021 openbaar wordt gemaakt. Zoals hiervoor opgemerkt zullen ook daarvoor gebiedsanalyses worden opgesteld. Gelet hierop is voor mij onduidelijk hoe beide 'gebiedsplannen' zich tot elkaar verhouden.

4.2 Monitoring en evaluatie

Omdat het van groot belang is dat de uitvoering en de effecten van de in het programma stikstofreductie en natuurverbetering opgenomen maatregelen nauwlettend kunnen worden gevolgd, bevatten het wetsvoorstel en het ontwerp-Besluit eveneens enkele artikelen met betrekking tot monitoring en evaluatie. Uit het voorgestelde art. 1.12f, eerste lid, Wnb volgt dat het er hierbij om gaat dat zowel gegevens worden verzameld over de voortgang en de gevolgen van de in het programma opgenomen maatregelen, als over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Verder kan uit het voorgestelde art. 2.4, aanhef en onder a, Bnb worden opgemaakt dat ook gegevens moeten worden verzameld over de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.

De verantwoordelijkheid voor deze gegevensverzameling berust bij verschillende bestuursorganen. De minister van LNV verzamelt zelf ieder jaar gegevens over de omvang van de stikstofdepositie (voorgesteld art. 2.4, aanhef en onder a, Bnb). De verantwoordelijkheid voor het verzamelen van gegevens over de voortgang en de gevolgen van de in het programma stikstofreductie en natuurverbetering opgenomen maatregelen berust bij de bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering

daarvan (voorgesteld art. 2.3, eerste lid, Bnb). De betreffende bestuursorganen moeten de verzamelde gegevens ieder tweede jaar aan de minister van LNV verstrekken. Tot slot zijn de voor de vaststelling van de Natura 2000-beheerplannen verantwoordelijke bestuursorganen verantwoordelijk voor het verzamelen van gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden (voorgesteld art. 2.3, tweede lid, Bnb). In concreto zijn dat Gedeputeerde Staten van de verschillende provincies respectievelijk de ministers van LNV, Infrastructuur & Waterstaat en Defensie. Die bestuursorganen moeten de over de ontwikkeling van de staat van instandhouding verzamelde gegevens ieder zesde jaar aan de minister van LNV verstrekken.⁴⁹ In de nota van toelichting bij het ontwerp-Besluit wordt nog opgemerkt dat bij deze zesjaarlijkse cyclus wordt aangesloten bij de reeds bestaande monitoring van de beheerplannen (instandhoudingsdoelen van gebieden) en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogel- en de Habitatrichtlijn (staat van instandhouding).⁵⁰

Het is de minister van LNV die op basis van de ontvangen gegevens moet beoordelen of wordt voldaan aan de omgevingswaarden en de tussentijdse doelstellingen, zo volgt uit het voorgestelde art. 1.12f, derde lid, Wnb.⁵¹ Verder heeft de minister van LNV tot taak om alle gegevens te verwerken tot een verslag dat periodiek aan beide Kamers wordt verzonden (voorgesteld art. 1.12f, vierde lid, Wnb). Zo dient jaarlijks verslag te worden gedaan van de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, om de twee jaar van de voortgang en de gevolgen van de in het programma stikstofreductie en natuurverbetering opgenomen bron- en natuurmaatregelen en om de zes jaar van de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de

49 De minister van LNV hoeft de betreffende gegevens uiteraard niet aan zichzelf te verstrekken.

50 Zie: Bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 9, p. 13.

51 De redactie van het aanvankelijk voorgestelde art. 1.12f, derde lid, Wnb is gewijzigd bij amendement, zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 49.

instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden (voorgesteld art. 2.4 Bnb).

4.3 Reflectie op het programma stikstofreductie en natuurverbetering

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering al behoorlijk in de steigers staat. Zoals ik hiervoor al heb benadrukt zullen echter nog de nodige stappen moeten worden gezet, zoals: 1) de gebiedsgerichte uitwerking van het maatregelenpakket op basis van de nog op te leveren gebiedsanalyses, 2) de totstandkoming/wijziging van wet- en regelgeving en 3) een actualisatie van de Natura 2000-beheerplannen. Daarnaast zullen de betreffende bestuursorganen bijvoorbeeld ook civielrechtelijke overeenkomsten moeten sluiten met terreinbeherende organisaties ten behoeve van de uitvoering van de natuurmaatregelen en zullen met het oog hierop naar verwachting ook verschillende bestemmings-/omgevingsplannen moeten worden gewijzigd. Kortom: de totstandkoming van het programma is louter het begin van een vele jaren durend proces.

Hierbij moet nog worden bedacht dat natuurmaatregelen over het algemeen gepaard gaan met een bepaalde responstijd, waardoor het vaak enige tijd duurt voordat de verwachte positieve effecten van dergelijke maatregelen zich daadwerkelijk voordoen respectievelijk waarneembaar zijn in het veld. Voor zover de verwachte positieve effecten zich überhaupt voordoen. Bekend is immers dat de positieve effecten van veel natuurmaatregelen slechts tot op zekere hoogte voorspelbaar zijn.⁵² Gelet hierop is het dan ook zaak dat in ieder geval de voor de uitvoering van de bronmaatregelen noodzakelijke stappen zo spoedig mogelijk worden gezet, zodat de bestaande stikstofdepositie al op korte termijn aanzienlijk wordt gereduceerd. Dat is niet alleen noodzakelijk met het oog op het tijdig realiseren van de omgevingswaarden, maar ook met het oog op het (blijven) voldoen aan de Habitatrichtlijn (zie in dit verband paragraaf 3.1). Immers, hoe langer de reeds decennia bestaande – dikwijls forse – overbelasting

52 Zie hierover: H. Ploegmakers e.a., 'Natuurherstel na de PAS-uitspraak: van juridische zekerheid naar borging van ecologische effectiviteit', *M en R* 2021 (nog te verschijnen).

van de voor stikstof gevoelige habitats voortduurt, hoe groter het risico is dat de te beschermen natuurwaarden worden aangetast.⁵³ In dit verband zij erop gewezen dat in 2018 slechts 22% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet overbelast was.⁵⁴ Zeker nu het wetsvoorstel ook een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor 2025 bevat – te weten dat in dat jaar 40% van voornoemd areaal niet meer overbelast is – is er mijns inziens geen tijd meer te verliezen.

Aantekening verdient nog dat in de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting wordt benadrukt dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering – anders dan het PAS – *niet* geldt als een programmatische aanpak. Het programma identificeert als zodanig immers geen stikstofruimte die kan worden toegedeeld bij vergunningverlening en bevat daarom ook geen regels voor de verdeling van die ruimte, aldus de memorie van toelichting.⁵⁵ Hierbij zijn evenwel twee kanttekeningen op hun plaats. De eerste kanttekening is dat de voorgestelde partiële vrijstelling van de vergunningplicht voor de bouwsector gekoppeld is aan het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Feit is wel dat dit een indirecte koppeling betreft. Dat wil zeggen dat het programma – anders dan het PAS – *niet* tot

53 Zie in dit verband ook: A.B. van den Burg, 'Blijft de rekening van stikstofemissie nu nog bij de natuur liggen?', *M en R* 2019/19. Verder wees ik er hiervoor reeds op dat uit de nota naar aanleiding van het verslag volgt dat onderzoek wordt gedaan naar de vraag in hoeverre en voor hoe lang natuurherstelmaatregelen soelaas kunnen bieden voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden waar de kritische depositiewaarde (nog) niet wordt onderschreden. Zie: *Kamerstukken II* 2020/21, 35600, 7, p. 5, 9-10 en 11.

54 *Kamerstukken II* 2020/21, 35600, 3, p. 6.

55 *Kamerstukken II* 2020/21, 35600, 3, p. 21-22. Volledigheids halve wijs ik er nog op dat de in paragraaf 4.1 besproken mogelijkheden tot wijziging van het programma stikstofreductie en natuurverbetering ex art. 1.12e Wnb onder de Ow landen in art. 3.19 Ow. Dat artikel staat in § 3.2.4 Ow, de paragraaf die specifiek gaat over programma's met een programmatische aanpak. Daarmee wordt mijns inziens slechts aangesloten bij de reeds op grond van art. 3.18, derde lid, Ow bestaande koppeling tussen voornoemde paragraaf en de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, Ow, die betrekking hebben op beheerplannen (onder de Ow ook programma's geheten, maar dan zónder een programmatische aanpak).

doel heeft om een bepaald deel aan 'stikstofruimte' te creëren ten behoeve van de voorgestelde partiële vrijstelling. Evenmin wordt een deel van de 'stikstofruimte', die naar verwachting door toedoen van het programma ontstaat, gemarkeerd voor voornoemde vrijstelling. In plaats daarvan is de redenering dat, gezien de robuustheid en effectiviteit van de structurele aanpak, het geringe aandeel van de bouwsector aan de totale stikstofdepositie én het feit dat de structurele aanpak op meer pijlers rust dan uitsluitend depositiereductie, kan worden uitgesloten dat de voorgestelde partiële vrijstelling in de weg staat aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen (zie in dit verband ook paragraaf 5.1). Dat laat mijns inziens echter onverlet dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering op dit punt neigt naar een programmatische aanpak. De voorgestelde partiële vrijstelling wordt immers mede onderbouwd met de 'stikstofruimte' die naar verwachting door toedoen van het programma ontstaat.

De tweede kanttekening heeft betrekking op het feit dat in eerder genoemde kabinetsbrief met betrekking tot de structurele stikstofaanpak melding wordt gemaakt van een zogenoemde ontwikkelreserve van minimaal 20 mol per hectare per jaar voor nationale belangen, waarvan 11 mol wordt gemarkeerd voor het 'legaal houden' van ten tijde van het PAS gedane meldingen.⁵⁶ Die aanpak neigt naar mijn mening nog meer naar een programmatische aanpak, aangezien hierbij sowieso een deel van de 'stikstofruimte', die naar verwachting door toedoen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering ontstaat, wordt geormerkt voor het 'legaal houden' van bepaalde activiteiten.

In dit verband zij er tot slot op gewezen dat bij amendement nog verschillende artikelen aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd, waarmee een zogenoemd legalisatieprogramma wordt geïntroduceerd. Uit de toelichting bij het betreffende amendement volgt dat het de bedoeling is dat in dit programma alleen maatregelen worden opgenomen die additioneel zijn ten opzichte van het programma

stikstofreductie en natuurverbetering.⁵⁷ Aangezien dit aanvullende programma nog moet worden opgesteld, volsta ik op deze plek met een korte reflectie. Dat het de bedoeling is dat dit programma additionele maatregelen zal bevatten klinkt op zich positief. Extra maatregelen zullen immers naar verwachting leiden tot minder stikstofemissie/-depositie én een betere natuurkwaliteit. Het is echter de vraag of het aannemelijk is dat op korte termijn voldoende additionele maatregelen kunnen worden bepaald. In dit verband zij erop gewezen dat uit de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting volgt dat niet kan worden uitgesloten dat de maatregelen die in het kader van het programma stikstofreductie en natuurverbetering in beeld zijn met elkaar interfereren.⁵⁸ Duidelijk is dat dit ook een aandachtspunt is bij het bepalen van de additionele maatregelen. Anders gezegd: voorkomen moet worden dat de additionele maatregelen een negatieve invloed hebben op de verwachte positieve effecten van het maatregelenpakket dat in het programma stikstofreductie en natuurverbetering wordt opgenomen.

5 Partiële vrijstelling vergunningplicht

Een laatste element van het wetsvoorstel dat bespreking behoeft, is de voorgestelde partiële vrijstelling van de vergunningplicht van art. 2.7, tweede lid, Wnb. Hiervoor biedt het voorgestelde art. 2.9a Wnb de grondslag. Dit artikel bepaalt dat de gevolgen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die wordt veroorzaakt door bij amvb aangewezen activiteiten van de bouwsector buiten beschouwing worden gelaten voor de toepassing van art. 2.7, tweede lid, Wnb. Blijkens het ontwerp-Besluit is het de bedoeling dat de 'vrijgestelde activiteiten' in art. 2.5 Bnb worden opgesomd. Het voorgestelde artikel is ietwat omslachtig geformuleerd,⁵⁹ maar

⁵⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35334, 82, p. 7 en 10.

⁵⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35600, 19. Volledigheidshalve zij erop gewezen dat het de bedoeling is dat dit legalisatieprogramma ook betrekking heeft op activiteiten die ten tijde van het PAS niet meldingsplichtig waren, al dan niet omdat de activiteit in kwestie niet tot meer dan 0,05 mol per hectare per jaar leidde/leidt.

⁵⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35600, 3, p. 28.

⁵⁹ Het voorgestelde art. 2.5 Bnb bepaalt: 'Als activiteiten van de bouwsector als bedoeld in artikel 2.9a van de wet worden aangewezen: a. het verrichten van een bouwactiviteit of een sloopactiviteit die het feitelijk verrichten van bouw- of sloop-

waar het op neer komt is dat de partiële vrijstelling betrekking heeft op het bouwen of slopen van een bouwwerk enerzijds, en het aanleggen, wijzigen of opruimen van een werk anderzijds. Daarnaast geldt de vrijstelling ook voor de met voornoemde activiteiten samenhangende vervoersbewegingen (hierna spreek ik kortheidshalve over 'bouwactiviteiten').

Uit het voorgaande volgt dat de voorgestelde vrijstelling om twee redenen partieel is. Ten eerste geldt deze alleen voor zover voornoemde activiteiten tijdens de 'bouw-, aanleg- of slooffase' (hierna kortheidshalve: de 'bouwfase') worden verricht. Art. 2.7, tweede lid, Wnb blijft dan ook 'gewoon' gelden voor activiteiten die tijdens de 'gebruiksfase' worden verricht. Ten tweede geldt de vrijstelling alleen voor de gevolgen van de stikstofdepositie die door de bij amvb aangewezen 'bouwactiviteiten' worden veroorzaakt. Kortom: als een dergelijke 'bouwactiviteit' naast stikstofdepositie ook andere significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben (bijvoorbeeld verstoring door licht of geluid), dan blijft de activiteit in kwestie vergunningplichtig, maar wordt bij het beoordelen van de vergunningaanvraag het aspect stikstofdepositie buiten beschouwing gelaten.⁶⁰

Wat overigens opvalt is dat het voorgestelde art. 2.5 Bnb lijkt te suggereren dat het gebruikelijk is om voornoemde activiteiten per (bouw)werk afzonderlijk te beoordelen. Dat is – uiteraard – niet het geval. Een voorbeeld: als het de bedoeling is om een woonwijk van 500 woningen te realiseren, dan moeten de mogelijke gevolgen van de bouw en het gebruik van die 500 woningen, met inbegrip van de daarmee samenhangende verkeersbewegingen, worden bepaald (zie in dit verband ook paragraaf 5.1). Met andere woorden: het is niet de bedoeling dat er 500 losse beoordelingen worden uitgevoerd.

werkzaamheden aan een bouwwerk betreft, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen; b. het aanleggen, wijzigen of opruimen van een werk, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen'. In aansluiting hierop wordt voorgesteld om in art. 1.1 Bnb definities op te nemen van de termen 'bouwactiviteit', 'bouwen', 'bouwwerk', 'sloopactiviteit' en 'slopen'. Die definities worden één-op-één overgenomen uit de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de bijlage bij de Ow.

60 *Kamerstukken II 2020/21, 35600, 3, p. 43.*

Tot slot zij erop gewezen dat het ontwerp-Besluit tevens voorziet in enkele wijzigingen van het onder de Ow hangende Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: het Bbl). Zo wordt onder meer voorgesteld om een nieuw artikel aan het Bbl toe te voegen, te weten art. 7.19a. Het eerste lid van dit artikel draagt uitvoerders van bouw- en sloopwerkzaamheden op maatregelen te treffen om de stikstofemissie te beperken. Op grond van het voorgestelde tweede lid is deze verplichting echter alleen van toepassing op het bouwen of slopen van een bouwwerk waarvoor – kort gezegd – een omgevingsvergunning of een melding nodig is. Daarnaast verdient vermelding dat de voorgestelde wijziging van art. 7.5 Bbl het bevoegd gezag de mogelijkheid biedt om bij maatwerk- of vergunningvoorschrift concreet te bepalen welke emissiebeperkende maatregelen moeten worden getroffen door degene die bouw- en sloopwerkzaamheden verricht. Verder wordt in de nota van toelichting bij het ontwerp-Besluit opgemerkt dat een handreiking wordt opgesteld waarin mogelijk toe te passen kosteneffectieve emissiebeperkende maatregelen zullen worden beschreven.⁶¹

5.1 Reflectie op de voorgestelde partiële vrijstelling van bouwactiviteiten

Dat het wetsvoorstel en het ontwerp-Besluit een partiële vrijstelling van de vergunningplicht van art. 2.7, tweede lid, Wnb bevatten lijkt vooral te danken aan het Adviescollege Stikstofproblematiek. In zijn eindadvies breekt het Adviescollege immers een lans voor het op korte termijn invoeren van een drempelwaarde voor kleine en tijdelijke emissies vanuit de bouwsector. Die drempelwaarde zou volgens het Adviescollege moeten worden gekoppeld aan een specifieke emissiereductieopgave voor de bouwsector.⁶² Uit het advies van de Afdeling advisering volgt echter dat een dergelijke constructie *niet* op haar goedkeuring kan rekenen.⁶³ Vervolgens doet

61 Zie: Bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21, 35600, 9, p. 20.*

62 Adviescollege Stikstofproblematiek, *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*, Amersfoort: Lysias Advies, p. 85-86.

63 De Afdeling advisering herhaalt in dit verband de kernboodschap van de voorlichting die zij in 2019 heeft opgesteld met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities, te weten: een drempelwaarde kan alleen verdedigbaar zijn in het licht van een geloofwaardig en

de Afdeling advisering een voorzet voor een andere insteek van de voorgestelde partiële vrijstelling. In dit verband overweegt zij dat de gewenste vrijstelling voor emissies tijdens de bouwfase dragend kan worden gemotiveerd door duidelijk te maken dat de emissies tijdens de bouwfase, in aanmerking nemend de bron- en natuurmaatregelen die in het programma stikstofreductie en natuurverbetering zullen worden opgenomen, niet zullen kunnen afdoen aan het behalen van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen. Hierbij wijst de Afdeling advisering er nog op dat de bijdrage van de bouwsector aan de totale stikstofemissie door emissies tijdens de bouwfase zeer gering is, dat het steeds gaat om tijdelijke emissies én dat de bouw een continu proces is, waarbij het bouwvolume landelijk en over het geheel genomen min of meer gelijk blijft.⁶⁴

Duidelijk is dat het kabinet dit advies ter harte heeft genomen, zoals het ook opmerkt in de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting. In dat verband passeren ook voornoemde argumenten met betrekking tot de specifieke kenmerken van de bouwsector de revue. Het kabinet poneert uiteindelijk de stelling dat, gezien de robuustheid en effectiviteit van de structurele aanpak, het geringe aandeel van de bouwsector aan de totale stikstofdepositie én het feit dat de structurele aanpak op meer pijlers rust dan uitsluitend depositiereductie, kan worden uitgesloten dat de voorgestelde partiële vrijstelling in de weg staat aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.⁶⁵

De grote vraag is uiteraard of de voorgestelde partiële vrijstelling – zoals het kabinet stelt – juridisch houdbaar is. Zoals bekend heeft de Afdeling in eerder genoemde PAS-uitspraken zowel geoordeeld over de destijds geldende drempel- en grenswaarden, als over de voormalige categorale vrijstelling

effectief pakket van maatregelen, dat gericht is op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende Natura 2000-gebieden. Zie: Bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35334, 17, p. 6.

64 *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 4, p. 8.

65 *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 3, p. 43-45.

van de activiteiten bemesten en beweiden.⁶⁶ Uit de uitspraak met betrekking tot bemesten en beweiden volgt dat het van belang is om beide soorten 'vrijstellingen' van elkaar te onderscheiden. In die uitspraak heeft de Afdeling namelijk overwogen dat het PAS-arrest ertoe strekt dat:

- een categorale uitzondering op de vergunningplicht voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben *niet* kan, omdat het project dan zou worden toegestaan zonder individuele passende beoordeling, en
- een uitzondering op de vergunningplicht voor projecten die een bepaalde grens- of drempelwaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden *wél* kan, mits aan die regeling een passende beoordeling ten grondslag ligt die voldoet aan de eisen die art. 6, derde lid, Habitatrichtlijn daaraan stelt.⁶⁷

Hoewel ik betwijfel of de Afdeling zich terecht op het standpunt stelt dat het bovenstaande uit het PAS-arrest moet worden afgeleid,⁶⁸ ga ik er hierna vanuit dat het categoriaal uitzonderen van projecten van de vergunningplicht van art. 2.7, tweede lid, Wnb slechts mogelijk is, als op grond van objectieve omstandigheden (lees: op basis van een voortoets) met zekerheid kan worden uitgesloten dat die projecten – afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten – significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden.⁶⁹ Ik wijs hierop, omdat ik regelmatig voorbij hoor en zie komen dat – kort gezegd – ten behoeve van de voorgestelde partiële vrijstelling mogelijk een passende beoordeling moet worden verricht.⁷⁰ Het bovenstaande

66 Zie: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604.

67 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 7.5.

68 Zie in dit verband: R.H.W. Frins, 'Zit Nederland op slot sinds de PAS-uitspraken van de Raad van State?', *TOO* 2019/3, p. 279-280. Zie ook de noot van Kaajan bij de uitspraak over bemesten en beweiden: *M en R* 2019/83, i.h.b. punt 6.

69 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 7.3-7.6.

70 Zie in dit verband o.a. <<http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/een-halfslachtige-vrijstelling-voor-de-bouw-en-een-ambitieuze-omgevingswaarde-het-wetsvoorstel-wet-stikstofreductie-en-natuurverbetering-is-definitief/>> (geraadpleegd op 14 december 2020).

maakt echter duidelijk dat de voorgestelde vrijstelling dan géén categorale vrijstelling mag zijn. Een dergelijke vrijstelling mag immers enkel op een voortoets worden gestoeld. Daarmee wordt de lat torenhoog gelegd. Dat betekent immers dat op grond van objectieve omstandigheden moet vaststaan dat *geen enkele* ‘bouwactiviteit’ die partiël wordt vrijgesteld van de vergunningplicht – afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten – tot significante gevolgen voor een of meerdere Natura 2000-gebieden *kan* leiden.

Hoewel de voorgestelde partiële vrijstelling ook enige overeenkomsten heeft met voornoemde drempel- en grenswaarden, moet zij mijns inziens toch als een categorale vrijstelling worden aangemerkt. Dat de vrijstelling enkel betrekking heeft op de effecten van stikstofemissie/-depositie doet daar niet aan af. Wat in mijn ogen doorslaggevend is, is dat de voorgestelde partiële vrijstelling geldt voor alle bij amvb aangewezen ‘bouwactiviteiten’, ongeacht waar en in welke omvang of intensiteit door de betreffende activiteiten stikstofemissie/-depositie wordt veroorzaakt. De partiële vrijstelling wordt in het ontwerp-Besluit immers niet gekoppeld aan een of meerdere drempel- of grenswaarden, zoals een maximale depositie in mol per hectare per jaar gedurende een bepaalde periode of een bepaalde minimumafstand tot stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.⁷¹ Vandaar dat ik ervan uitga dat de voorgestelde partiële vrijstelling als een categorale vrijstelling moet worden aangemerkt.

71 Daarmee gaat de partiële vrijstelling nog een stap verder dan de redeneerlijn met betrekking tot tijdelijke deposities die thans in de praktijk wordt toegepast. Volgens die redeneerlijn kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat een project met alléén kleine tijdelijke deposities in de aanlegfase kleiner dan of gelijk aan 0,05 mol stikstof per hectare per jaar gedurende maximaal 2 jaar (of een equivalent hiervan) in beginsel niet vergunningplichtig is voor het aspect stikstofdepositie. Indien de stikstofdepositie in de aanlegfase groter is dan 0,05 mol stikstof per hectare per jaar gedurende maximaal 2 jaar, of indien er sprake is van een depositiebijdrage in de gebruiksfase op een door stikstof overbelaste locatie in een Natura 2000-gebied, dan kan volgens die redeneerlijn *wel* sprake zijn van een vergunningplicht op het gebied van stikstof. Zie: [https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/veelgestelde-vragen,-onder-het-kopje-'Vergunningen',-vraag-11-\(geraadpleegd-op-28-december-2020\)](https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/veelgestelde-vragen,-onder-het-kopje-'Vergunningen',-vraag-11-(geraadpleegd-op-28-december-2020)).

Zoals hiervoor opgemerkt zou dat betekenen dat deze alléén juridisch houdbaar is, als op basis van een voortoets tot de conclusie wordt gekomen dat de vrijstelling *niet* tot significante gevolgen *kan* leiden. Nu is het natuurlijk zo dat de verwachting is dat de betreffende emissies/deposities in de regel beperkt van omvang en intensiteit zullen zijn, maar er zullen naar alle waarschijnlijkheid ook uitzonderingen op de regel zijn. Bijvoorbeeld als een ‘bouwactiviteit’ langere tijd (denk aan ruim een jaar) plaatsvindt in de directe nabijheid van voor stikstof gevoelige habitats, die in een ongunstige staat van instandhouding verkeren. Als een dergelijke activiteit ‘los’ wordt beoordeeld is het waarschijnlijk al bepaald geen sinecure om op basis van een voortoets te concluderen dat significante gevolgen kunnen worden uitgesloten, laat staan als die conclusie moet worden getrokken ten aanzien van alle bij amvb vrij te stellen ‘bouwactiviteiten’ gezamenlijk. Gelet hierop betwijfel ik of het haalbaar is om de voorgestelde partiële vrijstelling met behulp van een voortoets te onderbouwen.

Wat hiervan ook zij, een andere prangende vraag is of het gelet op de jurisprudentie van de Afdeling überhaupt mogelijk is om in het kader van de vergunningplicht van art. 2.7, tweede lid, Wnb een harde knip te maken tussen de ‘bouwfase’ enerzijds en de ‘gebruiksfase’ anderzijds. Uit de jurisprudentie kan immers worden opgemaakt dat beide fasen onlosmakelijk met elkaar samenhangen (lees: er is sprake van één project), wat tot gevolg heeft dat ook de mogelijke gevolgen van beide fasen in samenhang moeten worden beoordeeld. In eerder genoemde uitspraak bevestigt de Afdeling deze lijn door te overwegen dat de beoordeling van de gevolgen van het gehele project uitgangspunt dient te zijn van een voortoets en van een passende beoordeling. In aansluiting hierop overweegt zij dat het opknippen van één project, in de zin dat voor een deel daarvan de vergunningplicht van art. 2.7, tweede lid, Wnb geldt en voor een deel niet, daarmee *niet* in overeenstemming is. Hierbij wijst de Afdeling erop dat dit ook uit de jurisprudentie van het Hof kan worden afgeleid, waarin meermalen is geoordeeld dat een passende beoordeling betrekking heeft op alle aspecten van een plan of project. Gelet hierop acht de Afdeling het opknippen van een project – mijns inziens

terecht – in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.⁷²

Uit het voorgaande maak ik op dat in het kader van de partiële vrijstelling een beoordeling zou moeten plaatsvinden van de mogelijke gevolgen van de 'bouwfase' en de 'gebruiksfase' gezamenlijk. Uit het feit dat het kabinet ervoor kiest om de 'gebruiksfase' in beginsel vergunningplichtig te laten zijn, leid ik af dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat die fase significante gevolgen kan hebben voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. Daarvan uitgaande kan dan enkel worden geconcludeerd dat de 'bouwfase' en de 'gebruiksfase' gezamenlijk ook significante gevolgen voor een of meerdere Natura 2000-gebieden kunnen hebben. Dat heeft in principe tot gevolg dat een passende beoordeling moet worden opgesteld. Het is uiteraard mogelijk om dat alsnog te (laten) doen, maar aangezien ik hiervoor heb betoogd dat de voorgestelde partiële vrijstelling als een categorale vrijstelling moet worden aangemerkt, is het hoogst onzeker of de vrijstelling daarmee kan worden 'gered'. Gelet op mijn betoog kan de voorgestelde partiële vrijstelling immers enkel juridisch houdbaar worden geacht, als op basis van een voortoets tot de conclusie wordt gekomen dat significante gevolgen van de 'bouwfase' en de 'gebruiksfase' gezamenlijk – en in combinatie met andere plannen of projecten – kunnen worden uitgesloten. Zoals hiervoor opgemerkt betwijfel ik of voornoemde conclusie op basis van een voortoets kan worden getrokken.

6 Conclusie

Gelet op al het voorgaande kom ik tot de conclusie dat er een sprankje licht gloort aan het einde van de stikstoftunnel. Met name doordat de verschillende bestuursorganen door het wetsvoorstel de opdracht krijgen om de komende jaren substantiële stappen te zetten met betrekking tot het reduceren van de stikstofemissie en -depositie én het verbeteren van de natuurkwaliteit. Het is evenwel de vraag of de betreffende kabinetsdoelstelling voldoende

ambitieuw is, om de voorgestane structurele aanpak van de stikstofproblematiek verenigbaar te achten met de Habitatrictlijn. Daarnaast zal naar verwachting maar beperkt extra ruimte ontstaan voor het realiseren van economische ontwikkelingen die tot (extra) stikstofdepositie op daarvoor gevoelige, overbelaste habitats leiden. Verder kunnen de nodige vraagtekens worden geplaatst bij de voorgestelde partiële vrijstelling van de vergunningplicht voor de bouwsector. Deze vrijstelling vind ik moeilijk te rijmen met de jurisprudentie van de Afdeling, waardoor ik er allerminst van overtuigd ben dat de voorgestelde partiële vrijstelling juridisch houdbaar is. Het verdient dan ook aanbeveling dat het kabinet dat voorstel in ieder geval nog eens tegen het licht houdt in het kader van de afronding van het ontwerp-Besluit. ■

72 Zie: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 11-11.7 (i.h.b. r.o. 11.6). Zie in dit verband: R.H.W. Frins, 'Zit Nederland op slot sinds de PAS-uitspraken van de Raad van State?', *TOO* 2019/3, p. 280-281.

Het Europees Milieuagentschap en kennis ter ondersteuning van Europese milieu- en klimaatambities

Hans Bruyninckx, Executive Director Europees Milieuagentschap

De komende decennia staan we als samenleving voor ongeziene uitdagingen op het gebied van duurzaamheid. Hiervoor zijn dringend systemische oplossingen nodig. Dat is de ondubbelzinnige boodschap van wetenschappers aan beleidsmakers en burgers in Europa en wereldwijd. De overkoepelende uitdaging van deze eeuw is hoe we overal ter wereld sociale vooruitgang tot stand kunnen brengen die rekening houdt met maatschappelijke en economische overwegingen en dit binnen de grenzen van de planeet.

Europa bevindt zich wat betreft beleidskeuzes op een kruispunt. Onze politieke en economische leiders hebben de mogelijkheid om vorm te geven aan toekomstige ontwikkelingen, mogelijkheden die niet meer beschikbaar zullen zijn voor hun opvolgers, precies omdat we op een kantelpunt staan, waardoor het gebrek aan actie nu in de toekomst wellicht niet meer te corrigeren valt. Het komende decennium zal dan ook van doorslaggevend belang zijn voor het bepalen van het toekomstperspectief van Europa in de 21^e eeuw.

De Europese Green Deal is het antwoord van Europa op de uitdagingen van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, het niet-duurzaam gebruik van grondstoffen, en de aantasting van onze gezondheid door de klimaat- en biodiversiteitscrisissen. Het is zonder twijfel een trendbreuk, een herijking van het kompas. Voor het eerst in haar geschiedenis plaatst de Europese Unie fundamentele duurzaamheid in het centrum van het beleid. Het bouwt verder op de sterk inspirerende visie van het Zevende Milieuoactieprogramma, waarin het volgende wordt geformuleerd tegen 2050:

‘We leven dan goed, binnen de ecologische grenzen van de planeet. Onze welvaart en onze gezonde omgeving zijn te danken aan een innovatieve circulaire economie waarin niets wordt

verspild en waarin natuurlijke hulpbronnen duurzaam worden beheerd en de biodiversiteit wordt beschermd, naar waarde geschat en hersteld op manieren die de veerkracht van onze samenleving versterken. Onze koolstofarme groei is allang losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen ... [voor] een veilige en duurzame mondiale samenleving [...].’

De Europese Green Deal van de Europese Commissie kreeg brede steun in het Europese Parlement en de Europese Raad. Dit kan gezien worden als een concreet signaal van de visie en vastberadenheid van Europa om een nieuwe weg in te slaan naar een koolstofarme, duurzame en eerlijkere samenleving. De bijdrage van Jan De Mulder in het vorige nummer van dit tijdschrift omschrijft bijzonder goed wat de doelstellingen zijn van de Green Deal en hoe ze passen binnen het werkprogramma van de Europese Commissie, het Europese Parlement en de Europese Raad. Het is zonder twijfel het meest ambitieuze beleidsprogramma dat de Europese Commissie ooit naar voor heeft geschoven. Het staat bovendien in schril contrast met het beleidsprogramma van de Commissie Juncker, waarin het woord milieu zelfs niet voorkwam.

Het is opmerkelijk dat de Green Deal tot nog toe zeer *Covid resilient* is gebleken. De koppeling van de Europese meerjarenbegroting en het Next Generation Europe stimulus pakket, samen goed voor ruim 1800 miljard Euro, aan de doelstellingen van de Green Deal is een bijzonder duidelijk signaal. Ook het ritme van omzetting in concrete beleidsinitiatieven (wetgeving, *strategies*) blijft ondanks de coronapandemie aangehouden. De omschakeling van onze economie naar fundamentele duurzaamheid is duidelijk prioritair.

Europees Milieuagentschap: actiegerichte kennis

Een van de minder belichte elementen van de veelvuldige beleidsvoorstellen die hun oorsprong vinden in de Green Deal, is de aandacht voor stevige kennisonderbouwing, aandacht voor monitoring van het beleid, transparante rapportering, en voor beleidsevaluatie en implementatie. Deze aandacht is niet geheel nieuw, maar de huidige Europese Commissie hecht hier zeer veel belang aan.

Commissie voorzitter Von der Leyen vermeldt zeer vaak dat je *'maar kan veranderen of oplossen wat je meet'*; een duidelijke verwijzing naar de noodzaak van een op feiten en indicatoren gestoeld beleid. Deze uitspraak heeft een dubbele betekenis. Het is in de Europese context, ondanks 25.000 lobbyisten in Brussel, een gewoonte om beleidsvoorstellen van de Europese Commissie zeer sterk op kennis te baseren (zie onder meer de Impact Assessments). Ook discussies in het Europese Parlement zijn zeer vaak doorweven van cijfers en onderzoeksresultaten. Von der Leyen geeft aan dat de Green Deal geen ideologisch project is, maar gebaseerd is op wetenschap. Een tweede boodschap is een reactie op het feit dat in politiek en beleid kennis steeds meer in twijfel getrokken wordt. Ook Europa ontsnapt niet aan *fake news*, alternatieve feiten, samenzwerings-theorieën, enz. Een duidelijk standpunt dus tegen kwakzalverij in politiek en beleid.

Het is precies op het vlak van objectieve kennisonderbouwing dat het Europees Milieuagentschap (EEA) een belangrijke rol speelt in de Green Deal.

De verordening (1210/90 (EEG)) voor oprichting van het EEA werd in 1990 aangenomen door de Europese Unie en werd van kracht tegen het eind van 1993, onmiddellijk nadat het besluit was genomen om het EEA in Kopenhagen te vestigen. Het EEA is sinds 1994 operationeel. De verordening voorzag ook in de oprichting van het European Environment Information and Observation Network of Europees netwerk voor milieu-informatie en -observatie (Eionet) als partnerschap tussen de lidstaten en het EEA. Het mandaat van het EEA is om met Eionet te werken aan het verstrekken van kennis, zodat de relevante belanghebbenden in de EU-instellingen

en de Eionet-landen weloverwogen beslissingen kunnen nemen over het verbeteren van het Europese milieu en het streven naar duurzaamheid. Met betrouwbare, objectieve informatie over het milieu is het EEA de belangrijkste informatiebron voor iedereen die betrokken is bij de ontwikkeling, aannahme, implementatie en evaluatie van milieubeleid, en voor het grote publiek.

Het EEA werkt met de 27 lidstaten van de EU, IJsland, Noorwegen, Zwitserland, Liechtenstein en Turkije, en heeft sinds meer dan 10 jaar een hechte samenwerking met de 6 West Balkan landen die in de feiten volledig geïntegreerd zijn in de werking van het EEA. Het Eionet is een samenwerkingsverband tussen het EEA en de landen. Het EEA is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het netwerk en het coördineren van de activiteiten ervan. Het EEA werkt hiervoor nauw samen met NFP's (National Focus Points, nationale aanspreekpunten), meestal nationale milieuagentschappen of milieuministeries. Zij zijn verantwoordelijk voor de coördinatie van nationale netwerken waarbij een groot aantal instituten betrokken is (ongeveer 350 in totaal).

Dit alles maakt van het EEA in essentie een netwerkorganisatie met een staf van ongeveer 240 in Kopenhagen, en ongeveer 3000 personen in een 350tal organisiaties in de lidstaten. Daarmee is het EEA-Eionet ongetwijfeld het meest uitgebreide en sterkste kennisnetwerk rond milieu en klimaat dat bestaat. Geen enkele andere regio heeft iets vergelijkbaars. Zeker niet wanneer men weet dat de activiteiten gekoppeld zijn aan bindend beleid.

Onze belangrijkste partners zijn de instellingen van de Europese Unie. Binnen de Europese Commissie zijn dat vooral DG Milieu, DG Klimaat, maar daarnaast werken we met nog een tiental andere DG's samen. Het Europees Parlement, vooral de Commissie Milieu, maakt veelvuldig gebruik van onze kennis en het EEA is in de regel uitgenodigd voor de (Informele) Milieu Raad en werkt nauw samen met de landen die het Voorzitterschap op zich nemen ter voorbereiding van dossiers en als bijdrager aan kennisbijeenkomsten tijdens de periode van het voorzitterschap. Naast deze centrale groep Europese beleidsactoren maken ook andere EU-instellingen, zoals het Economisch en Sociaal Comité en het

Comité van de Regio's, gebruik van onze diensten. Ook het bedrijfsleven, universiteiten, non-gouvernementele organisaties en andere maatschappelijke groeperingen maken in belangrijke mate gebruik van onze informatie.

Sinds het begin van de werking in 1994 heeft het agentschap in essentie drie basisopdrachten. Ten eerste het verzamelen van de officiële gegevens van de lidstaten over de toestand van het milieu en het klimaat. De basis hiervoor zijn de verplichte monitoring en rapportering die gekoppeld zijn aan Europese wetgeving. Het EEA zorgt voor kwaliteitscontrole, analyse in het licht van Europees beleid, en werkt samen met de Commissie en het Parlement, zodat deze gegevens kunnen gebruikt worden voor beleidsopvolging en bijsturing.

Een tweede opdracht is het opbouwen en samenbrengen van Europese expertise. Het EEA coördineert het Eionet, dat rond een 25 tal milieu- en klimaatthema's Europese experts samenbrengt om afspraken te maken rond monitoring, milieudata, beleidsanalyse, het samenbrengen van kennis uit de lidstaten, enz. Het gaat om tientallen meetings per jaar ondersteund door een performante IT-infrastructuur. Naast het Eionet is het EEA actief in meerdere andere netwerken die Europese kennis samenbrengen, maar ook op het internationale vlak en als Europese partner binnen de VN-instellingen.

Een derde opdracht is gebaseerd op de koppeling met de wetenschappelijke wereld. Het EEA werkt intens samen met het Joint Research Center (JRC) en DG Onderzoek en Ontwikkeling, en met een aantal wetenschappelijke instellingen en netwerken (o.a. het IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change, IPBES, Intergovernmental Platform for Biodiversity and Ecosystem Services, IRP, International Resource Panel) om ervoor te zorgen dat deze wetenschappelijke kennis geïntegreerd en voor een stuk vertaald wordt in de Europese beleidscontext.

Deze drie opdrachten samen leiden jaarlijks tot een 60-tal publicaties, een uitgebreide indicatorenset, dataviewers, specifieke online kennisplatformen, enz. Door dagelijkse interactie met de lidstaten en de Europese instellingen zorgen wij ervoor dat deze

kennis maximaal toegespitst is op de beleidscontext en de timing van beleidsprocessen.

Stand van zaken en vooruitzichten voor het Europese milieu

Een van de hoofdtaken van het mandaat is het om de vijf jaar publiceren van een rapport over de toestand van, trends in en vooruitzichten voor het milieu. Deze rapporten zijn sinds 1995 opgesteld en hebben de stand van zaken en de vooruitzichten voor het Europese milieu geëvalueerd en de uitvoering en de ontwikkeling van het EU-beleid geïnspireerd. Zij doen dit door de ontwikkelingen in het verleden, de vooruitgang in de richting van de vastgelegde doelstellingen voor de toekomst en mogelijkheden voor het EU-beleid om bij te dragen tot de verwezenlijking van deze langetermijndoelstellingen, te volgen. Net als vorige rapporten verstrekt *Het Milieu in Europa - Toestand en Verkenningen 2020 (SOER 2020)* relevante, betrouwbare en vergelijkbare kennis en is het gebaseerd op vele bronnen die beschikbaar zijn voor het EEA en Eionet.

SOER 2020 bouwt voort op de conclusies van het vorige rapport, dat in maart 2015 werd gepubliceerd. *SOER 2015* heeft aangetoond dat de uitvoering van het EU-beleid aanzienlijke voordelen heeft opgeleverd voor het milieu en het welzijn van de mens in Europa, maar dat Europa voor grote uitdagingen staat bij het aanpakken van hardnekkige milieuproblemen die op complexe wijze verband houden met productie en consumptie. In het rapport van 2015 wordt gepleit voor fundamentele transitie in de productie-consumptiesystemen die de aantasting van het milieu, met inbegrip van de voedsel-, energie- en mobiliteitssystemen, veroorzaken. Het rapport van 2020 komt op een moment dat de samenleving wordt bedreigd door valse informatie en nepnieuws. In het rapport wordt alles in het werk gesteld om deze realiteit te onderkennen door te zorgen voor transparantie door middel van uitvoerige verwijzingen naar wetenschappelijke bevindingen en een betere aanpak van de beoordeling van en communicatie over kwaliteitsaspecten, onzekerheden en kennishiaten. Het rapport is ook onderworpen aan uitgebreide *peer review* door Eionet, de Europese Commissie, het wetenschappelijk comité van het EEA en internationale deskundigen. Informatie op

nationaal niveau vormt de basis voor de uitvoering van het beleid en vergemakkelijkt een betere uitwisseling van nieuwe ontwikkelingen en benaderingen.

Het rapport erkent de uitdaging van toenemende complexiteit van onze kennis, en geeft een consistente samenvatting van de thematische beoordelingen. Tot slot wordt in het rapport ingegaan op het systemische karakter van de huidige milieu-uitdagingen, waaronder de bovengenoemde productie-consumptiesystemen, en op inzichten in de manier waarop Europa kan inspelen op de ongekende uitdagingen op het gebied van milieu, klimaat en duurzaamheid van vandaag de dag.

Het aanpakken van deze uitdaging vereist een transitie, ofwel een radicale omwenteling, in ons energie-, mobiliteits- en voedselsysteem, en ook in de manier waarop we vooral in gebouwen en infrastructuur materialen en energie gebruiken.

SOER 2020 is een belangrijke kennisbron voor de Europese Green Deal. Het systemische karakter, de langetermijnvisie, en het afstappen van het incrementalisme van marginale efficiëntieverbeteringen zijn sterk onderbouwd door de transitiebenadering in de *SOER*. Deze innovaties zijn nodig om deze duurzaamheidstransitie te realiseren en zo een toekomst te creëren die sterk in de richting gaat van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen.

EEA: ambities voor de toekomst

In de door de Raad van Bestuur (met vertegenwoordigers van alle lidstaten, de Europese Commissie en het Europese Parlement) goedgekeurde 'EEA-Eionet Strategie voor 2021 tot 2030' maakt het EEA duidelijk dat de ondersteuning van de sterke ambities in de Green Deal voor 2030 en 2050 voordurende investeringen vergt in kennis. Niet alleen in betere kennis, maar ook in andere kennis, andere processen om kennis te creëren (co-creatie), in data intelligentie, in kennis die verder vooruitblijkt (foresight) dan we gewoon zijn in beleidsprocessen, het versterken van bepaalde netwerken, enz.

De Europese Green Deal wordt volgens plan en ambitieus omgezet in beleidsprogramma's en wetgeving die stevast een duidelijke koppeling maken

met kennisontwikkeling en -gebruik voor beleidsvorming, monitoring, rapportering, en evaluatie.

Meer dan ooit wil het EEA de rol van objectieve kennispartner waarmaken ter ondersteuning van niet alleen het meest ambitieuze, maar ook het meest hoopvolle beleidsproject dat de Green Deal is. ■

Gene drives en de Europese Unie¹

Ludwig Krämer

I Inleiding

Gene drive is een techniek waarbij genetisch gemo-
dificeerde dieren of planten doelbewust in het wild
worden losgelaten om zich te kruisen met wilde
organismen en zo bij te dragen aan de verspreiding
van het gemodificeerde of de introductie van nieuwe
gen(en). Terwijl de wetten voor de overerving van
erfelijke eigenschappen (de wetten van Mendel)
bepalen dat een nakomeling 50 procent kans heeft
om een gen te erven dat een van de ouders heeft,
wordt die kans door gene drive-technieken ver-
hoogd tot 100 procent, zodat in theorie alle nako-
melingen het gemodificeerde of geïntroduceerde
gen kunnen erven. De ontwikkeling van gene drives
werd mogelijk in 2012, toen de zogenaamde CRISPR/
Cas9²-methode werd ontdekt. Deze methode maakt
een goedkope, nauwkeurige en gemakkelijk te han-
teren modificatie van de genen van een organisme
mogelijk. Sindsdien heeft het onderzoek naar gene
drives zich spectaculair ontwikkeld, met name in de
Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Gene drives zijn alleen effectief bij populaties van
seksueel voortplantende organismen en werken
dus niet bij bacteriën of virussen³. Daarom is het
bijvoorbeeld niet mogelijk om de ziekte malaria
te bestrijden door de gene drive techniek toe te
passen op het micro-organisme⁴ dat verantwoorde-

lijk is voor malaria, terwijl de mug slechts de drager
(‘vector’) is voor de overdracht van het virus op de
mens. Maar gene drives zouden kunnen worden
gebruikt om het gen van muggen zodanig te wijzi-
gen dat bijvoorbeeld alleen mannelijke nakomelin-
gen worden geboren; dit zou op den duur leiden tot
het uitsterven van muggen in een bepaald gebied of
zelfs op wereldschaal. Of om een ander voorbeeld
te nemen: het aanpassen van de genen van muizen
op een eiland op zo’n manier dat alleen mannelijke
nakomelingen worden geboren, zou de hele mui-
zenpopulatie op dat eiland binnen enkele generaties
kunnen elimineren.

Tot begin 2020 vonden experimenten met gene
drives op basis van CRISPR/Cas9-methoden uit-
sluitend plaats onder laboratoriumomstandighe-
den; er vonden geen (gekende) veldproeven of
introducties in het wild plaats⁵. De reden hiervoor
is dat de mechanismen die plaatsvinden binnen
een cel die is gemodificeerd met de CRISPR/Cas9
methode en het gezamenlijke effect van verschil-
lende genen om de gewenste veranderingen in de
volgende generatie te bewerkstelligen, nog niet
volledig gekend zijn⁶. Bovendien is het onduidelijk
of de introductie van een genetisch gemodificeerd
dier in het wild, onvoorziene milieu- of menselijke

- 1 Deze bijdrage werd eerst gepubliceerd in *elni Review*, 2020, p. 2-6, DOI 10.46850/elni.2020.001, onder de titel ‘Gene drives and the EU’.
- 2 CRISPR is het acroniem voor Clustered Regulatory Interspaced Short Palindromic Repeats. Dit zijn segmenten van bacterieel DNA die, wanneer ze gekoppeld worden aan een specifiek gids-eiwit zoals Cas9, gebruikt kunnen worden om doelgericht te snijden in het genoom van een organisme. Cas9 is het acro-
niem van het CRISPR-eiwit 9.
- 3 Gene drives kunnen dus niet gebruikt worden om het corona-
virus te bestrijden.
- 4 Het betreffende micro-organisme behoort tot de plasmodium-
groep. Het is een parasiet en anders dan een virus.

- 5 Op 1 mei 2020 heeft het Amerikaanse Environmental Pro-
tection Agency echter toestemming gegeven voor een veld-
proef met de genetisch gemodificeerde mug *Aedes aegypti*
in Florida door het private bedrijf Oxitec; die mug brengt zika,
knokkelkoorts en andere ziekten over. De voor vrijlating goed-
gekeurde exemplaren produceren alleen mannelijke nakome-
lingen, zodat de muggenpopulatie zal afnemen.
- 6 Bijvoorbeeld Megan Scudellari: *Self-destructing mosquitoes
and sterilized rodents*, *Nature* 2019, nr. 571 van 9 juli 2019, p.
160, meldt een poging tot genetische modificatie van het gen
van een muis, met het oog op het genereren van witte vacht,
ondernomen aan de Universiteit van San Diego (Californië).
Om onbekende redenen werd de witte vacht alleen met 72
procent van de muizen en alleen met vrouwelijke muizen ge-
genereerd.

gezondheidseffecten zal veroorzaken die tot nieuwe problemen leiden. In het voorbeeld van muizen die op een eiland zijn uitgezet, zouden genetisch gemodificeerde muizen kunnen ontsnappen naar het vasteland en de muizenpopulatie daar kunnen aantasten. In het geval van malaria kan de parasiet die de ziekte veroorzaakt een ander dier als vector gebruiken wanneer de mug, die tot nu toe als drager diende, verdwijnt⁷. De plasmodiumparasiet zou ook kunnen muteren en de weerstand van de mug tegen het nieuwe gen kunnen overwinnen.

2 EU-wetgeving

Binnen de EU is Richtlijn 2001/18 van toepassing op de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's)⁸. De richtlijn is met name niet van toepassing op GGO's die zijn verkregen met behulp van mutagenesetechnieken of -methoden⁹ en in de wetenschappelijke literatuur bestond enige controverse over de vraag of GGO's die zijn verkregen met behulp van de CRISPR/Cas9-methode onder de bepalingen van de richtlijn vielen. Deze controverse werd in 2018 beslecht door het Hof van Justitie van de EU (HJEU)¹⁰, dat met name terugviel op overweging 17 van de richtlijn¹¹, waaruit bleek dat alleen die mutagenesetechnieken of methoden van het toepassingsgebied waren uitgesloten die traditioneel in een aantal toepassingsgevallen

waren gebruikt en die hun veiligheid reeds hadden bewezen. Deze formulering verwees naar mutagenese die wordt verkregen door het gebruik van chemische stoffen of straling. Aangezien echter CRISPR/Cas9 en soortgelijke technieken pas vanaf 2012 zijn ontwikkeld, hadden ze hun veiligheid nog niet bewezen en werden ze ten tijde van de vaststelling van Richtlijn 2001/18 in 2001 ook niet gebruikt in een aantal toepassingsgevallen. Daarom vielen ze onder het toepassingsgebied van de richtlijn¹².

Richtlijn 2001/18 verplichtte de lidstaten om met betrekking tot de introductie van GGO's het voorzorgsbeginsel toe te passen en ervoor te zorgen dat *alle* maatregelen werden genomen om 'schadelijke effecten van de doelbewuste introductie van GGO's op de menselijke gezondheid of het milieu te voorkomen'. Voor elke introductie moest een vergunning worden verleend en een vergunning kon alleen worden verleend als de bepalingen van de richtlijn werden nageleefd (artikel 4) en er met name een milieुरisicobeoordeling was uitgevoerd. Deze bepalingen werden nader toegelicht in de overwegingen van de richtlijn: levende organismen, zoals uiteengezet in overweging 4 'kunnen zich in het milieu voortplanten'; de 'effecten van dergelijke introducties op het milieu kunnen onomkeerbaar zijn'. Daarom was het noodzakelijk het preventiebeginsel toe te passen (overweging 6).

In het licht van deze verklaringen heeft de eis dat 'alle passende maatregelen worden genomen om schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te voorkomen' (artikel 4) zijn volle betekenis bewezen. Het doel van de richtlijn was te voorkomen dat genetisch gemodificeerde organismen die een schadelijk effect op het milieu kunnen hebben, worden geïntroduceerd¹³. De lidstaten

7 Er zijn ongeveer 3.500 verschillende muggensoorten. Malaria wordt overgebracht door de *Anopheles* mug, waarvan er zo'n 400 verschillende soorten bestaan. Ongeveer 50 brengen de malariaparasiet over, waaronder *Anopheles gambiae*, *Anopheles stephensi*, *Anopheles culifacies*, *Anopheles falciparum* en *Anopheles vivax*. Malaria wordt alleen overgedragen door vrouwelijke muggen.

8 Richtlijn 2001/18 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu, PB 2001, L 106, blz. 1, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2018/350/EG van de Commissie, PB 2018, L 67, blz. 30.

9 Ibidem, artikel 3 en bijlage I B.

10 HJEU, zaak C-528/16, *Confédération paysanne en anderen*, ECLI:EU:C:2018:583. Voor een bespreking van dit arrest zie o.m. I. LARMUSEAU, 'Hof van Justitie stelt grenzen aan de genetische bewerking van gewassen: het voorzorgsbeginsel herbezocht', *TOO* 2020/3, 335-343.

11 Richtlijn 2001/18, overweging 17: 'Deze richtlijn dient niet van toepassing te zijn op organismen die zijn verkregen door middel van bepaalde genetische modificatietechnieken die op conventionele wijze in een aantal toepassingen zijn gebruikt en waarvan de veiligheid is gewaarborgd'.

12 HJEU (*supra* noot 9): 'Artikel 3 van richtlijn 2001/18, gelezen in samenhang met punt 1 van bijlage I B bij deze richtlijn en in het licht van overweging 17 van deze richtlijn, moet aldus worden uitgelegd dat alleen organismen die zijn verkregen met behulp van mutagenesetechnieken/methoden die op conventionele wijze in een aantal toepassingen zijn gebruikt en die een lange staat van dienst op veiligheidsgebied hebben, van de werkingssfeer van deze richtlijn zijn uitgesloten'.

13 Deze eis dat elke verspreiding in het milieu een schadelijk effect is en moet worden beoordeeld, vloeit ook voort uit de eis dat 'potentiële schadelijke effecten niet mogen worden verdis-

mochten geen compenserende maatregelen nemen wanneer een dergelijk schadelijk effect eenmaal was veroorzaakt, maar moesten vooraf ingrijpen om schadelijke effecten te ‘vermijden’. De richtlijn was dus nogal veeleisend wat betreft de eis om geen schadelijke effecten op de mens of het milieu te veroorzaken.

In bijlage II bij de richtlijn is verder uitgewerkt wat moet worden verstaan onder ‘schadelijke effecten’¹⁴: elke verspreiding van GGO’s in het milieu was volgens die bepaling een schadelijk effect dat moest worden vermeden. Dit is in overeenstemming met de algemene doelstelling van de richtlijn, die bedoeld was om onder strikt gecontroleerde omstandigheden de introductie van genetisch gemodificeerde planten – en in een later stadium misschien ook van dieren – in het milieu mogelijk te maken, teneinde de landbouwproductie te verhogen of te verbeteren; het was echter bedoeld om de mogelijkheid te voorkomen dat genetisch gemodificeerde planten kruisen met wilde verwanten in het milieu en zo genetisch gemodificeerde wilde organismen produceren. Daarom was in de milieurisicobeoordeling die op grond van de richtlijn moet worden uitgevoerd voordat een vergunning voor een introductie kan worden verleend, uitdrukkelijk bepaald dat de effecten van het GGO moeten worden vergeleken met die van een niet-gemodificeerd organisme¹⁵.

Wetenschappers verzetten zich met name tegen deze interpretatie van de richtlijn. Zij beschouwen de verspreiding van een GGO in het milieu niet als een schadelijk effect *op zich*. Volgens hun inzicht moeten alle mogelijke effecten van gene drives

contereerd op grond van het feit dat het onwaarschijnlijk is dat zij zich zullen voordoen’ (bijlage II, C.3.1.b) en dat de ‘omvang van elk potentieel schadelijk effect moet worden beoordeeld. Bij deze evaluatie wordt ervan uitgegaan dat een dergelijk schadelijk effect zich zal voordoen’ (bijlage II, C.3.2).

14 Richtlijn 2001/18 (*supra* noot 7) in de versie van Richtlijn 2018/350 van de Commissie, PB L 67, blz. 30, bijlage II, C.3.1.d: ‘Nadelige effecten kunnen direct of indirect optreden via blootstellingsroutes of andere mechanismen, waaronder: - de verspreiding van de GGO’s in het milieu, ...’.

15 *Ibidem*: ‘Een vergelijking van de kenmerken van het GGO (de GGO’s) met die van het niet-gemodificeerde organisme... zal helpen bij het vaststellen van de mogelijke schadelijke effecten van de genetische modificatie’.

worden aangepakt door de beheersmaatregelen die negatieve effecten van de verspreiding van GGO’s (de gene drive activiteit) op de mens en het milieu voorkomen.

M.i. is de verspreiding van GGO’s in het milieu via gene drive activiteiten *op zich* al een schadelijk effect: Richtlijn 2001/18 is opgesteld om de verspreiding van genetisch gemodificeerde planten en dieren in het milieu te reguleren, die zich doorgaans niet alleen in het milieu verspreiden. Zij maakt zorgvuldig onderscheid tussen ‘doelbewuste introductie’ en ‘verspreiding’. De doelbewuste introductie vormt een gecontroleerde verspreiding van de GGO-plant of -dier; bij de risicobeoordeling moet zorgvuldig worden onderzocht of er in Europa wilde verwanten van de plant of het dier zijn waarmee een kruising zou kunnen plaatsvinden, en worden de lidstaten en de EU gevraagd om ‘elk’ dergelijk risico of dergelijke kruising te vermijden, met behulp van preventieve en voorzorgsmaatregelen om tot dit resultaat te komen. De ‘verspreiding’ zou daarentegen kunnen leiden tot een dergelijke kruising met wilde verwanten en mogelijk onomkeerbare gevolgen kunnen hebben. Het noemen van gene drives is niet in overeenstemming met bijlage II, C.3.1.d. De formulering en de algemene doelstelling van Richtlijn 2001/18 ondersteunen dan ook niet de mening van wetenschappers dat gene drive activiteiten neutraal zijn en alleen onderworpen zijn aan beheersmaatregelen in het kader van Richtlijn 2001/18.

De conclusie is dus dat Richtlijn 2001/18 de verspreiding van GGO’s in het milieu beschouwt als een schadelijk effect dat zij beoogt te voorkomen. Hieruit volgt dat elke gene drive die met behulp van CRISPR/Cas9 of soortgelijke technieken tot stand is gekomen, onverenigbaar is met de richtlijn. Gene drive veldproeven en introducties in het milieu van de EU zijn verboden.

3 Gene drives – een wereldwijd probleem

De genetisch gemodificeerde dieren en planten stoppen niet aan de landsgrenzen. Daarom is het probleem van de gene drives een wereldwijd probleem. En het probleem beperkt zich niet tot muggen: in een recente publicatie werden meer dan 30 verschillende soorten opgesomd waarvoor gene

drive toepassingen zich momenteel in verschillende ontwikkelingsfasen bevonden¹⁶. De vraag is dus welke aanpak de EU op internationaal niveau zou moeten volgen met betrekking tot het toestaan van gene drives. Een pleidooi voor een totaal verbod op gene drives, zoals in de EU, lijkt geen oplossing. Dit vloeit voort uit overwegingen met betrekking tot de reden waarom gene drives worden onderzocht en bestudeerd. Er zijn met name drie belangrijke doelstellingen voor het gebruik van gene drives die in de wetenschappelijke literatuur worden besproken.

- (1) Gene drives zouden kunnen helpen bij het verminderen van door vectoren overgedragen ziekten.

Dergelijke ziekten zijn, naast malaria, de knokkelkoorts, zika, chikungunya en tal van andere ziekten waarvoor geen medische behandeling, waaronder vaccinatie, beschikbaar is, te duur of om andere redenen niet effectief is. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) schatte het aantal door vectoren veroorzaakte sterfgevallen op 700.000 per jaar¹⁷; de totale economische verliezen zijn nog niet geraamd, maar zijn immens; alleen al de ziekte, de behandeling en de vroegtijdige sterfte worden geschat op ongeveer 12 miljard dollar per jaar. De belangrijkste vectoren zijn muggen, gevolgd door zandvliegen, zwarte vliegen, insecten, teken en slakken.

- 16 R. Steinbrecher a.o.: *Potential applications and risks*, pp. 72ss. in: Critical Scientists of Switzerland (CSS) – Ecological Network for Social and Environmental Responsibility (ENSSER) - Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW) (eds): *Gene drives. A report on their science, applications, social aspects, ethics and regulations*. Bern - Berlijn 2019. De genoemde soorten waren: *Anopheles gambiae*, *Anopheles stephensi*, *Aedes aegypti*, *Cules quinquefasciatus* (dit zijn allemaal muggensoorten), gewone fruitvlieg, gevlekte vleugelvlieg, mediterrane fruitvlieg, Aziatische citruspsyllide, kussende wants, Australische schaapsblaasvlieg, meelkever, gewone wesp, Duitse wesp, Argentijnse stamwesp, huismuis, witvoetige muis, bruine rat, wilde kat, borstelstaart buidelrat, gewone rat, hermelijn, koraalduivel, spreeuw, slak, twee soorten platwormen en vijf soorten nematoden, biergist en *Candida albican*.
- 17 WHO, *Global burden of major vector-borne diseases 2017*, cf. who.int/vector-control/burden_vector_diseases.pdf?ua=1 (geraadpleegd op 8 mei 2020).

- (2) Gene drives kunnen invasieve soorten, zoals muizen of ratten op eilanden die een risico vormen voor de lokale fauna of flora, doen verminderen of uitsterven.

In Nieuw-Zeeland is er bijvoorbeeld een discussie over het gebruik van gene drives voor ongediertebestrijding voor sommige vormen van wespen, ratten of wezels, om Nieuw-Zeeland tegen 2050¹⁸ van dergelijke invasieve soorten te bevrijden. Voor kleinere eilanden binnen een land, zoals Nantucket en Martha's Vineyard (VS), bestaan er naar verluidt ook private initiatieven.

- (3) Gene drives zouden de landbouwproductie kunnen ondersteunen door de aanwezigheid van plaag-organismen, zoals fruitvliegen, motten of onkruid, die de productie schaden, te verminderen.

De schade aan de landbouwproductie is aanzienlijk. In de VS wordt het jaarlijkse verlies in de landbouw door invasieve soorten alleen al geschat op 120 miljard dollar per jaar¹⁹. De Europese Commissie schatte de economische schade die invasieve soorten in de EU veroorzaken op 12 miljard euro per jaar²⁰. In Nieuw-Zeeland wordt de jaarlijkse economische schade door twee invasieve wespensoorten geschat op 133 miljoen dollar²¹.

Een vierde reden om gene drives te ontwikkelen wordt niet al te luid genoemd, maar moet toch worden vermeld. Het betreft het gebruik

- 18 Nieuw-Zeelandse regering: *Het versnellen van roofdiervrij Nieuw-Zeeland. Een kabinetspaper*. Wellington 2016; Duurzaamheidsraad van Nieuw-Zeeland: *Een constitutioneel moment. Gene drive en internationaal bestuur*. 2018, pp.61ss; Royal Society Te Apārangi: *Het gebruik van genbewerking om gene drives te creëren voor ongediertebestrijding in Nieuw-Zeeland*. Wellington 2017. Een private beweging 'Predator-free 2050' is actief in Nieuw-Zeeland en promoot onder andere het gebruik van gene drives'.
- 19 US Department of Agriculture: Economische en sociale gevolgen van invasieve soorten, 2005. invasivespeciesinfo.gov/subjects/economic-and-social-impacts.
- 20 Commissie COM (2008) 789, blz. 2.
- 21 Royal Society Te Apārangi: Gene editing: scenarios in pest control. Wellington 2019, p. 11.

van gene drives voor militaire doeleinden (biowapens), inclusief (door de staat gesponsorde of andere) terroristische doeleinden. Het Amerikaanse Ministerie van Defensie²² is zeer actief betrokken bij het onderzoek naar gene drives. Het is echter alleen de meest transparante informatie die publiek beschikbaar is. Het lijkt geen twijfel dat ook andere mogendheden zoals China of Rusland onderzoek doen op dit gebied. Ook kleinere landen zijn zeer waarschijnlijk actief in dit onderzoek, omdat het relatief goedkoop is.

Zoals dit ruwe overzicht al laat zien, zijn overwegingen om gene drives te gebruiken niet beperkt tot Europa, maar worden ze wereldwijd besproken, met name in de Verenigde Staten, Australië, Nieuw-Zeeland en Afrika. Daarom moeten de volgende vragen die door het laboratoriumonderzoek en de introductie in het wild van gene drives aan de orde worden gesteld, op mondiaal niveau worden beantwoord. Deze vragen omvatten, maar zijn niet beperkt tot:

- Is het ethisch verantwoord om genetisch gemodificeerde dieren of planten in het milieu te introduceren, waardoor er in de praktijk 'nieuwe' of zeker uitstervende soorten ontstaan? De 'egg-laying-wool-milk-sow' is slechts één extreem, populistisch voorbeeld, maar het wereldwijd uitsterven van soorten – de malariamug bijvoorbeeld – of het uitroeien van bepaalde onkruiden of de fruitvlieg zijn meer waarschijnlijke mogelijkheden.
- Wie beslist over dergelijke vragen? Wie moet worden geraadpleegd en wie moet akkoord gaan? Aangezien gene drives de volledige wereldpopulatie van een plant of een dier kunnen beïnvloeden en de effecten onomkeerbaar kunnen zijn, zou er dan een wereldwijde consensus moeten zijn? Wat gebeurt er als een dergelijke consensus niet wordt bereikt? Wie zou erop toezien dat de consensus wordt

22 US Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa); Advanced Research Projects Activities (IARPA). Zie ook National Academy of Science, Engineering and Medicine (NASEM): *Gene drives on the horizon: advancing science, navigating uncertainties and aligning research with public values*. Washington 2016, pp. 159ss.

gerespecteerd? Zouden de Europese landen, gelet op het risico dat gene drives wereldwijd gevolgen hebben, samen moeten beslissen of gene drives om malaria in Afrika uit te roeien toegestaan moeten worden, of is dit een beslissing die alleen voor de Afrikaanse landen geldt? Zou de langzame toename van malariagevallen in Zuid-Europa²³, ook als gevolg van de stijgende temperaturen, ten minste de Zuid-Europese landen het recht geven om deel te nemen aan het besluitvormingsproces in Afrika?

- Wie bepaalt of het laboratoriumonderzoek voldoende gevorderd is om over te gaan tot het vrijgeven van gene drives? Wie beslist of de voorzorgsaanpak of het voorzorgsprincipe voldoende gewaarborgd is²⁴? Wie beslist of de getroffen beheersmaatregelen voldoende zijn om het ontsnappen van een genetisch gemodificeerd organisme, een kettingreactie in het natuurlijke milieu of effecten op andere organismen of de mens te voorkomen?

Een zeer uitgebreide studie van de Amerikaanse National Academy of Science, Engineering and Medicine (NASEM) van 2016 werd afgesloten: *'Er is op dit moment onvoldoende bewijs beschikbaar om de introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu te ondersteunen. De potentiële voordelen van gene drives voor fundamenteel en toegepast onderzoek zijn echter aanzienlijk en rechtvaardigen de voortzetting van laboratoriumonderzoek en zeer gecontroleerde veldproeven'*. Wie zal beslissen of de NASEM het juiste evenwicht heeft gevonden tussen de voordelen en de nadelen van gene drives, of de voordelen van een introductie in de VS goed zijn afgewogen tegen de nadelen in andere landen of regio's, of er voldoende bewijs

23 Zie E.T. Piperaki - G.L. Daikos: *Malaria in Europa: opkomende dreiging of kleine overlast?* *Clinical Microbiology and Infection* 2016, p. 487.

24 De inhoud van de voorzorgsaanpak is op zich niet onomstreden. In de EU wordt ervan uitgegaan dat de overheid bij gebrek aan volledige wetenschappelijke of technische zekerheid over het bestaan of de omvang van een risico voor de menselijke gezondheid of het milieu maatregelen kan nemen om de verwezenlijking van het risico te voorkomen, maar in de VS wordt het voorzorgsbeginsel vaak gezien als een middel om de wetenschappelijke en technische innovatie te beperken, zie bijvoorbeeld NASEM (*supra* noot 21), p. 172.

beschikbaar is om introducties toe te staan, of de controles streng genoeg zijn?

4 De onderhandelingen in het kader van het Verdrag inzake de Biologische Diversiteit

Op internationaal niveau zijn de besprekingen grotendeels geconcentreerd in het kader van het Verdrag inzake de Biologische Diversiteit (VBD) en de twee bijbehorende protocollen, het Protocol van Cartagena inzake Bioveiligheid en het Protocol van Nagoya inzake de Toegang tot Genetische Hulpbronnen en de Verdeling van de voordelen²⁵. De EU heeft het VBD en de protocollen geratificeerd.

Binnen het VBD wordt de discussie over gene drives georganiseerd onder de noemer 'synthetische biologie', waarover in 2018 op de 14^{de} vergadering van de partijen is gediscussieerd. Ter voorbereiding van deze vergadering heeft de Raad van de EU conclusies aangenomen waarin hij verklaart²⁶: '(De Raad) (her)bevestigt dat bij de behandeling van organismen, verbindingen en producten van de synthetische biologie, en in het bijzonder van organismen die gemanipuleerde gene drives bevatten, de voorzorgsaanpak zoals beschreven in de preambule van het verdrag, moet zijn toegepast; bevestigt in dit verband opnieuw dat er mogelijke negatieve gevolgen voor de biodiversiteit kunnen zijn als gevolg van dergelijke organismen'.

De 14^{de} vergadering van de partijen bij het VBD werd geconfronteerd met een voorstel, gesteund door met name milieuorganisaties, om te voorzien in een moratorium op het vrijkomen van genen. Tijdens de vergadering pleitte een aantal landen voor een dergelijk moratorium, andere landen waren ertegen. De Organisatie van de Afrikaanse Unie (OAE), die de kwestie had besproken, met name met het oog op de strijd tegen malaria, had geen formeel standpunt ingenomen, maar had het aan haar lidstaten overgelaten om hun standpunt te bepalen. Volgens

berichten in de media waren 50 van de 55 lidstaten van de OAE tegen een moratorium²⁷.

De Conferentie van de Partijen bij het VBD heeft een besluit aangenomen waarin het voorstel voor een moratorium niet is opgenomen²⁸: '(De Conferentie van de Partijen) roept de Partijen en andere regeringen op om, rekening houdend met de huidige onzekerheden met betrekking tot gemanipuleerde genen-aandrijvingen, een voorzorgsaanpak toe te passen, in overeenstemming met de doelstellingen van het Verdrag, en roept de Partijen en andere regeringen ook op om de introductie van organismen die gemanipuleerde gene drives bevatten in het milieu, onder meer voor experimentele introducties en onderzoeks- en ontwikkelingsdoeleinden, alleen te overwegen wanneer a) wetenschappelijk verantwoorde risicobeoordelingen van geval tot geval zijn uitgevoerd; (b) er risicobeheersmaatregelen zijn getroffen om mogelijke schadelijke effecten te voorkomen of tot een minimum te beperken, naar gelang van het geval; (c) in voorkomend geval de 'voorafgaande geïnformeerde toestemming', de 'vrije, voorafgaande en geïnformeerde toestemming' of de 'goedkeuring en betrokkenheid' van potentieel getroffen inheemse volkeren en plaatselijke gemeenschappen wordt gevraagd en verkregen, indien van toepassing in overeenstemming met de nationale omstandigheden en wetgeving'. De Conferentie verklaarde dat zij tijdens haar volgende vergadering een aanbeveling zou kunnen aannemen en verzocht een van haar commissies een ontwerptekst op te stellen.

De 15^{de} Conferentie van de Partijen, die oorspronkelijk gepland was voor oktober 2020 in Kunming (China), werd echter uitgesteld, evenals de voorbereidende vergaderingen voor die Conferentie, vanwege de Corona-crisis. Er zijn nog geen voorbereidende teksten beschikbaar, hoewel het Europees

25 Zie over het algemeen F. Keiper-A. Atanassova: Regulation of synthetic biology: developments under the Convention on Biological Diversity and its Protocols. *Frontiers in Bioengineering and Biotechnology*, 9 april 2020, 8:310.

26 Conclusies van de Raad van 9 oktober 2018, document 12948/18, punt 30.

27 Er bestaat geen officieel document over het standpunt van de verschillende leden van het VBD. Volgens niet-officiële bronnen waren Egypte, Marokko, Gabon en Madagaskar voorstander van een moratorium, terwijl Zuid-Afrika, Nigeria en Ghana pleitten voor verder onderzoek en activiteiten. Verder waren Bolivia en Venezuela voor, terwijl Nieuw-Zeeland, Maleisië, India, Indonesië, Argentinië, Peru en Zwitserland tegen een moratorium waren.

28 Verdrag inzake de biologische diversiteit, Besluit 14/19 van 30 november 2018, CBD/COP/14/19.

Parlement de Commissie en de lidstaten heeft opgeroepen om aan te dringen op een wereldwijd moratorium²⁹.

Uit de formulering van Besluit 14/19 blijkt duidelijk dat de Conferentie van de partijen een oproep heeft gedaan om de voorzorgsaanpak³⁰ toe te passen en transparant te zijn, maar dat zij niet van plan was dit op te leggen. Hoe dan ook, besluiten en aanbevelingen van het VBD zijn niet bindend voor de partijen³¹ en nog minder voor niet-partijen³² en private organisaties³³.

In een Zwitsers-Duitse studie over gene drives uit 2019 werd gesteld dat er *'een dringende behoefte was aan een effectieve internationale en wettelijk bindende regulering van gene drive organismen'*³⁴. Een dergelijke juridisch bindende internationale

overeenkomst over gene drives is echter niet realistisch. Noch het secretariaat van het VBD, noch, voor zover we dat kunnen zien, de EU of enig ander land³⁵ heeft tot nu toe immers voorgesteld om een internationale overeenkomst over gene drives te ontwikkelen. De belangen van landen en van private bedrijven en organisaties gaan veeleer in de richting van het toestaan van de introductie van gene drives in het wild. Met name de VS, het land waar het meeste onderzoek naar gene drives plaatsvindt, is gekant tegen internationale verplichtingen, met name in de milieusector. De VS hebben niet alleen geweigerd zich aan te sluiten bij het Biodiversiteitsverdrag en de bijbehorende protocollen, maar hebben ook een aanzienlijk aantal andere milieuovereenkomsten niet geratificeerd³⁶. En het is twijfelachtig of een internationale overeenkomst over gene drives zonder de VS zeer effectief zou zijn, temeer daar China, Rusland, India, Afrikaanse landen, Indonesië, Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland ook zouden kunnen aarzelen om zich te verbinden aan een bindende overeenkomst.

5 Slotopmerking: de waarschijnlijke ontwikkeling in het komende decennium

De vele onbeantwoorde vragen die hierboven zijn genoemd, tonen duidelijk aan dat het voorbarig is om, waar dan ook, het introduceren van gene drives in de natuurlijke omgeving toe te staan. Het risico dat de natuurlijke omgeving onomkeerbaar wordt aangetast, is gewoonweg te groot. Een internationaal

29 Europees Parlement, Resolutie van 16 januari 2020, P9_TA(2020/0015(2019/2824(RSP))), paragraaf 13: *'(Het Europees Parlement) verzoekt de Commissie en de lidstaten op de COP 15 een wereldwijd moratorium in te stellen op het vrijkomen van genetisch gemodificeerde organismen in de natuur, met inbegrip van veldproeven, om te voorkomen dat deze nieuwe technologieën voortijdig worden vrijgegeven en het voorzorgsbeginsel, dat is vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in het VBD, te handhaven'*.

30 De verschillende terminologie ('voorzorgsbeginsel' en 'voorzorgsaanpak') vindt zijn oorsprong in de VN-conferentie over milieu en ontwikkeling van 1992 in Rio, waar de VS weigerden het gebruik van de term 'voorzorgsbeginsel' te aanvaarden met het argument dat een dergelijk beginsel niet bestond in het internationale (milieu)recht van de overheid.

31 Zie in het algemeen over dit probleem T. Staal, *Authority and legitimacy of environmental post-Treaty rules*. Oxford, 2019.

32 Het VBD heeft momenteel 196 partijen, waaronder de EU en haar 27 lidstaten. De VS en de Heilige Stoel zijn geen partij. De VS nemen wel deel aan de vergaderingen van het VBD.

33 Een aantal particuliere organisaties, zoals de Bill-Gates-Foundation of een organisatie genaamd 'Target Malaria' heeft als doel om malaria uit te roeien, onder andere met behulp van gene drives.

34 33 CSS - ENSSER - VDW (*supra* noot 15), blz. 14. Het 338 pagina's tellende rapport geeft een goede samenvatting van de verschillende problemen die worden veroorzaakt door gene drives en de toepassing ervan. Het concludeerde (blz. 12): *'we kunnen nog steeds heel weinig zeggen over wat er zal gebeuren met gene drives in de werkelijke realiteit, met compleet andere omgevingscondities, hoge genetische variatie in wilde populaties en talloze interacties met andere soorten en complexiteiten. Het gedrag van de gene drives en de gene drive organismen in de echte wereld kan heel anders zijn dan bij elk*

laboratoriumexperiment en elke gemodelleerde projectie', en pleitte voor het gebruik van alternatieve methoden, zoals de ontwikkeling van vaccins.

35 Zie de resolutie van de Raad, *supra* nota 25. De Commissie zou natuurlijk een ontwerp van een internationale overeenkomst inzake gene drives kunnen opstellen, proberen een mandaat van de Raad te krijgen overeenkomstig artikel 218, lid 3, VWEU om het ontwerp aan het VBD voor te leggen en zo internationale onderhandelingen op gang te brengen. De Commissie zelf voert echter over het algemeen een pro-bio-techbeleid en lijkt niet aan een dergelijk initiatief te denken.

36 Deze verdragen omvatten het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen, het Verdrag van Bazel inzake de overbrenging van afvalstoffen en het Verdrag van Aarhus inzake de toegang tot informatie en tot de rechter en de deelname aan de besluitvorming in milieuaangelegenheden, om maar een paar overeenkomsten te noemen.

moratorium voor meerdere jaren zou dus redelijk zijn, al is het niet duidelijk hoe dit kan worden afgedwongen. En de internationale ontwikkeling die al in 2018 een moratorium afwees, lijkt in een andere richting te gaan³⁷. Het verbod op het introduceren van gene drives in de natuur, dat binnen de EU bestaat, zal daarom zeer waarschijnlijk worden omzeild door deze internationale ontwikkelingen. De discussies over gene drives in het kader van het Verdrag inzake biodiversiteit zullen waarschijnlijk leiden tot aanbevelingen om een voorzorgsaanpak toe te passen voor het introduceren van gene drives, om ervoor te zorgen dat er risicobeoordelings- en risicobeheersmaatregelen worden genomen en dat de betrokken gemeenschappen instemmen met dergelijke introducties. Het introduceren van gene drives zal waarschijnlijk eerst de muggen aanpakken om malaria of andere tropische ziekten die door muggen worden overgedragen, te bestrijden. De economische druk zal dan in een volgende stap leiden tot het toestaan van gene drives om de landbouwproductie te ondersteunen en, geleidelijk aan, de strijd tegen invasieve uitheemse soorten te verbeteren.

Beslissingen over het introduceren van gene drives zullen door staten worden genomen. Hun instemming en die van de getroffen bevolking zal worden gevraagd, vaak aangemoedigd door financiële beloften. Hoewel er consensus bestaat over het feit dat

de effecten van het introduceren van gene drives wereldwijd kunnen zijn, zal er hoogstwaarschijnlijk geen orgaan onder het VBD zijn of ad hoc worden opgericht om te beslissen over het introduceren van gene drives. Ook de toestemming van de getroffen bevolking zal geen ernstige voorwaarde zijn: het is bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat de toestemming van de EU-bevolking zal worden gevraagd wanneer de introductie van een gene drive in Afrika wordt gepland, ook al kunnen individuele genetisch gedomificeerde exemplaren Europa bereiken en invloed hebben op de soort die daar leeft. Aangezien er geen controleorgaan bestaat of gepland is, zullen de informatie over de plannen voor het introduceren van gene drives, de overeenkomsten en de naleving van de bepalingen inzake verantwoorde wetenschappelijke en technische maatregelen moeilijk te verkrijgen en te controleren zijn. Uiteraard is er niet voorzien in toezicht achteraf.

Wat de EU betreft, zal de druk van de landbouwsector om gene drives toe te staan ter bestrijding van plaagdieren of plaagplanten en om de concurrentienadelen ten opzichte van de invoer uit landen waar gene drives zijn toegestaan, te herstellen, waarschijnlijk leiden tot een wijziging van de EU-wetgeving en tot het toestaan van gene drives in het komende decennium. ■

37 Zie ook het in noot 4 genoemde besluit van de VS.

Bij het gerecht

De besproken rechtspraak vindt u terug in uw digitale module van OmgevingConnect



Lees meer
www.omgevingconnect.be



De zaak van de kat Lee: FAVV tegen Selena Ali

Antwerpen



Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen (burgerlijke zaken), 5 juni 2020

De kern van deze zaak betreft de wettigheid van het besluit van het FAVV tot euthanasie van de kat Lee, omdat het dier door zijn eigenares Selena Ali op onwettige wijze vanuit Peru naar België werd geïmporteerd. Hoewel het vonnis van de rechter een zuiver juridisch-technische redenering inhoudt, is het in deze zaak noodzakelijk de context mee te geven. Deze context heeft een sterke invloed gehad op de ontwikkelde argumentatie en de aangebrachte stukken door de betrokken partijen op de zitting van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (burgerlijke zaken) van 5 juni 2020.

Hoewel het vonnis van de rechter een zuiver juridisch-technische redenering inhoudt, heeft de context een sterke invloed gehad op de ontwikkelde argumentatie

Invloedrijke contextuele elementen zijn de volgende:

1. *de tussenkomst van het Vlaamse Gewest*: het Vlaamse Gewest werd vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering op vraag van minister van Dierenwelzijn Ben Weyts en ondersteunde Selena Ali in de procedure. De clash tussen de zienswijze van het FAVV en de zienswijze van de Vlaamse Minister van Dierenwelzijn legde het spanningsveld bloot dat bestaat tussen hun respectieve bevoegdheden, met name diergezondheid en dierenwelzijn;

2. *de tussenkomst van GAIA*: de ontvankelijk verklaarde tussenkomst van de NGO in de procedure had als doel het dierenwelzijn te vertegenwoordigen en het welzijn en levensbelang van de kat Lee in het bijzonder. GAIA had met de tussenkomst als doelstelling het in leven houden van de kat Lee en verzette zich tegen de euthanasie van het dier, zelfs indien het doden van het dier volstrekt pijnloos zou zijn (en, vanuit een bepaald perspectief, het welzijn van het dier niet zou schaden). Het is het standpunt van GAIA

dat de term euthanasie niet zou mogen worden gebruikt voor gevallen waarin een gezond dier pijnloos wordt gedood, maar enkel dient om gevallen te beschrijven waarin mens of dier uit onomkeerbaar lijden worden verlost. Aangezien een dier in ons rechtssysteem een rechtsobject is, kunnen de belangen van het dier in het beste geval (dat een NGO dergelijk belang zou hebben, wordt niet altijd aanvaard) worden vertegenwoordigd door een dierenrechtenorganisatie;

3. *media-aandacht voor de zaak*: de aandacht die de media gaf aan de zaak leidde er mede toe dat verschillende bekende experts een standpunt innamen inzake de risico's die de onwettige import van de kat Lee op de volksgezondheid zou hebben (vb. virologen prof. dr. S. Van Gucht en

- prof. dr. M. Van Ranst) en droeg bij aan het concretiseren van praktische oplossingen (vb. het vinden van vier concrete quarantainemogelijkheden voor de kat);
4. *de mogelijkheid dat de toepassing van het recht effectief zou bijdragen aan het beheersen van het risico op hondsdolheid werd gedeeltelijk door de feiten achterhaald*: volgens de van toepassing zijnde wetgeving had de kat Lee, na vaccinatie op 24 maart 2020 (het dier werd naar België geïmporteerd op 5 april 2020), ten vroegste 30 dagen later moeten worden getest op antilichamen tegen rabiës. Uit bloedafnamen op 28 april 2020 bleek dat de kat Lee beduidend hogere titerwaarden had (nl. 10 IU/ml) dan de minimaal vereiste titerwaarde (nl. 0,5 IU/ml) om te besluiten dat het dier een immuunrespons tegen rabiës had ontwikkeld. De wetgeving vereist, als laatste horde, dat het dier 3 maanden in quarantaine wordt gehouden (dit om te verzekeren dat de incubatietijd voor rabiës is verstreken) voor invoer. In de feiten zou ten laatste op 28 juli 2020 zijn voldaan aan de vereisten van de wetgeving. Houdt men rekening met het wetenschappelijk onderzoek, dat een maximumincubatietermijn van 8 weken aanhoudt, zou deze termijn zijn verlopen op 28 juni 2020, enkele weken na de zitting.
 5. *de interpretatie van het wetenschappelijk bewijs*: het FAVV nam het euthanasiebesluit aan nadat, op basis van een risicoanalyse, werd geoordeeld dat niet kan worden uitgesloten dat de kat Lee hondsdolheid heeft. In de regio Cusco zouden er in 2019 nog gevallen van rabiës zijn vastgesteld. Studies en stukken aangevoerd in de procedure specificeren evenwel dat deze gevallen (1) canine rabiës betreffen (geen feline rabiës) en (2) dat deze gevallen van rabiës bij honden zich voordien in een gebied op minstens 5 uur rijden van de stad Cusco, waar de kat Lee zich bevond.

Feiten

Het FAVV nam op 29 april 2020 een besluit tot euthanasie van de kat Lee nadat het dier op onwetige wijze vanuit Peru naar België werd geïmporteerd. Hoewel de kat Lee op 24 maart 2020 en dus vóór repatriëring op 5 april 2020 van zijn eigenares Selena Ali naar België werd gevaccineerd tegen

hondsdolheid, volstond dit niet. De van toepassing zijnde wetgeving vereist immers dat aan twee bijkomende voorwaarden moet worden voldaan voordat dieren, geïmporteerd uit landen die niet hondsdolvrij verklaard zijn (waaronder Peru) mogen worden geïmporteerd: (1) ten minste 30 dagen na vaccinatie moet de concentratie van rabiës antilichamen gemeten worden en de waarde van die titer moet ten minste gelijk zijn aan 0,5 IU/ml en (2) na de titratie moet nog 3 maanden (incubatietijd) worden gewacht voordat het dier worden geïmporteerd. *In de praktijk betekent dit dat men zich, voordat een dier vanuit een land dat niet hondsdolvrij is verklaard naar België kan worden geïmporteerd, minstens 4 maanden voor afreis moet voorbereiden op de invoer van het dier.*

Selena Ali diende op 31 maart 2020 een derogatie-aanvraag in bij het FAVV, die werd geweigerd. Zij had, haars inziens, niet de tijd gehad om de 4 maanden durende voorbereidingstermijn te doorlopen opdat kat Lee wettig zou zijn gevaccineerd. Zij moest immers nagenoeg onmiddellijk na het uitbreken van de coronacrisis (met name op 5 april 2020) een repatriëringsvlucht naar België nemen. Het FAVV komt via de media op het spoor dat Selena Ali de kat toch had geïmporteerd en informeerde haar met een email van 7 april 2020 dat de kat Lee in thuisquarantaine moest worden gehouden. Op 20 april en op 28 april 2020 werd zij verhoord. Uit een bloedafname van 28 april 2020 bleek dat de titerbepaling van neutraliserende antilichamen tegen het rabiësvirus 10 IU/ml bedraagt, nl. een waarde die significant hoger ligt dan de minimale titer van 0,5 IU/ml die indicatief is voor een immuunrespons tegen rabiës. Op 29 april 2020 neemt het FAVV het betwiste euthanasiebesluit: de kat Lee moet uiterlijk een dag later, op 30 april 2020, worden geëuthanaseerd. Dat de kat Lee hondsdolheid heeft, zou immers niet kunnen worden uitgesloten. Op 8 mei 2020 verwerpt de Raad van State bij arrest nr. 247.513 een door Selena Ali ingesteld beroep tot schorsing van het euthanasiebesluit. Op 14 mei 2020, na een huiszoeking op 12 mei 2020 waarbij de kat niet werd aangetroffen, dagvaardde het FAVV Selena Ali met als belangrijkste vordering *een veroordeling tot afgifte van de kat Lee binnen 2 uur na betekening van het vonnis, onder verbeurte van een dwangsom van 5.000 € per uur vertraging.* Het

Vlaamse Gewest, de gemeente Stabroek en dierenrechtenorganisatie GAIA komen tussen in de procedure ter ondersteuning van Selena Ali.

Wettigheid euthanasiebesluit:

Redenering FAVV

De verwerende en tussenkomende partijen stelden de wettigheid van het euthanasiebesluit, dat gebaseerd is op een risicoanalyse die stelt dat niet kan worden uitgesloten dat de kat Lee hondsdelheid heeft, in vraag. De redenering van het FAVV in dit euthanasiebesluit kan als volgt worden samengevat:

1. *Element 1.* In 2019 werden nog gevallen van hondsdelheid vastgesteld in de stad Cusco;
2. *Element 2.* Het kan niet worden uitgesloten dat de kat Lee tussen de geboorte (geschat op 10 november 2019) en de datum van vaccinatie (24 maart 2020) met een verdacht en/of geïnfecteerd dier in contact is geweest;
3. *Element 3.* Het feit dat het dier gevaccineerd is volstaat niet: indien de kat Lee werd besmet voor vaccinatie (dus voor 24 maart 2020) zou besmetting enkel kunnen worden uitgesloten door een onderzoek op het kadaver (vandaar het euthanasiebesluit). Indien uit het onderzoek op het kadaver blijkt dat de kat besmet is, zouden personen in de omgeving van de kat Lee kunnen worden geïnformeerd en behandeld tegen hondsdelheid. De incubatietijd tussen besmetting en het optreden van symptomen is gemiddeld 20 tot 60 dagen, maar zou volgens het FAVV tot 1 jaar of langer kunnen duren;
4. *Element 4.* Quarantaine of terugzending naar Peru zouden een onverantwoord sanitair risico uitmaken. Terugzending zou trouwens niet mogelijk zijn omdat er geen terugvluchten zijn tijdens de coronacrisis.

Verordening 576/2013 bepaalt dat een onwettig ingevoerd gezelschapsdier enkel 'in laatste instantie' kan worden geëuthanaseerd, dat wil zeggen op voorwaarde dat het dier niet kan worden teruggestuurd of niet in quarantaine kan worden geplaatst

Wettigheid euthanasiebesluit:

Weerlegging door Selena Ali

Selena Ali weerlegde element 1 en 2 als volgt (deze elementen leidden uiteindelijk niet tot de onwettigheid van het besluit):

1. *Element 1.* Selena Ali stelt dat het onderzoek dat het FAVV voorlegt enkel aangeeft dat er gevallen zijn van canine rabiës op minstens 5 uren rijden verwijderd van de stad Cusco. Bovendien worden stukken toegevoegd waaruit blijkt dat de stad Cusco rabiësvrij is: (1) een verklaring van de ambassadeur van Peru voor de EU en België waarin staat dat Cusco rabiësvrij is voor feline en canine rabiës (feline rabiës: al dertig jaar geen gerapporteerde gevallen, canine rabiës: 10 jaar); (2) een verklaring van de decaan van de Universidad Nacional San Marcos dat de kat Lee uit een rabiësvrije stad komt en (3) attest van een viroloog in Peru die verklaart dat Cusco rabiësvrij is.
2. *Element 2.* De kat Lee zou volgens Selena Ali nooit in contact zijn gekomen met dieren die rabiës hebben. De kat Lee werd als kitten op 23 januari 2020 (op +- 50 dagen oud) door een 13-jarige jonge dame gevonden in de tuin van haar buurvrouw en onder haar hoede genomen. Op 24 januari 2020 werd het dier gecontroleerd door een dierenarts. Op 27 februari 2020 werd de kat Lee door een kattencafé in Cusco geadopteerd.

Wettigheid euthanasiebesluit:

Weerlegging door Vlaamse Gewest

Het Vlaamse Gewest argumenteerde uitvoerig inzake element 3:

3. *Element 3.* Het Vlaamse Gewest stelde dat euthanasie geen uitsluitel geeft over de vraag of de kat Lee al dan niet besmet is met hondsdelheid. Rabiës is immers een virus dat zich via de zenuwen een weg naar de hersenen baant. In de periode dat het virus naar de hersenen gaat,

vertoont het dier geen symptomen. Een hersenonderzoek, uitgevoerd op het ogenblik dat het virus de hersenen nog niet heeft bereikt, kan een negatief resultaat opleveren, terwijl de kat Lee wel besmet is. Het Vlaamse Gewest voert ook wetenschappelijk onderzoek aan (en verwijst naar een stuk van Selena Ali, met name een email van professor Marc Van Ranst) waaruit blijkt dat de incubatieperiode bij besmetting gewoonlijk maximum 8 weken bedraagt, dat de ziekte altijd dodelijk is en dat de dood in het merendeel van de gevallen binnen enkele dagen optreedt. Dit wil zeggen dat indien de kat Lee nog in leven is na de quarantaineperiode, rabiës kan worden uitgesloten. Volgens het Vlaamse Gewest wordt de idee dat de incubatieperiode meer dan een jaar kan bedragen tegengesproken door de tekst van de Verordening op basis waarvan een quarantaineperiode van 3 maanden na de titreringstest volstaat om het risico op hondsdoelheid te beheersen.

**Juridische analyse door rechter:
Euthanasiebesluit in strijd met artikel 35
Verordening 576/2013?**

Vanuit juridisch-technisch oogpunt viel de kern van de analyse van de rechter op de vraag of het Euthanasiebesluit van de FAVV strijdig is met artikel 35.1 van Verordening 576/2013 van 12 juni 2013 betreffende het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren. Artikel 35 van de Verordening bepaalt:

'1. Wanneer uit de in de artikelen 33 en 34 bedoelde controles blijkt dat een gezelschapsdier niet voldoet aan de voorwaarden van hoofdstuk II of III, besluit de bevoegde autoriteit in overleg met de officiële dierenarts en, indien nodig, met de eigenaar of de gemachtigde persoon om:

- *het gezelschapsdier terug te sturen naar zijn land of gebied van verzending;*
- *het gezelschapsdier onder officieel toezicht af te zonderen gedurende de tijd die nodig is om te voldoen aan de in hoofdstuk II of III vastgestelde voorwaarden, of*
- *in laatste instantie, wanneer terugzending of afzondering niet uitvoerbaar is, het dier af te maken overeenkomstig de toepasselijke natio-*

nale voorschriften inzake de bescherming van gezelschapsdieren bij het doden.'

Aldus bepaalt de Verordening dat een onwettig ingevoerd gezelschapsdier, zoals kat Lee, enkel 'in laatste instantie' kan worden geëuthanaseerd, dat wil zeggen op voorwaarde dat het dier niet kan worden teruggestuurd naar Peru (optie 1) of niet in quarantaine kan worden geplaatst (optie 2). Het gebruik van de formulering 'in laatste instantie' in artikel 35.1 c) erkent dat het onwettig geïmporteerd dier in leven moet worden gehouden (dat leven heeft een waarde) tenzij optie 1 en 2 niet uitvoerbaar zijn.

Schending formele en materiële motiveringsplicht

De rechter besloot dat het euthanasiebesluit strijdig is met de formele en materiële motiveringsplicht. De formele motiveringsplicht vereist dat de persoon die de beslissing ontvangt de motieven voor die beslissing in het besluit aantreft. De materiële motiveringsplicht vereist dat het besluit is gesteund op juiste feitelijke gegevens, die correct zijn beoordeeld binnen de perken van de redelijkheid.

Het vonnis bepaalt dat het euthanasiebesluit niet aangeeft waarom afzondering niet uitvoerbaar is, hetgeen had moeten gebeuren: euthanasie mag immers slechts 'in laatste instantie' worden opgelegd. De rechter stelt dat het FAVV *zich beperkt tot de algemene stelling dat het afzonderen van het dier een onverantwoord sanitair risico zou inhouden*, zonder hiervoor een onderliggende reden aan te geven. De rechter motiveerde deze schending als volgt: (1) de motivering is 'dermate vaag' dat Selena Ali niet in staat is te begrijpen waarom de kat moet worden geëuthanaseerd; (2) de argumentatie van het FAVV (toegelicht in de procedure voor de rechtbank) dat er in België geen erkende quarantainecentra zouden zijn voor katten en hiervoor geen wettelijk kader bestaat, werd niet vermeld in het euthanasiebesluit en (3) Selena Ali en het Vlaamse Gewest stelden concrete quarantainemogelijkheden voor (vier in het totaal, waaronder het departement microbiologie, immunologie en transplantatie van de KU Leuven) maar deze werden door het FAVV afgewezen, zonder aan te geven waarom deze instellingen niet zouden voldoen om de kat in afzondering te plaatsen.

Door in het euthanasiebesluit te stellen *dat euthanasie de enige mogelijkheid is om het sanitaire risico op rabiës te beheersen en een besmetting maar kan worden uitgesloten door onderzoek op het kadaver, ging het FAVV uit van onjuiste feitelijke gegevens* en schond de materiële motiveringsplicht. De rechter motiveerde dat: (1) zowel de tekst van de Verordening als de door partijen geconsulteerde experts het erover eens zijn dat quarantaine een oplossing is om het risico op hondsdolheid te beheersen; (2) de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (de Nederlandse tegenhanger van het FAVV) dieren die niet voldoen aan de invoereisen van de Verordening, wel in quarantaine plaatst; (3) het FAVV er verkeerdelijk van uitgaat dat een besmetting maar kan worden uitgesloten door een onderzoek op de hersenen van het kadaver.

Conclusie

Ik kan me niet, hopelijk verkeerdelijk, van de indruk ontdoen dat het FAVV het leven van de kat Lee relatief eenvoudig aan de kant zette omdat het in leven houden van het dier 'te veel moeite' zou kosten.

De onzorgvuldige wijze waarop het euthanasiebesluit werd opgesteld, wijst mogelijk op een dieperliggend probleem: het FAVV lijkt een gebrek aan inzicht te hebben inzake de ingrijpende aard van een besluit waarbij het leven van een dier wordt beëindigd. Ik besluit tot deze onzorgvuldigheid om volgende redenen: (1) de risicoanalyse werd niet gebaseerd op accurate wetenschappelijke informatie inzake hondsdolheid bij katten in de stad Cusco. Het FAVV nam niet de moeite om de actuele status van rabiës in de stad Cusco zelf te onderzoeken, door bijvoorbeeld contact op te nemen met de

bevoegde autoriteiten en/of universiteiten die over deze kennis beschikken, alvorens het euthanasiebesluit aan te nemen. Selena Ali die dit onderzoek wel voerde (stukken aangebracht met verklaringen door de ambassadeur van Peru, de decaan van een Peruviaanse universiteit en een Peruviaanse viroloog) kwam tot de vaststelling dat hondsdolheid feitelijk niet voorkomt in de stad Cusco; (2) de wetenschappelijk onjuiste stelling van het FAVV dat euthanasie de enige mogelijkheid zou zijn om het risico op hondsdolheid te beheersen (quarantaine kan dit risico ook beheersen) getuigt van een gebrek aan ernst in de besluitvorming; (3) het FAVV nam tenslotte ook niet de moeite om een, nochtans wettelijk vereiste, quarantainemogelijkheid te voorzien.

Het belang van dit vonnis ligt mogelijk dan ook in een gewijzigde houding van het FAVV. Deze overheid zal, hopelijk, naar de toekomst toe niet langer een maatregel nemen waarbij zij de beëindiging van het leven van een (weerloos) dier oplegt, wanneer dit niet nodig is. Als het van het FAVV afhangt, zou de gezonde kater Lee op een leeftijd van 5 maanden zijn ingeslapen, terwijl hij nog 15 à 20 jaar te leven had. Dat het maanden van juridische procedures, kosten en een mediacircus vereiste om tot de kern van de zaak te komen en aan het licht te brengen dat de dood van het dier niet vereist is om het risico op hondsdolheid te beheersen, is een spijtige zaak. Bovendien moet deze overheid, om de indruk te vermijden, zoals in deze zaak, dat te licht over euthanasiebesluiten wordt heengegaan, dergelijk besluit met gepaste ernst nemen en zorgvuldig motiveren. ■

(Jennifer Dubrulle¹)

1 Jurist, beleidsmedewerker en onderzoeker bij GAIA, wetenschappelijk medewerker UGent.



Ondanks de scheurtjes in Tihange 2, komt het FANC er zonder kleerscheuren vanaf

Rb. Brussel (NI.) 3 september 2020, nr. 2017/134/A

We draaien de klok even vijf jaar terug naar 2015, toen mondkmaskers nog voorbehouden waren voor artsen, de bouwsector en de occasionele toerist. Het jaar waarin de voetbalploeg van de Arteveldestad geschiedenis schreef en de landstitel veroverde. Ook het jaar waarin Captain Chaos (of is het eerder Captain Covid?) zijn gooi naar het Amerikaanse presidentschap officieel maakte. In ons land was 2015 ook het jaar waarin de befaamde scheurtjesreactor Tihange 2 na de zoveelste stillegging werd heropgestart met toestemming van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle ('FANC'). De heropstart was voor een heel aantal steden, gemeenten en particulieren de spreekwoordelijke druppel die aanleiding gaf tot een vier jaar durende rechtszaak voor de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg van Brussel, die uiteindelijk bij vonnis van 3 september 2020 werd beslecht.

De scheurtjesreactoren

In de provincie Luik vinden we drie kerncentrales, alle in de befaamde deelgemeente van Hoei, Tihange. Deze drie centrales werden in 1975, 1983 en 1985 in gebruik genomen. Nog geen dertig jaar na zijn opstart, in augustus 2012, wordt er aan het betonnen omhulsel van de tweede reactor betonrot ontdekt.¹ Een maand later worden er in het reactordrukvat van dezelfde centrale ook bepaalde 'foutindicaties' aangetroffen bij een inspectie die met behulp van ultrasone meetsondes als doel heeft om 'under-clad defects' op te sporen.² De fouten blijken volgens het FANC waterstofvlokken te zijn, die het gevolg zijn van waterstofbroosheid. Doordat er te veel waterstof aanwezig is op het moment van

het afkoelen en uitharden van gesmede stukken staal ontstaan er belletjes in het staal. Tijdens het smeden van de ringen van de reactorkuip worden de belletjes platgedrukt tot waterstofvlokken met een gemiddelde lengte van 12 tot 16cm, ook wel scheurtjes genoemd.³ Er wordt eerst gedacht dat het in Tihange 2 om 2.000 scheurtjes gaat, maar in 2015 wordt vastgesteld dat er 1.000 meer zijn dan initieel ontdekt.

Ingevolge de ontdekking van de scheurtjes in 2012 ligt Tihange 2 net als Doel 3 tijdelijk stil, tot het FANC op 17 mei 2013 groen licht geeft om beide reactoren opnieuw op te starten indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo gezegd, zo gedaan, maar in 2014 worden beide reactoren opnieuw stilgelegd wanneer uit één van de door het FANC opgelegde acties blijkt dat het staal onder bestraling toch veel sneller breekbaar wordt dan theoretisch voorzien in het justificatiedossier op basis waarvan de heropstart is toegestaan. Gelet op de complexiteit van de materie roept het FANC de hulp in van een aantal internationale experts die de *International Review Board* vormen en die de taak krijgen om een oordeel te vormen over de methodologie die gebruikt wordt bij het opstellen van de onderdelen van het justificatiedossier van Tihange 2. In de zomer van 2015 wordt een eerste versie van het nieuwe justificatiedossier ingediend en in oktober 2015 volgt de definitieve versie. Op basis van het nieuwe dossier geeft het FANC op 17 november 2015 zijn toestemming om zowel Doel 3 als Tihange 2 opnieuw op te starten.

1 https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2012/09/01/betonnen_omhulseltihange2beschadigddoorerosie-1-1417917/ (geraadpleegd op 10 november 2020).

2 Under-clad defects zijn openingen tussen het staal en de inox binnenbekleding van de reactorkuip.

3 <https://fanc.fgov.be/nl/dossiers/kerncentrales-belgie/actualiteit/foutindicaties-de-stalen-wanden-van-de-reactorvaten-van> (geraadpleegd op 10 november 2020).

Grote vissen scheuren het net?

De beslissing om de heropstart van de scheurtjes-reactoren toe te staan, valt – op zijn zachtst gezegd – niet in goede aarde bij omliggende steden en gemeenten van Tihange. De vzw Nucléaire Stop Kernenergie laat er geen gras over groeien en legt al in december 2015 een verzoekschrift neer bij de Franstalige rechtbank van eerste aanleg van Brussel met een vordering tot opschorting van de exploitatie van de kerncentrales en de aanstelling van een deskundige die onder meer uitspraak moet doen over de definitieve sluiting en ontmanteling van de reactoren. Deze rechtbank verklaart zich echter al snel zonder rechtsmacht voor wat betreft de definitieve sluiting en ontmanteling van de centrales, maar wijst tegelijkertijd ook de vordering tot opschorting van exploitatie af als ongegrond.⁴ Ook de Duitse Stedenregio Aken ziet Tihange 2 liever sluiten en dient op 5 februari 2016 een verzoekschrift tot vernietiging in bij de Raad van State tegen de beslissing van het FANC waarin de heropstart werd toegestaan. Het verzoek wordt ondersteund door de vrijwillig tussenkomende Duitse deelstaten Rijnland-Palts en Noordrijn-Westfalen, maar bij arrest van 9 november 2018 sneuvelt ook deze administratieve vordering doordat het verzoekschrift volgens de Raad buiten termijn werd ingediend.⁵

Naast deze Duitse gemeenten nemen ook de stad Maastricht en de Luxemburgse stad Wiltz aanstoot aan de heropstart van Tihange 2. Zij dienen dan ook samen met Stedenregio Aken, alsook twee Duitse vennootschappen en negen particulieren uit Duitsland, Nederland en Luxemburg een burgerlijke vordering in bij de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg van Brussel tegen de Belgische Staat, het FANC en Engie Electrabel, als exploitant van de

centrale. Ook de burgerlijke vordering wordt ondersteund door Rijnland-Palts en Noordrijn-Westfalen die opnieuw vrijwillig tussenkomen in de procedure, net als de vzw Nucléaire Stop Kernenergie en een particuliere inwoner van Blégny, nabij Luik. De hoofdvordering van de verzoekers steunt op de foutaansprakelijkheid uit artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en op de exceptie van onwettigheid uit artikel 159 van de Grondwet.⁶

Volgens de eisende partijen – die samen een soort internationaal verzetsfront vormen – zijn het recht op de bescherming van het privé-, familie- en gezinsleven en het recht op leven, die beiden verankerd zijn in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, geschonden. Ook het recht op de bescherming van het leefmilieu dat in onze Belgische Grondwet wordt verzekerd en het daarin vervatte *standstill*-beginsel zouden geschonden zijn.

Verder worden ook nog de schendingen van het voorzorgs- en het preventiebeginsel ingeroepen. De beslissing van het FANC van 17 november 2015 zou er namelijk toe leiden dat de eisers worden blootgesteld aan een ernstige dreiging van (persoonlijke) fysieke,

economische en sanitaire schade. De verweerders pogen de ingestelde vorderingen alvast te blokkeren door een gebrek aan rechtsmacht en een exceptie van onontvankelijkheid in te roepen.

De kernsplijting in het vonnis

Met betrekking tot haar rechtsmacht herinnert de rechtbank er vooreerst aan dat zij bevoegd is om kennis te nemen van geschillen over subjectieve rechten. Er is geen sprake van een schending van het beginsel van de scheiding der machten nu de eisers menen dat hun subjectieve rechten geschonden zijn door de beslissing van het FANC en de rechtbank verzoeken om deze beslissing als niet-bestaande te beschouwen. De rechtbank heeft dus wel degelijk de rechtsmacht om te beoordelen of de verweerders al dan niet een inbreuk hebben gepleegd op bepaalde subjectieve rechten van de eisers en hierdoor (dreigende) schade hebben veroorzaakt aan eisers. Ze heeft bovendien ook de rechtsmacht om de schade

De rechtbank heeft de rechtsmacht om de schade te herstellen of te voorkomen door de beslissing van het FANC op basis van artikel 159 GW buiten toepassing te laten

4 C. SCHARFF en P. LAWSON, 'Un tribunal valide la relance de Doel 3 et Tihange 2', https://www.lecho.be/entreprises/energie/Un_tribunal_valide_la_relance_de_Doel_3_et_Tihange_2/9742077.html (geraadpleegd op 11 november 2020).

5 RvS 9 november 2018, nr. 242.907, Région Urbaine d'Aix-la-Chapelle (Städteregion Aachen).

te herstellen of voorkomen door de beslissing van het FANC op basis van artikel 159 GW buiten toepassing te laten.⁷ Een eerste overwinning dus voor de eisers.

De rechtbank gaat vervolgens over tot de beoordeling van de ontvankelijkheid van de vorderingen van de eisers.⁸ De verweerders voeren zeer uitvoerig aan dat de eisers niet over het vereiste belang zouden beschikken bij de ingestelde vordering, die volgens hen zou neerkomen op een *actio popularis*. Hierop antwoordt de rechtbank dat er uit niets blijkt dat het algemeen belang zou worden nagestreefd met de ingestelde vorderingen. De steden en gemeenten werpen namelijk op dat de toelating tot heropstart van Tihange 2 hen onder meer in hun eer of goede naam raakt omwille van de vele implicaties voor het naleven van hun wettelijke bevoegdheden bij een eventuele kernramp.

De private personen en bedrijven stellen dat zij materiële en morele schade kunnen lijden, waaronder andere genotstoornissen. Hun individuele rechtstoestand kan dus verbeteren indien hun vorderingen worden ingewilligd, met als gevolg dat zij wel degelijk over het vereiste belang beschikken bij hun ingestelde vorderingen. Inzake het belang van de vrijwillig tussenkomende vzw wijst de rechtbank op het feit dat de vzw een 'milieuvereniging' is in de zin van het Verdrag van Aarhus die opkomt voor het voorkomen van dreigende schade aan het leefmilieu ten gevolge van een kernramp en dat de vorderingen bijgevolg kaderen in haar statutaire doelstelling. De rechtbank benadrukt hierbij dat het Hof van Cassatie de 'Eikendael-doctrine' reeds in 2013 heeft verlaten.⁹ Deze doctrine vindt zijn oorsprong in het arrest van Cassatie van 19 november 1982 en houdt in dat het nastreven van het statutair belang geen persoonlijk procesbelang van een milieuvereniging kan uitmaken. Bij arrest van 11 juni 2013 treedt Cassatie het standpunt van de appelrechters van het Brusselse Hof van Beroep bij inzake de ontvankelijkheid van de vordering tot schadevergoeding die door de vzw Milieusteunpunt Huldenberg is ingesteld.¹⁰

Cassatie bevestigt dat uit het Verdrag van Aarhus volgt dat België de verplichting heeft om milieuverenigingen de toegang tot de rechter te verzekeren voor zover ze aan een aantal criteria voldoen en dat de interpretatie van deze criteria deze toegang niet onmogelijk mag maken. Het vereiste belang bij procesvoering moet met andere woorden in overeenstemming met de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus worden uitgelegd. Hiermee is er een einde gekomen aan de Eikendael-doctrine en spreken we op vandaag dus van de Aarhusdoctrine.¹¹ De verweerders in de Tihange 2-zaak krijgen dus opnieuw ongelijk.

Wanneer uiteindelijk de zaak ten gronde wordt beoordeeld, wordt evenwel beslist in het voordeel van de verweerders. De kernvraag die moet worden beantwoord, is of de eisers aantonen dat hun subjectieve rechten door de verweerders geschonden zijn en/of het FANC of de Belgische Staat zich niet hebben gedragen als een normaal zorgvuldige overheid tijdens de beoordeling van de veiligheid van het reactorvat van Tihange 2. De rechtbank antwoordt ontkennend. Uit het dossier blijkt namelijk dat het FANC zorgvuldig te werk is gegaan bij de beoordeling van de justificatiedossiers, onder meer door experts te raadplegen en vervolgacties en bijkomende onderzoeken van de exploitant te vereisen. De stelling van de eisers dat de waterstofvlokken reeds bij de opstart van de centrale aanwezig waren en het FANC daarom op grond van het voorzorgsbeginsel eerst had moeten onderzoeken of de centrale ooit kon worden geopend, wordt door de rechtbank niet bijgetreden omdat er geen materiële wetgeving bestaat die het FANC verplicht om op een bepaalde wijze te handelen.¹² De vorderingen van de eisende partijen worden integraal verworpen.

Je wint wat, je verliest wat

De tegenstanders van de centrale blijven echter niet met lege handen achter. Vooreerst wordt met dit vonnis het pad geëffend voor gelijkaardige burgerlijke vorderingen tegen kerncentrales doordat uitdrukkelijk de rechtsmacht van de rechtbank,

7 Rb. Brussel (NI.) 3 september 2020, nr. 2017/134/A, p. 10-12.

8 Rb. Brussel, *supra*, p. 12-18.

9 Rb. Brussel, *supra*, p. 15.

10 Cass. 11 juni 2013, *TMR* 2013, 392.

11 Zie o.m. HvJ 8 maart 2011, nr. C-240/09, en P. LEFRANC, 'De Eikendaeldoctrine moet wijken voor de Aarhusdoctrine', noot onder Cass. 11 juni 2013, *TMR* 2013, 393 e.v.

12 Rb. Brussel, *supra*, p. 31.

alsook de ontvankelijkheid van de ingestelde vorderingen worden bevestigd. Milieuverenigingen hebben hier inzonderheid baat bij. Eerder dit jaar kwam dezelfde rechtbank tot een gelijkaardige conclusie met betrekking tot de ontvankelijkheid van een vordering die onder meer door de vzw Ademloos en de vzw Straatego werd ingesteld inzake de Luchtkwaliteitsrichtlijn. De Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg van Brussel benadrukte toen dat het persoonlijk belang van een milieuvereniging moet begrepen worden als *'het moreel voordeel dat behaald wordt wanneer de rechterlijke beslissing aansluit bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de vereniging.'*¹³

Ondanks de verwerping van de vorderingen, is de beoordeling ten gronde van de rechtbank dus toch enigszins in het voordeel van de eisende partijen. De rechtbank treedt de eisers namelijk bij dat de artikelen 2 en 8 van het EVRM kunnen worden toegepast in milieuaangelegenheden en dat deze artikelen een positieve verplichting op de lidstaten opleggen om de rechten van burgers op een gezond leefmilieu te verzekeren, zoals in talrijke arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens al werd bevestigd.¹⁴ Bovendien bevestigt de rechtbank dat artikel 23 van de Grondwet – ondanks het gebrek aan directe werking – een *standstill*-verplichting bevat en dat de burgerlijke rechter dan ook kan beoordelen of de overheid zijn algemene zorgvuldigheidsplicht mogelijk heeft geschonden door een eventuele niet-naleving van deze *standstill*-verplichting.¹⁵

Platgetreden paden?

Dit nieuwe hoofdstuk in het levensverhaal van de oude Belgische kernreactoren bevestigt twee zaken die we al leerden uit eerdere rechtspraak waarin kerncentrales werden geïsoleerd. Enerzijds

blijkt dat ondanks de talrijke juridische pistes die bestaan om de sluiting van de kerncentrales na te streven, zoals bijvoorbeeld het aanvechten van de beslissing tot levensduurverlenging van Doel¹⁶, het aanvechten van de heropstart van Tihange 2, of zelfs het aanvechten van de Duitse uitvoervergunning van nucleaire brandstofstaven die bestemd zijn voor Belgische kerncentrales¹⁷, de kans dat de effectieve sluiting wordt bevolen door de burgerlijke dan wel de administratieve rechter eerder beperkt is. Anderzijds bevestigt deze zaak dat de tegenstand met betrekking tot Belgische kernenergie groot blijft en zich tot over de landsgrenzen heen uitstrekt. De juridische strijd tegen de exploitatie van deze kerncentrales is daarom ongetwijfeld nog niet aan zijn einde gekomen, zeker nu bepaalde politieke partijen

reeds aangeven de levensduur van de kerncentrales te willen verlengen na de voorziene sluitingsdatum van 2025.¹⁸ ■

(Vanessa McClelland¹⁹)

Ondanks de talrijke juridische pistes om de sluiting van de kerncentrales na te streven, lijkt de kans dat de effectieve sluiting wordt bevolen door de burgerlijke dan wel de administratieve rechter eerder beperkt

13 Rb. Brussel (Ni.) 31 januari 2020, nr. 2018/1223/A, *TMLRE* 2020, nr. 3, 364-370.

14 Rb. Brussel 3 september 2020, *supra*, p. 20.

15 Rb. Brussel 3 september 2020, *supra*, p. 21.

16 HvJ 29 juli 2019, nr. C-411/17 en GwH 5 maart 2020, nr. 34/2020, absI INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE e.a.; zie voor een bespreking hiervan: P. DE SMEDT, 'Hof van Justitie fluit verlenging Doel 1 en 2 terug', *DJK* 2019, nr. 393, 2-3, en H. SCHOUKENS, 'Verlenging levensduur bejaarde kerncentrales alsnog MER-plichtig: over bevoorradingszekerheid, kernuitstap en de permanente omgevingsvergunning', *STORM* 2019, nr. 3, 28-34.

17 Zie voor een bespreking van het vonnis van 16 oktober 2020 van de administratieve rechtbank van eerste aanleg van Frankfurt: T. VERMEIR, 'Duits uitvoerverbod van brandstofstaven door Doel 1 en 2: een 'serieuze situatie' maar ook een interessant vonnis', www.blixtlaw.eu (geraadpleegd op 15 november 2020).

18 <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/11/22/premier-de-croo-kerncentrales-sluiten-in-2025-als-het-haalbaar> (geraadpleegd op 22 november 2020).

19 Advocaat bij LDR Advocaten in Omgevingsrecht.



Het definitieve onteigeningsbesluit en de onteigening waarbij de administratieve procedure werd aangevat vóór en de gerechtelijke fase ná de inwerkingtreding van het Vlaams Onteigeningsdecreet: ‘Quod non est in actis non est in mundo’

Vred. Gent (4e kanton) 20 september 2019

470

Het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 onderscheidt een bestuurlijke fase (Titel 3) enerzijds en een gerechtelijke fase (Titel 4) anderzijds. De decreetgever heeft deze fases duidelijk afgebakend waarbij hij het begin van de gerechtelijke fase gelegd heeft bij het betekenen van de dagvaarding en het einde van de bestuurlijke fase bij het opmaken van het definitief onteigeningsbesluit. Het Vlaams Onteigeningsdecreet is in werking getreden op 1 januari 2018. Artikel 124 van het Vlaams Onteigeningsdecreet bepaalt dat Titel 3 niet van toepassing is op lopende administratieve procedures die onderworpen blijven aan de bepalingen die van toepassing waren voor de inwerkingtreding van dit decreet. Administratieve onteigeningsprocedures die vóór 1 januari 2018 zijn gestart, kunnen dus worden voltooid conform de bepalingen die vóór 1 januari 2018 van toepassing waren. Een op die wijze voltooide administratieve procedure kan tot grondslag dienen voor de start van een gerechtelijke onteigeningsprocedure.

Deze regeling lijkt op het eerste gezicht duidelijk, doch niet voor de eigenaars van het goed dat het voorwerp uitmaakte van de gerechtelijke onteigeningsprocedure voor het Vrederecht van het 4^e kanton van Gent en die tot het geannoteerde vonnis heeft geleid. De eigenaars betwisten de rechtsgeldigheid van de betekende inleidende dagvaarding en argumenteren dat de onteigening niet wettig is aangezien bepaalde beslissingen niet correct en niet rechtsgeldig werden genomen. Zij beroepen zich

daarvoor onder meer¹ op de schending van artikel 46, § 3 Vlaams Onteigeningsdecreet. Dit artikel is ondergebracht onder Titel 4 (de gerechtelijke fase) van het decreet en bepaalt dat de dagvaarding op straffe van nietigheid een afschrift van het definitieve onteigeningsbesluit, vermeld in artikel 28, § 1, en in voorkomend geval de bijlage vermeld in artikel 28, § 2, eerste lid, 5^o moet bevatten. Artikel 28 is opgenomen onder Titel 3 (de bestuurlijke fase). De eigenaars voeren aan dat het van toepassing zijn van het Vlaams Onteigeningsdecreet op de gerechtelijke fase van de onteigening met zich meebrengt dat de laatste stap in de bestuurlijke fase (die niet van toepassing is), met name het nemen van een definitief onteigeningsbesluit, toch moet worden gezet.

De vrederechter volgt het standpunt van de eigenaars niet en oordeelt dat de bestuurlijke fase met inbegrip van artikel 28 Vlaams Onteigeningsdecreet

1 Daarnaast beroepen de eigenaars zich ook op een schending van artikel 41, 11^o van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. De eigenaars voeren aan dat de beslissing om voor de thans voorliggende onteigening de gerechtelijke fase op te starten, door het college van burgemeester en schepenen werd genomen, terwijl dit een daad van beschikking over een onroerend goed zou omvatten, waarvoor enkel de gemeenteraad bevoegd zou zijn. De vrederechter verwerpt dit standpunt. De beslissing om voor de thans voorliggende onteigening de gerechtelijke fase op te starten, omvat volgens de vrederechter geen daad van beschikking over een onroerend goed, maar betreft enkel een beslissing om in rechte op te treden die door het college van burgemeester en schepenen kan worden genomen (artikel 297, § 1 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur). Dit onderdeel van de uitspraak wordt in deze bijdrage niet verder besproken.

2 Met name de machtiging tot onteigening.

niet van toepassing is op de onteigening die het voorwerp uitmaakt van deze gerechtelijke procedure.

Quod non est in actis non est in mundo

Artikel 124, tweede lid Vlaams Onteigeningsdecreet bepaalt dat voor de onteigeningen waarvan de administratieve fase heeft plaatsgevonden met toepassing van de regels zoals deze bestonden voor de inwerkingtreding van dit decreet (zoals in casu), de onteigenende instantie in afwijking van artikel 46, § 5, uiterlijk de tiende dag voorafgaand aan de inleidingszitting ter griffie van het vredegerecht het administratief dossier neerlegt zoals die overeenkomstig deze regels diende te zijn samengesteld.

Dit betekent dus dat, indien de administratieve fase werd gestart vóór 1 januari 2018, het administratief dossier moet voldoen aan de voorwaarden zoals die golden vóór de inwerkingtreding van het Vlaams Onteigeningsdecreet en niet aan artikel 28, § 2 eerste lid dat bepaalt dat het definitieve onteigeningsbesluit altijd, op straffe van nietigheid, de volgende bijlagen moet bevatten: 1° een onteigeningsplan conform artikel 11; 2° een projectnota conform artikel 12; 3° het verslag van het openbaar onderzoek met de behandeling van de standpunten, opmerkingen en bezwaren die geuit zijn tijdens het openbaar onderzoek, vermeld in artikel 21, § 3; 4° als dat van toepassing is, de behandeling van het gestaafde verzoek tot zelfrealisatie, vermeld in artikel 25, tweede lid; 5° als dat van toepassing is, de machtiging tot onteigening, vermeld in artikel 8 en artikel 9.

Reeds eerder hebben wij geschreven³ dat men mag aannemen dat geen van de bepalingen of controles uit de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure, zoals geregeld in Titel 4 van het Vlaams Onteigeningsdecreet, die betrekking hebben op de

vernieuwingen en wijzigingen in de administratieve fase, zoals voorzien in Titel 3, kunnen worden toegepast. Doordat in het geannoteerde vonnis wordt geoordeeld dat artikel 28 Vlaams Onteigeningsdecreet niet van toepassing is op de onteigening die het voorwerp uitmaakt van de gerechtelijke procedure, wordt dit nu bevestigd. Logisch en evident lijkt dan ook de beoordeling van de vrederechter dat dit met zich meebrengt dat er voor deze onteigening geen definitief onteigeningsbesluit is en wat niet bestaat, kan niet worden opgenomen in of gevoegd bij een dagvaarding, of, om het met een Latijns adagium te zeggen: *‘Quod non est in actis non est in mundo’*.

Maar is het allemaal wel zo evident?

De decreetgever heeft in artikel 124, tweede lid Vlaams Onteigeningsdecreet dus bepaald dat de onteigenende instantie voor de onteigeningen waarvan de administratieve fase heeft plaatsgevonden met toepassing van de regels zoals deze bestonden voor de inwerkingtreding van dit decreet, in afwijking van artikel 46, § 5, uiterlijk de tiende dag voorafgaand aan de inleidingszitting ter griffie van het vredegerecht het administratief dossier *neerlegt* zoals die

Volgens de letter van de wet is het niet noodzakelijk dat een afschrift van het onteigeningsbesluit samen met de dagvaarding wordt betekend, maar vergeleken met de oude regelgeving betekent dit een versoepeling van formaliteiten die in het Vlaams Onteigeningsdecreet alleen maar verder worden verstrengd

overeenkomstig deze regels diende te zijn samengesteld. Inderdaad bepaalt artikel 1 van de wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemene nutte het volgende: *‘Bij gebreke van een overeenkomst tussen de partijen zullen het besluit en het aanwijzingsplan der werken en der te onteigenen percelen, alsmede de stukken van het bestuurlijk onderzoek worden neergelegd op de griffie van de rechtbank waar de goederen gelegen zijn, op welke griffie de betrokken partijen zonder kosten inzage ervan mogen nemen tot de vergoeding definitief geregeld is.’* Artikel 3 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte bepaalt het volgende: *‘Bij gebreke van overeenstemming tussen de partijen dient de onteigenaar ter griffie van het vredegerecht van de ligging der goederen, behalve het koninklijk besluit dat machtiging verleent tot de*

3 S. Verbist, C. Buggenhoudt, C. Bimbenet, *Het Vlaams Onteigeningsdecreet. Een kristische analyse voor overheid, eigenaar en magistratuur*, Brugge, die Keure, 2018, 64.

onteigening en het plan van de te onteigenen percelen, een verzoekschrift in om de vrederechter dag en uur te zien bepalen waarop de onteigenaar, de eigenaars en vruchtgebruikers van de betrokken percelen gedagvaard worden om op de plaats van de te onteigenen percelen voor de rechter te verschijnen. Het koninklijk besluit en het plan blijven berusten ter griffie, waar de belanghebbende kosteloos kennis ervan kunnen nemen totdat de voorlopige vergoeding geregeld is.' Krachtens artikel 5, tweede lid 1° van voormelde wet moet bovendien de dagvaarding een afschrift bevatten van het onteigeningsbesluit. Impliceert de overgangsregeling van artikel 124, tweede lid Vlaams Onteigeningsdecreet nu dat de verplichting tot betekening van een afschrift van een onteigeningsbesluit, blijft gelden indien de administratieve fase vóór de inwerkingtreding van het Vlaams Onteigeningsdecreet werd afgerond bij toepassing en onder gelding van de wet van 26 juli 1962 maar de gerechtelijke fase verloopt bij toepassing en onder gelding van het Vlaams Onteigeningsdecreet? Op grond van artikel 122, 4° Vlaams Onteigeningsdecreet wordt de wet van 29 juli 1962 uitdrukkelijk opgeheven vanaf de inwerkingtreding van het decreet. Artikel 124, tweede lid voorziet daarom in een specifieke overgangsregeling, maar in dat artikel wordt duidelijk gesproken van 'neerleggen'. Er is geen overgangsbepaling die bepaalt dat een afschrift van het onteigeningsbesluit samen met de dagvaarding moet worden betekend. Volstaat het dan, indien de administratieve fase vóór de inwerkingtreding van het Vlaams Onteigeningsdecreet werd afgerond bij toepassing en onder gelding van de wet van 26 juli 1962 maar de gerechtelijke fase verloopt bij toepassing en onder gelding van het Vlaams Onteigeningsdecreet, dat, overeenkomstig artikel 124, tweede lid Vlaams Onteigeningsdecreet, het administratief dossier ter griffie wordt neergelegd zoals dat overeenkomstig artikel 3 van de wet van 26 juli 1962 diende te zijn samengesteld, zonder dat het onteigeningsbesluit met de dagvaarding moet worden betekend? Uit de tekst van het decreet volgt niet dat een afschrift van het onteigeningsbesluit mee moet worden betekend. In de memorie van toelichting vindt men hiervoor ook geen aanwijzing. Uit het geannoteerde vonnis kan ook niet worden afgeleid of het (oude) onteigeningsbesluit al dan niet samen met de dagvaarding werd betekend. De vrederechter stelt enkel vast dat de stad

Gent correct in de onteigening die het voorwerp uitmaakt van deze gerechtelijke procedure de administratieve fase volgens de daarop van toepassing zijnde wetgeving heeft doorlopen en afgerond en de gerechtelijke fase van deze onteigening heeft aangevat met een dagvaarding die voldoet aan artikel 46 Vlaams Onteigeningsdecreet. Of de dagvaarding ook een afschrift van het onteigeningsbesluit bevatte, en dus ook voldeed aan artikel 5 van de wet van 26 juli 1962, kan niet uit het vonnis worden afgeleid.

Aangezien artikel 122 Vlaams Onteigeningsdecreet de wet van 26 juli 1962 opheft en artikel 124, tweede lid Vlaams Onteigeningsdecreet (alleen) bepaalt dat het administratief dossier moet worden neergelegd ter griffie, zoals dat overeenkomstig de regels zoals deze bestonden voor de inwerkingtreding van dit decreet diende te zijn samengesteld, is het volgens de letter van de wet strikt gezien niet noodzakelijk dat een afschrift van het onteigeningsbesluit samen met de dagvaarding moet worden betekend. Nochtans kan men zich afvragen of dit wel de bedoeling kan zijn geweest. Dit zou namelijk ten opzichte van de oude regelgeving een versoepeling betekenen van formaliteiten die in het Vlaams Onteigeningsdecreet alleen maar verder worden verstrengd. Met andere woorden zou dit betekenen dat, voor onteigeningen waarvan de administratieve fase vóór de inwerkingtreding van het Vlaams Onteigeningsdecreet werd afgerond bij toepassing en onder gelding van de wet van 26 juli 1962 maar de gerechtelijke fase verloopt bij toepassing en onder gelding van het Vlaams Onteigeningsdecreet, er een soepeler regime zou bestaan, dan voor onteigeningen die volledig onder toepassing en onder gelding van de wet van 26 juli 1962 dan wel volledig onder het Vlaams Onteigeningsdecreet vallen.

N.B.

Bij vonnis van 7 juli 2020 heeft de vrederechter van het kanton Dendermonde de volgende prejudiciële vraag gesteld: *'Schenden de artikelen 122, 4° van het decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut (het 'Vlaams Onteigeningsdecreet') en 124 van datzelfde decreet, afzonderlijk of in samenlezing, de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet in samenlezing met artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in de*

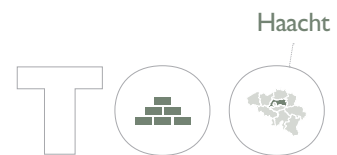
toepassing of de interpretatie dat voor onteigeningsprocedures waarvan – de administratieve fase vóór de inwerkingtreding van het Vlaams Onteigeningsdecreet werd afgerond bij toepassing en onder gelding van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake de onteigeningen ten algemene nutte, – doch de gerechtelijke fase verloopt bij toepassing en onder gelding van het Vlaams Onteigeningsdecreet, het niet meer aan de bodemrechter zou toekomen om te verifiëren of al dan niet correct toepassing werd gemaakt van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake de onteigeningen ten algemene

nutte en van de door die wet van 26 juli 1962 gestelde vereiste van ‘onontbeerlijke onmiddellijke inbezitneming’, terwijl artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan ontzet worden dan in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald?’⁴ Door de recente indiening van deze prejudiciële vraag is op het tijdstip van publicatie van deze noot nog geen uitspraak noch is de datum van uitspraak al bekend. Wordt dus vervolgd... ■

(Céline Bimbenet⁵)

- 4 Deze zaak is bij het Grondwettelijk Hof ingeschreven onder het nummer 7417. Het bericht van deze prejudiciële vraag voorgeschreven bij toepassing van het artikel 74 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 augustus 2020, p. 64019.
- 5 Advocaat bij Schoups.

Geen regionale planambities voor lokale besturen



RvS 19 november 2019, nr. 246.124, nv Kani

De gemeenteraad van Haacht keurt op 24 oktober 2016 het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan¹ ‘Bedrijventerrein Hambos’ definitief goed. Met het RUP wil de gemeente het plangebied, door het gewestplan Leuven ingekleurd als industriegebied, omvormen tot een ‘specifiek bedrijventerrein met multimodaal karakter’ en uitbouwen tot ‘een netwerk van aan de waterweg gelegen distributie- en consolidatiecentra [...] voor de sector van de bouwmaterialen’. De gemeente vraagt vooraleer de planprocedure te starten naar een delegatie van de planningsbevoegdheid bij het Vlaamse Gewest. Het gewest reageert echter dat de gemeente zelf over de volheid van bevoegdheid beschikt en een delegatie niet noodzakelijk is.

De plannen van de gemeente stuiten echter al snel op onbegrip bij een bouwbedrijf dat een aanzienlijk deel van het plangebied in eigendom heeft. Het bedrijf vreest dat het RUP haar verdere uitbreidings- en exploitatiemogelijkheden ernstig zal inperken en dient een verzoekschrift tot vernietiging in bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak.

De verzoekende partij merkt in haar verzoekschrift op dat het bedrijventerrein in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan² wordt omschreven als een ‘bovenlokaal bedrijventerrein’ omwille van de omvang en de ligging van de volledige bedrijfs-site en de aard van de bedrijven die hier gevestigd zijn. Ook de toelichtingsnota bij het RUP bevestigt

1 Hierna: ‘RUP’

2 Hierna: ‘GRS’

dat het bedrijventerrein een regionaal karakter zal hebben, wat de gemeente niet betwist. De verzoekende partij beargumenteert dat het afbakenen en invullen van een regionaal bedrijventerrein niet valt onder de gemeentelijke taakstellingen, zoals bepaald in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen³. De gemeente zou zo haar eigen bevoegdheid te buiten gaan, wanneer ze zich als lokaal bestuur op een bovenlokaal niveau begeeft.

De Raad van State weerhoudt de kritiek van de verzoekende partij en oordeelt dat wanneer een gemeente in een gemeentelijk RUP een regionaal bedrijventerrein afbakent, zij ingaat tegen de bindende bepalingen van het RSV. Het bindende gedeelte van het RSV bepaalt namelijk uitdrukkelijk dat regionale bedrijventerreinen enkel kunnen worden afgebakend aan de hand van provinciale RUP's of op voorstel en op vraag van de provincie door het Vlaams Gewest.⁴ De Raad van State oordeelt dan ook dat de gemeente Haacht de bindende bepalingen van het RSV schendt door een gemeentelijk RUP vast te stellen waarin een regionaal bedrijventerrein afgebakend wordt. Des te meer nu blijkt dat de provincie of het Vlaams Gewest de gemeente niet hebben gemachtigd om het gemeentelijk RUP vast te stellen.

Schending van subsidiariteitsbeginsel, via formeelrechtelijke omweg

De visie van de Raad van State is duidelijk; de gemeente Haacht heeft niets te zoeken op regionaal niveau. Als lokaal bestuur dient zij de lokale belangen te behartigen en heeft zij geen redenen om in te grijpen op een bovenlokaal, regionaal niveau. De taakstellingen in het RSV staan deze manier van werken in de weg. En hoewel deze bevoegdheidsverdeling juridisch gezien vervat zit in de bindende bepalingen van het RSV, vloeien deze bepalingen voort uit het subsidiariteitsbeginsel.⁵ Het RSV omschrijft het subsidiariteitsbeginsel zelf als een principe dat inhoudt dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met

die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten dus genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is pas te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgt. Een hoger niveau kan slechts optreden voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door het lager niveau kunnen worden verwezenlijkt.⁶

De Raad van State stelt in het besproken arrest echter niet vast dat het subsidiariteitsbeginsel als zodanig is geschonden, maar wel dat de bindende bepalingen van het RSV zijn geschonden. In wezen ligt er enkel een schending van het subsidiariteitsbeginsel voor, nu het subsidiariteitsbeginsel formeelrechtelijk zit verankerd in het bindende gedeelte van het RSV.

Deze visie ligt in lijn met de geldende *Apers*-rechtspraak. De Raad van State heeft zich in haar principiële arrest *Apers* al eerder uitgesproken over de precieze draagwijdte van het subsidiariteitsbeginsel, binnen het contentieux van het ruimtelijke orderingsrecht.⁷ Volgens het *Apers*-arrest kan een schending van het subsidiariteitsbeginsel pas worden ingeroepen met het oog op de vernietiging van een RUP, op voorwaarde dat het middel tegelijkertijd ook een schending van de richtinggevende voorschriften van het RSV kan staven. Pas via deze omweg langs het RSV, kan het subsidiariteitsbeginsel een bevoegdheidsverdelende norm uitmaken.⁸ De Raad van State kent dus geen abstracte werking toe aan het subsidiariteitsbeginsel als juridisch beginsel.⁹

De *Apers*-rechtspraak werkt overigens enkel zijdelings door in het hier besproken arrest. De Raad stelt in wezen geen (rechtstreekse) schending van het subsidiariteitsbeginsel vast aangezien het beginsel formeelrechtelijk vervat zit in de bindende

3 Hierna: 'RSV'

4 RSV (gecoördineerde versie 2011), p. 4873.

5 Zie X. BUIJS en A. GLABEKE, 'Taakstelling in de ruimtelijke planning: wie is bevoegd voor wat?', *TROS* 2007, afl. 47, 284-291.

6 RSV (gecoördineerde versie 2011), p. 173.

7 RvS 9 januari 2007, nr. 166.439, *Apers* e.a.

8 Zie P.-J. DEFOORT, 'Het subsidiariteitsbeginsel en de taakstellingen uit het RSV als annulatiemiddel voor de Raad van State', *TROS* 2007, nr. 47, 258-268.

9 Zie hierbij RvS 27 oktober 2006, nr. 164.193 en RvS 24 januari 2007, nr. 167.023 zoals deze besproken worden door R. VEKEMAN, 'De draagwijdte van het subsidiariteitsbeginsel', *T.Gem.* 2007, afl. 4, 324-325.

bepalingen van het RSV. Het bestreden plan wordt vernietigd omwille van de schending van het RSV, niet het subsidiariteitsbeginsel als zodanig.

Formalistische invulling van subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel krijgt dus pas concrete doorwerking wanneer een formeelrechtelijke bepaling uitdrukkelijk het subsidiariteitsbeginsel op het oog heeft, dan wel als de schending van het beginsel kan gekoppeld worden aan de schending van het richtinggevend gedeelte van het RSV. De nood aan een formeelrechtelijke verankering leidt in de praktijk tot een eerder formalistische invulling van het subsidiariteitsbeginsel, waarbij het beginsel zelf een in hoofdzaak politiek principe blijft.

Het subsidiariteitsbeginsel heeft door de *Apers*-rechtspraak voornamelijk een belang bij het toekennen van bevoegdheden, veeleer dan als toetsingsnorm bij het uitoefenen van de concrete bevoegdheden. Hierdoor kan het subsidiariteitsbeginsel pas een juridische draagwijdte hebben indien het beginsel

is opgenomen in een wettekst of formeelrechtelijke (toetsbare) norm.¹⁰ Op deze manier wordt het subsidiariteitsbeginsel herleid tot een zuiver formalistisch iets, wat op gespannen voet staat met de eerder vage invulling van het subsidiariteitsbeginsel en de zoektocht naar welk niveau het best geschikt is om een welbepaalde beslissing te nemen.

Uitgerekend deze formalistische invulling speelt de gemeente Haacht parten in het hier besproken arrest, ondanks het feit dat de gemeente op voorhand te rade is gegaan bij het Vlaams Gewest als 'hogere' overheid en zij de informele goedkeuring kreeg om het gemeentelijk RUP op te maken. Want

De nood aan een formeelrechtelijke verankering leidt in de praktijk tot een eerder formalistische invulling van het subsidiariteitsbeginsel, waarbij het beginsel zelf een in hoofdzaak politiek principe blijft

hoewel zowel de provincie als het Vlaams Gewest erkennen dat het gemeentelijk RUP inderdaad lokale raakvlakken heeft, strandt het RUP onverbidde op de bindende bepalingen van het RSV. De Raad van State stelt eenvoudig vast dat het intekenen van regionale bedrijventerreinen niet valt onder de taakstelling van de lokale besturen. De gemeente had dus niet de bevoegdheid om het RUP op te maken. Zij dient eerst een delegatie te krijgen van het Vlaams Gewest, vooraleer zij zich op regionaal niveau kan begeven.

Het hier besproken arrest toont de moeilijkheden rond het subsidiariteitsbeginsel aan. *Enerzijds* is het subsidiariteitsbeginsel geen evident principe om bevoegdheidskwesties aan te toetsen. Het principe

is eerder vaag en vraagt telkens een concrete afweging welke overheid het best geschikt is om welke beslissing te nemen. Het subsidiariteitsbeginsel biedt echter weinig rechtszekerheid als juridische norm. *Anderzijds* wordt het subsidiariteitsbeginsel in de praktijk zeer eng toegepast en moet het subsidi-

ariteitsbeginsel eerst worden ingeschreven in een bindende norm, vooraleer het een toetssteen kan vormen als bevoegdheidsverdelende norm.¹¹ Het subsidiariteitsbeginsel heeft op zichzelf dus weinig juridische waarde en kan niet op zichzelf staan. De taakstellingen binnen het RSV primeren, los van de discussie of de gemeente Haacht al dan niet de meest geschikte overheid is om het bestreden RUP vast te stellen. ■

(Robin Verbeke¹²)

10 Zie P.-J. DEFOORT, 'Het subsidiariteitsbeginsel en de taakstellingen uit het RSV als annulatiemiddel voor de Raad van State', *TROS* 2007, nr. 47, 258-268 en P.-J. DEFOORT, 'Geldt het subsidiariteitsbeginsel voor ('sectorale') BPA's? Over de verhouding tussen BPA's en structuurplannen.', *TROS* 2007, nr. 46, 134-149.

11 Zie ook W. VANDENBRUWAENE, 'De rechterlijke toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel', *RW* 2015-16, nr. 9, 323-332 en W. VANDENBRUWAENE, 'Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht', *TBP* 2013, nr. 2-3, 150-161.

12 Advocaat bij LDR Advocaten in Omgevingsrecht.

Verjaring van buitencontractuele aansprakelijkheid: impliceert vergunningsweigering vermoede of daadwerkelijke kennis van schade?



Cass. 28 mei 2020, C.19.0210.N/2

Alle rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid verjaren door verloop van vijf jaar vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon. Zij verjaren in ieder geval door verloop van twintig jaar vanaf de dag volgend op die waarop het feit waardoor de schade is veroorzaakt, zich heeft voorgedaan (artikel 2262bis § 1 Burgerlijk Wetboek).

Het Hof van Cassatie heeft in het verleden reeds geoordeeld dat de aanvangsdatum van de buitencontractuele verjaringstermijn de dag is waarop de benadeelde daadwerkelijk kennis krijgt van de schade.¹

Vergunningsweigering voor zonevreemd bedrijf

In een recent arrest van 28 mei 2020 (C.19.0210.N/2) past het Hof van Cassatie deze rechtspraak toe op de situatie van een zonevreemd bedrijf in Vilvoorde dat niet langer vergund was om te exploiteren. De exploitatie van het bedrijf was vergund voor een periode van 30 jaar door een uitbatingsvergunning uit 1968. Na de verlening van deze uitbatingsvergunning werd het bedrijf echter zonevreemd door de inwerkingtreding van het gewestplan in 1977. Voor het verstrijken van de 30-jarige vergunningstermijn bekam het bedrijf op 25 juni 1998 nog een tijdelijke milieuvergunning voor een periode van drie jaar die het bedrijf in staat moest stellen om te herlokalisieren en intussentijd (tijdelijk) te blijven exploiteren. Opnieuw vroeg het bedrijf een milieuvergunning aan voor het verstrijken van de driejarige vergunningstermijn, maar deze vergunning werd definitief geweigerd op 15 maart 2001. Het bedrijf heeft deze vergunningsweigering aangevochten bij de Raad van

State eerst met een (afgewezen) vordering tot schorsing en tevens met een annulatieberoep ingesteld op 23 mei 2001. Het annulatieberoep werd uiteindelijk verworpen in een arrest van 7 januari 2010. Op 10 december 2013 heeft het bedrijf de stad Vilvoorde gedagvaard op grond van artikel 1382 e.v. van het Burgerlijk Wetboek voor de vergoeding van geleden schade en om de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan af te dwingen.

Kennis van schade

Het hof van beroep Brussel wees de buitencontractuele vordering echter af als verjaard. Het hof overwoog daarbij dat aan het begrip 'kennis van de schade' een geobjectiveerde en normatieve betekenis dient te worden toegekend en het niet volstaat af te gaan op de subjectieve verklaringen van de benadeelde, omdat hierdoor de benadeelde zelf zou kunnen beslissen wanneer een verjaringstermijn begint te lopen.

Volgens het hof van beroep wist het bedrijf in kwestie, minstens behoorde het dit te weten, sedert de vergunningsweigering van 15 maart 2001 dat zij geen nieuwe (milieu)vergunningen meer kon krijgen voor de bestaande locatie. Nu het bedrijf op het ogenblik van de vergunningsweigering van 15 maart 2001 reeds wist dat zij haar bedrijfsactiviteiten op de bestaande locatie niet kon voortzetten en moest uitwijken naar een ander bedrijventerrein, had het volgens het hof op dat ogenblik kennis, of behoorde het dit te hebben, van de geleden schade die het bedrijf aanvoerde. Nu er reeds meer dan vijf jaren verstreken waren tussen de vergunningsweigering van 15 maart 2001 en het instellen van de buitencontractuele vordering, was deze vordering verjaard, aldus het hof.

1 Onder meer Cass. 5 december 2019, C.19.0245. N/ 1.

Daadwerkelijke kennis

Het Hof van Cassatie volgt deze redenering van het hof van beroep Brussel niet. Het Hof preciseert dat de wetgever als aanvangspunt van de bedoelde verjaring de dag heeft beoogd waarop de benadeelde daadwerkelijk kennis heeft gekregen van de schade en van de identiteit van de persoon die aansprakelijk kan worden gesteld, en niet de dag waarop hij moet worden vermoed hiervan kennis te hebben gekregen. Het Hof stelt vervolgens vast dat de appelrechter de buitencontractuele aansprakelijkheidsvordering verjaard heeft verklaard, 'zonder te preciseren of de eisers daadwerkelijke dan wel vermoede kennis van de schade hebben', waardoor controle op de wettigheid van het arrest onmogelijk was.

Het Hof van Cassatie lijkt in het bijzonder problemen te hebben met de beoordeling van het hof van beroep Brussel dat het bedrijf kennis van de schade behoorde te hebben op basis van de vergunningsweigering van 15 maart 2001. Dit neigt eerder naar vermoede dan daadwerkelijke kennis.

Men kan zich bovendien afvragen waarom het bedrijf alsdan precies op datum van de vergunningsweigering van 15 maart 2001 kennis behoorde te hebben van de schade wegens de onmogelijkheid om verder te exploiteren op de bestaande locatie. Even goed zou gesteld kunnen worden dat het bedrijf reeds op datum van de afgifte van de tijdelijke milieuvergunning op 25 juni 1998 kennis behoorde te hebben van de onmogelijkheid om nog een nieuwe milieuvergunning te verkrijgen.

Artikel 2244 § 1 Burgerlijk Wetboek

Het is ten slotte opvallend dat artikel 2244 § 1 van het Burgerlijk Wetboek niet aan bod komt in het cassatiearrest en evenmin voorwerp van debat lijkt te hebben uitgemaakt voor het hof van beroep. Artikel 2244 § 1 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een beroep tot vernietiging bij de Raad van State de verjaring stuit van de vordering tot herstel van

de schade veroorzaakt door de bestreden bestuurs-handeling. Deze regeling, in werking getreden op 1 september 2008, is uitdrukkelijk van toepassing verklaard op annulatieberoepen die bij de Raad van State zijn ingediend vóór de inwerkingtreding ervan, voor zover de vordering tot schadevergoeding vóór de inwerkingtreding van deze wet niet verjaard is verklaard bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing waartegen geen cassatieberoep is ingediend.²

Indien wordt aangenomen dat de schade veroorzaakt is door de vergunningsweigering van 15 maart 2001, lijkt de verjaring van de buitencontractuele aansprakelijkheidsvordering gestuit door het annulatieberoep van 23 mei 2001 tot het verwerpingsarrest van 7 januari 2010. Van een verjaring op de datum van de dagvaarding op 10 december 2013 lijkt dan geen sprake.

(Roel Meeus³)

Als aanvangspunt van de verjaring heeft de wetgever de dag beoogd waarop de benadeelde daadwerkelijk kennis heeft gekregen van de schade en van de identiteit van de persoon die aansprakelijk kan worden gesteld, en niet de dag waarop hij moet worden vermoed hiervan kennis te hebben gekregen

3 Advocaat bij Schoups Advocaten.

Geen recht op dubbele aanleg bij bestuurlijke besluitvorming



RvVb 15 oktober 2020 met nummer RvVb-A-2021-0147

478

De zeehaven van Brugge of 'haven van Zeebrugge' is de op één na grootste haven in België (na Antwerpen) en één van de belangrijkste in Europa. Van een pure transithaven is Zeebrugge uitgegroeid tot een centrum voor Europese distributie. Jaarlijks bezoeken ruim 8000 zeeschepen de haven en de overslag ligt al jaren rond de 40 miljoen ton. Het is een belangrijke Europese haven voor roloverkeer en de belangrijkste haven ter wereld voor de import en export van nieuwe wagens. Als belangrijke Europese aardgashaven bevinden er zich tevens grote gasterminals, die aardgas in gasvorm aangevoerd krijgen vanuit de Troll-aardgasvelden voor de kust van Noorwegen.

De toename van activiteit impliceert onvermijdelijk doorheen de decennia een uitbreiding van het havengebied. Begin deze eeuw werd besloten om de achterhaven van Zeebrugge uit te breiden. Bij de ontwikkeling van de achterhaven wordt er natuurgebied ingenomen wat moet gecompenseerd worden.¹ In april 2005 werd er een overeenkomst ondertekend door het Vlaamse Gewest, MBZ (het havenbestuur) en de Vlaamse Landmaatschappij (hierna 'VLM') waarbij de VLM de opdracht kreeg om 362 ha natuurcompensaties te realiseren binnen 10 afgebakende zoekzones. Bij het uitwerken van de inrichtingsplannen voor de verschillende zoekzones, vertrekt de VLM van de specifieke natuurtechnische mogelijkheden van de verschillende zoekzones voor het creëren van habitats. Er wordt daarnaast ook rekening gehouden met de leefbaarheid van de landbouwbedrijven. Enkel op gronden die eigendom zijn van de overheid kunnen inrichtingswerken gebeuren. Het Agentschap voor Natuur en Bos koopt gronden aan binnen de zoekzones om ze na de inrichtingswerken te beheren.

Er is in totaal behoefte aan 65 ha moeras, 144 ha grasland met zilte elementen, 144 ha poldergrasland en 9 ha brakke plas (samen goed voor 362 ha). Het is niet voldoende dat gronden planologisch aangeduid zijn als bijvoorbeeld 'poldergrasland' of 'brakke plas'. De habitats moeten effectief worden gerealiseerd op gronden die meestal nog als akker of grasland in gebruik zijn. De VLM voert de inrichtingswerken op het terrein uit. Het gaat in de meeste gevallen om werken in functie van de waterhuishouding (bijvoorbeeld stuwen of gronddammen installeren om het waterpeil voldoende hoog te houden) of grondwerken (bijvoorbeeld laantjes graven om een zilte omgeving te creëren, het bovenste laagje van de bodem afgraven).

De zoekzones liggen verspreid in de Oostkustpolders. Naast de inrichtingsdossiers werden verspreid over de verschillende zoekzones, 77 ha akkerland omgezet naar grasland. De realisatie van 45 ha rietmoeras is de grootste resterende doelstelling.

Dat dergelijke grootscheepse infrastructuur- en inrichtingsprojecten niet door iedereen geliefd zijn, laat zich raden. Dat de hiermee gepaard gaande procedureslagen voor de RvVb en de RvS ertoe leiden dat wezenlijke principes zoals 'geen recht op een dubbele aanleg' bij de bestuurlijke besluitvorming, in de schijnwerpers worden geplaatst of terug worden opgefrist, maakt het hier besproken arrest duidelijk.

Weg van Zeebrugge naar RvVb ... doorheen beschermde habitats

Het Vlaamse Gewest verleent medio 2017 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor de inrichting van zoekzones Klemskerke-Vlissegem, 't Pompje en Uitkerkse Polder als onderdeel van het project 'Natuurcompensaties Achterhaven

1 <https://www.vlm.be/nl/projecten/Paginas/NatuurcompensatiesZeebrugge.aspx>

Zeebrugge', op percelen gelegen te Blankenberge, De Haan, Jabbeke, Oudenburg en Zuienkerke.

De vergunning maakt onderdeel uit van het hierboven geschetste groter project waarbij de Vlaamse Landmaatschappij door het Agentschap Natuur en Bos aangekochte gronden inricht als specifieke habitat ter compensatie van het gebied dat verloren gaat bij de uitbreiding van de achterhaven Zeebrugge.

Tegen de vergunningsbeslissing wordt beroep aangetekend bij de RvVb. Tegen de verwerping van de vordering tot nietigverklaring bij arrest van 5 februari 2019 van de RvVb² wordt vervolgens cassatieberoep aangetekend bij de RvS, die begin 2020 het beroep verwerpt.³

Medio 2019 wordt (ingevolge het intussen in werking getreden Omgevingsvergunningsdecreet) bij de gewestelijke omgevingsambtenaar een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor 'bijkomende inrichtingswerken voor de natuurcompensatie achterhaven Zeebrugge - inrichting zilt grasland langsheen Kwadeweg te Oudenburg' op percelen gelegen te Oudenburg. De werken omvatten zowel terreinaanlegwerken (afgravingen in functie van zilte vegetaties en extra buffercreatie en het verwijderen van een grond dam) als technische werken (aanleg van een zgn. 'duiker').

Tijdens het openbaar onderzoek wordt er één bezwaarschrift ingediend door de dame die voorheen reeds de nietigverklaring van het hoofdproject heeft gevorderd, zijnde de stedenbouwkundige vergunning voor de inrichting van zoekzones Klemskerke-Vlissegem, 't Pompje en Uitkerkse Polder van het project 'Natuurcompensaties Achterhaven Zeebrugge'.

Medio 2019 kent het Vlaamse Gewest een omgevingsvergunning toe, waarna de bezwaarindiener ten strijde trekt tegen de vergunningsbeslissing bij de RvVb.

Geen recht op dubbele aanleg

Naast het middel waarbij wordt opgeworpen dat ten onrechte het advies niet zou zijn ingewonnen van het Departement Landbouw en Visserij – middel dat door de RvVb wordt verworpen –, en de middelen waarbij de schending van de formele motiveringswet en het zorgvuldigheidsbeginsel worden ingeroepen wegens onvoldoende motivering inzake de invloed van de werken op de waterhuishouding – middelen die deels wel worden weerhouden –, werpt de beroepsindiener ook de schending op

van het algemeen beginsel van het 'recht van verdediging', het 'recht op eerlijke behandeling' en het recht 'op toegang tot de rechter' zoals vervat in artikel 6.1 van Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), artikel 9.2 juncto 2.5 Verdrag van 25 juni 1998 betreffende

toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: Verdrag van Aarhus), de artikelen 4.1.1 5°, 4.4.7 §2 en 4.7.1 §2 VCRO en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De bijzondere aanvraagprocedure biedt volgens de verzoekende partij minder garanties op het vlak van de rechtsbescherming van de rechtsonderhorige, doordat ze niet beschikt over de mogelijkheid om een administratieve beroepsprocedure aanhangig te maken bij een vergunningverlenende beroeps-overheid die met volheid van bevoegdheid de aanvraag integraal ten gronde opnieuw kan beoordelen. De betrokken rechtsonderhorigen die op een gelijke wijze worden geconfronteerd met hinder en/of of nadelen van een vergunningsaanvraag worden op een verschillende wijze behandeld al naar gelang de aanvrager een publieke rechtspersoon is of niet

2 RvVb 5 februari 2019, nr. A-1819-0581.

3 RvS 16 januari 2020, nr. 246.656.

en het voorwerp van de aanvraag handelingen van algemeen belang betreft of niet.

Artikel 9.2 respectievelijk artikel 2.5 van het Verdrag van Aarhus luiden als volgt:

‘Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek a) die een voldoende belang hebben dan wel b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag. Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b). De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht. (...) Wordt onder ‘het betrokken publiek’ verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn.’

Voor wat betreft het eerste middelonderdeel is de Raad van oordeel dat de verzoekende partij tekort schiet aan de op haar rustende stelplicht. Artikel 15, 4° Procedurebesluit bepaalt dat het verzoekschrift een uiteenzetting moet bevatten van de feiten en de ingeroepen middelen. Een voldoende ontwikkeling van een middel veronderstelt niet enkel een omschrijving van de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur, doch ook van de wijze waarop die regelgeving, voorschriften of beginselen naar het oordeel van de verzoekende partij geschonden worden. De vereiste om een middel voldoende duidelijk en nauwkeurig te formuleren, strekt ertoe om het tegensprekelijke karakter van de schriftelijke procedure en de rechten van verdediging van de andere bij het geding betrokken partijen te waarborgen. De Raad werpt op dat het niet aan hem is om ambtshalve uit te zoeken op welke wijze de bestreden beslissing artikel 9.2 of artikel 2.5 van het Verdrag van Aarhus schendt.

De Raad vervolgt in zijn arrest aangaande het tweede middelonderdeel, dat bij het aanvoeren van de schending van het gelijkheidsbeginsel en de ingeroepen ongelijke behandeling, dit zijn oorsprong vindt in de procedure voorgeschreven in het omgevingsvergunningsdecreet, zodat de beoordeling van dit middelonderdeel buiten de bevoegdheid van de Raad valt. Ook in het verleden, onder het stelsel van de stedenbouwkundige vergunning stond tegen de beslissing van de Vlaamse regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar geen georganiseerd administratief beroep open.

Het ontbreken van een administratief beroep wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord, zoals ook vermeld in het arrest van 15 juni 2017 met nummer 73/2017 van het Grondwettelijk Hof:

‘... Een puur administratief beroep bij het gewestelijke vergunningverlenende bestuursorgaan (de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar c.q. de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar) zou immers neerkomen op een (geïstitutionaliseerd) ‘willig beroep’. De rechtsleer stelt evenwel dat het instellen van der-

gelijk beroep 'voor de burger niet steeds de efficiëntie [zal] hebben die hij ervan verwacht: het 'willig' beroepsorgaan zal immers veelal niet vlug geneigd zijn om op een eerder genomen beslissing terug te komen, tenzij belangrijke nieuwe gegevens worden aangedragen of manifeste fouten worden aangetoond'. Een 'hiërarchisch beroep' behoort evenmin tot de mogelijkheden: indien de beslissing genomen wordt op regeeringsniveau, kan men deze moeilijk laten toetsen door een ambtelijke commissie. Zulks zou op gespannen voet staan met het feit dat de Regering binnen het constitutioneel bestel aan de 'top' van de hiërarchische piramide staat. Overigens stelt diezelfde rechtsleer ten aanzien van het hiërarchisch administratief beroep dat de slaagkansen daarvan voor de rechtsonderhorige eerder gering zijn, omdat de ambtenaar of instantie die de bestreden beslissing nam, 'meestal op algemene of individuele instructie van de hogere overheid zal zijn opgetreden en de hogere overheid meer aandacht zal hebben voor de belangen van het bestuur dan voor het belang van de bestuurde' (Parl. St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 208). ...'

De rechtswaarborgen die uit artikel 6 EVRM voortvloeien, hebben betrekking op juridictionele procedures en zijn dus niet van toepassing op zuiver bestuurlijke besluitvorming

mogelijk een schending van de Grondwet voorligt en het antwoord op de prejudiciële vraag onontbeerlijk is om een uitspraak te doen. De rechtswaarborgen die uit artikel 6 EVRM voortvloeien, hebben bovendien betrekking op juridictionele procedures en zijn dus niet van toepassing op zuiver bestuurlijke besluitvorming. Artikel 6 EVRM kan op zich dus geen rechtsgrond vormen voor het aangevoerde middel. Het middel wordt voor het overige dan ook verworpen.

Rechten van derden op moerassige ondergrond

Het arrest geeft aan dat het afwijkend procedureverloop naargelang het onderscheiden niveau van de bevoegde vergunningverlenende overheid, ook vandaag de dag binnen het omgevingsvergunningsrecht anno 2021 tot discussies aanleiding blijft geven, én de Europese landsgrenzen hierbij overstijgt. De rechten van derden én rechtszekerheid, zowel voor de aanvrager als de derde, vormen duidelijk *hot items* die de decreetgever best in het achterhoofd houdt wanneer in de toekomst verdere wijzigingen aan de omgevingsvergunningsprocedure zouden worden aangebracht.

(Annelies Maes⁴)

Het Grondwettelijk Hof heeft in het arrest nr. 167/2014 van 13 november 2014 geoordeeld dat noch artikel 13 van de Grondwet, noch artikel 6 EVRM een recht op een dubbele aanleg waarborgen (EHRM, grote kamer, 26 oktober 2000, Kudla t. Polen, § 122; EHRM 18 december 2007, Marini t. Albanië, § 120; EHRM 17 juli 2012, Muscat t. Malta, § 42).

Behalve in strafzaken, bestaat er bovendien geen algemeen rechtsbeginsel dat het bestaan van een rechtspraak in twee instanties oplegt. Gelet op voormeld arrest dient de prejudiciële vraag van de verzoekende partij niet meer te worden beoordeeld, nog daargelaten de vaststelling dat deze vraag slechts voor het eerst in de wederantwoordnota werd geformuleerd. De Raad dient een voorgestelde prejudiciële vraag derhalve slechts aan het Grondwettelijk Hof te stellen wanneer hij meent dat er

4 Diensthoofd vergunningen stad Hasselt en praktijkassistent bestuursrecht UHasselt. Standpunten doorheen de tekst ingenomen zijn strikt persoonlijk en binden op geen enkele wijze derden.

Zonder het gerecht

Het bereiken van de Sustainable Development Goals hangt ook af van wie wij zijn als mens

Prof. dr. Eric Lanckswert, hoofdocent UHasselt en UGent

§1. Het bereiken van SDG's hangt ook af van onze menselijke kwaliteiten

In september 2015 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de Sustainable Development Goals (SDG's) aan. Deze SDG's zijn doelstellingen die de internationale gemeenschap tegen 2030 wil halen. Zij zijn breed en ambitieus.¹ Zo slaan zij onder meer op het uitbannen van armoede en honger, het verzekeren van een goede gezondheid en welzijn, en het waarborgen van gelijke toegang tot kwaliteitsvol onderwijs. Verschillende doelstellingen hebben een ecologische inslag. Zij hebben betrekking op het klimaat, een gezonde leefomgeving, ontwikkelingskansen voor toekomstige generaties. Voorbeelden in dat verband zijn: het verzekeren van toegang tot en het duurzaam beheren van water; betaalbare en duurzame energie; duurzame steden en gemeenschappen; verantwoorde consumptie en productie; klimaatactie; het behoud en het duurzaam gebruik van oceanen, zeeën en mariene hulpbronnen; de bescherming, het herstel en het bevorderen van het duurzaam gebruik van ecosystemen op het vasteland en het duurzaam beheer van bossen; het bevorderen van inclusieve en vreedzame samenlevingen met het oog op duurzame ontwikkeling.

In deze bijdrage zet ik de zienswijze uiteen dat *we meer kans maken om de SDG's te bereiken als beleidsmaatregelen worden aangevuld met een ethische grondhouding van ons allen*. Onder een ethische grondhouding versta ik de bereidheid om onze menselijke kwaliteiten (onze deugden) te ontdekken, aan te wenden en te ontwikkelen. Het gaat hier om kwaliteiten zoals matigheid, rechtvaardigheid, moed, praktische wijsheid, aandacht, soepelheid, nederigheid, creativiteit, mededogen, e.d. In

mijn boek "*Juridische beroepsethiek 2.0 Professionaliteit door menselijkheid*" sta ik uitvoerig stil bij deze kwaliteiten.² In deze bijdrage zal ik enkele van deze kwaliteiten in verband brengen met het bereiken van de SDG's.

Wat betreft het halen van de SDG's boekten we op vele vlakken vooruitgang. Daarbij hebben we veel te danken aan goede beleidsmaatregelen en wetgeving. We kunnen dan ook resoluut en met veel ambitie verder gaan op die weg. Om aan uitdagingen zoals de klimaatverandering of het teloorgaan van de biodiversiteit het hoofd te bieden is overheidsingrijpen onontbeerlijk. Tegelijk mogen we niet alle heil verwachten van overheidsinterventies, zeker niet als het gaat om het bereiken van doelstellingen op ecologisch vlak. Daartoe is vereist dat we met zijn allen ons lot en dat van toekomstige generaties zelf in handen nemen. We kunnen onze manier van leven veranderen. Een hoopgevende manier om dat te doen is *het ontwikkelen van een ethische grondhouding*. Zoals hoger aangestipt komt die er op neer dat wij menselijke kwaliteiten in onszelf gaan ontdekken, aanwenden en ontwikkelen. Er is een ethiek die ons hier de hand reikt: de *deugdethiek*. Volgens deze ethiek komt het er op aan deugden te ontwikkelen.³ Dit zijn vast verankerde *houdingen*, neigin-

1 Voor een overzicht van deze doelstellingen en hun inhoud: <https://www.sdg.be/nl/sdgs>.

2 E. LANCKSWERT, *Juridische beroepsethiek 2.0 Professionaliteit door menselijkheid*, Oud-Turnhout, Gompel&Svacina, 2020, 275 p.

3 Zie hierover: P. VAN TONGEREN, *Deugdelijk leven. Een inleiding in de deugdethiek*, Amsterdam, SUN, 2003, 182 p.; P. VAN TONGEREN, *Leven is een kunst. Over morele ervaring, deugdethiek en levenskunst*, Zoetermeer, Klement, 2012, 253 p.; A. MACINTYRE, *After Virtue*, London, Bloomsbury Academic, 2011, 333p.; A. KINNEGING en T. SLOOTWEG, *Deugdethiek, levensbeschouwing en religie*, Houten, Spectrum, 2015, 315 p.; E. L. LANCKSWERT, *Juridische beroepsethiek 2.0. Professionaliteit door menselijkheid*, Oud-Turnhout/s Hertogenbosch, Gompel&Svacina, 2020, 18-20 en 35-38; E. SCHOTMAN, *Ethiek en recht in kort bestek*, Den Haag, Boom

gen die door oefening en gewoonte stabiele, goede *karaktertrekken* zijn geworden. Het zijn de *morele kwaliteiten* die men nodig heeft om een bepaalde praktijk op een *excellente* wijze uit te oefenen.⁴ Een kerngedachte van de deugdethiek is dat als we goede karaktertrekken hebben, we als vanzelf de beste keuzes maken.⁵ Wie eerlijk *is* zal vrijwel automatisch, vanuit zichzelf, eerlijk *handelen*. Er is een band tussen ons innerlijk leven (wie wij *zijn*) en ons uiterlijk leven (wat wij *doen*). De deugdethiek zoomt in op de *persoon*, in het bijzonder op de ontplooiing van persoonlijke kwaliteiten. Zij stelt niet zozeer de vraag wat wij moeten doen, maar *wat voor mens wij moeten zijn*.⁶ Zij nodigt ons uit om te werken aan onszelf, zodat wij ons kunnen ontplooiën op een manier die aansluit bij onszelf, onze eigen talenten, waarden en idealen.⁷ Hieronder zal ik kort enkele deugden bespreken, waarbij ik vooral zal proberen te illustreren waarom zij van belang kunnen zijn voor het bereiken van de SDG's.

§2. Enkele kwaliteiten in verband gebracht met SDG's

Het behoeft weinig betoog dat het bereiken van ecologische doelstellingen zoals het tegengaan van de klimaatverandering of het vrijwaren van voldoende

biodiversiteit veronderstellen dat wij een zekere *matigheid* aan de dag leggen. Ongebreideld consumeren en produceren staan op zeer gespannen voet met de broze ecologische evenwichten die zo kenmerkend zijn voor onze planeet. Al van in de oudheid wordt matigheid als een kardinale deugd bestempeld. Waar het in vroegere eeuwen vooral ging over het temperen van onszelf wat betreft bijvoorbeeld het (overmatig) eten en drinken, gaat het nu over het temperen van onszelf qua globale levenshouding. Is de mens diegene die de natuur mag exploiteren en naar zijn hand zetten? Of is hij een levend wezen naast andere, een onderdeel van de natuur waarmee hij harmonieus dient samen te leven? Als we die laatste zienswijze zouden huldigen kunnen we niet anders dan onszelf wat betuigen op materieel vlak. Dat houdt niet in dat we een armoedig leven dienen te leiden, het betekent wel dat we schrappen wat overbodig is. Veel materiële zaken dragen niet werkelijk bij tot ons geluk, al moeten we vanzelfsprekend een minimum hebben.

De kwaliteit *rechtvaardigheid* duidt op evenwicht, het vinden van een juiste balans. Iedereen op de planeet dient het zijne bij te dragen of te krijgen. In het licht van de SDG's houdt rechtvaardigheid in dat ieder mens, nu en in de toekomst, een volwaardige en gelijkwaardige kans krijgt om een menswaardig leven te leiden. Zo'n leven is er een waarin voldoende tegemoet wordt gekomen aan een reeks menselijke behoeften. De inzichten van Martha Nussbaum zijn hier bijzonder inspirerend. Zij stelt in een aantal van haar geschriften de *menselijke vermogens* centraal (*capabilities approach*).⁸ Vermogens slaan op wat mensen werkelijk kunnen doen en kunnen zijn. Men kan ze ook omschrijven als *behoeften*, met name de behoeften om een reeks menselijke vermogens te ontwikkelen. Nussbaum ziet tien universele menselijke vermogens (basisbehoeften): leven; lichamelijke gezondheid; lichamelijke onschendbaarheid; zintuiglijke waarneming; verbeeldingskracht en denken; gevoelens; praktische rede; sociale banden; in relatie leven met

Juridische uitgevers, 2015, 67-82; G. DEN HARTOGH, F. JACOBS, T. VAN WILLIGENBURG, *Inleiding ethiek*, Maastricht, boekenplan, 2010, 169-194; P. VAN TONGEREN en M. BECKER, "Integriteit als deugd" in E. KARSSING en M. ZWEEGERS, *Jaarboek integriteit 2010*, Den Haag, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, 2009, 58-65; I. VAN DOMSELAAR, "Moral Quality in Adjudication: On Judicial Virtues and Civic Friendship", *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2015, 24-46; I. VAN DOMSELAAR, "De Sixpack van de rechter. Een deugdeethische benadering van rechtspraak", *Rechtstreeks* 2014, nr. 3-4, 62-80.

P. VAN TONGEREN, *Leven is een kunst. Over morele ervaring, deugdethiek en levenskunst*, Zoetermeer, Klement, 2012, 123.

4 P. VAN TONGEREN, *Deugdelijk leven. Een inleiding in de deugdethiek*, Amsterdam, SUN, 2003, 22.

5 E. SCHOTMAN, *Ethiek en recht in kort bestek*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2015, 70; P. VAN TONGEREN, *Leven is een kunst. Over morele ervaring, deugdethiek en levenskunst*, Zoetermeer, Klement, 2012, 104.

6 P. VAN TONGEREN, *Leven is een kunst. Over morele ervaring, deugdethiek en levenskunst*, Zoetermeer, Klement, 2012, 199.

7 E. LANCKSWERDT, *Juridische beroepsethiek 2.0. Professionaliteit door menselijkheid*, Oud-Turnhout/'s Hertogenbosch, Gompel&Svacina, 2020, 36.

8 M. Nussbaum, *Mogelijkheden scheppen. Een nieuwe benadering van de menselijke ontwikkeling*, Amsterdam, Ambo, 2012, 304 p.; M. Nussbaum, *Grensgebieden van het recht. Over sociale rechtvaardigheid*, Amsterdam, Ambo, 2006, 399 p.

andere biologische soorten; spel en vormgeving van de eigen omgeving. Voor al deze vermogens moet een drempelniveau worden gehaald, een minimaal niveau waaronder een menswaardig leven niet mogelijk is. Volgens mij impliceert het nastreven van SDG's dat we de kwaliteit rechtvaardigheid in onszelf verder ontwikkelen. Dit betekent dat we bereid zijn om aan ieder mens, nu en in de toekomst, de ruimte te gunnen om aan zijn of haar basisbehoeften tegemoet te komen. Meer zelfs: dat we andere levende wezens de ruimte gunnen die zij nodig hebben om een leven te leiden dat overeenstemt met hun aard. Dit vraagt ontzettend veel van ons. Allereerst dienen wij ons bewust te worden van de plaats die wij innemen in grotere verbanden zoals de mensheid en de natuur. Dat betekent bijvoorbeeld dat wij onze individualiteit en onze individuele rechten kunnen zien in het licht van de rechten, belangen, behoeften en aanspraken van anderen en zelfs van andere levende wezens. Wij kunnen naar een nieuw evenwicht streven tussen ons "ik" en dat wat ons ik overstijgt. Dat vraagt veel *nederigheid* (nog zo'n belangrijke kwaliteit) en matigheid. Daar zit volgens mij de diepe kern van rechtvaardigheid als het gaat om het bereiken van SDG's.

Het vraagt veel *praktische wijsheid* om de SDG's te halen. Praktische wijsheid is het vermogen om te zien wat de omstandigheden eisen en daarnaar te handelen.⁹ Het komt er dus op aan te weten wat we met het oog op het bereiken van de SDG's kunnen doen in een bepaalde concrete situatie. Praktische wijsheid slaat op het praktisch handelen, op wat hier en nu moet worden gedaan. Bedrijfsjuristen, advocaten, ondernemers, burgers beschikken meestal over een zekere marge wat betreft de keuzes die zij maken in hun praktisch handelen. Stellen we beroep in tegen een omgevingsvergunning die (te) strenge voorwaarden omvat? Verzet ik mij tegen een RUP dat in de uitbreiding van natuurgebied voorziet? Neem ik in contracten met leveranciers voorwaarden op m.b.t. duurzaamheidsvereisten waaraan de te leveren producten moeten voldoen? Zeer vaak worden wij in het dagelijks en het professioneel

9 M. LOTH, "De goede jurist. Over morele moed, onafhankelijkheid en een riskante omgeving", in J. KOLE en D. de RUYTER (red.), *Code en karakter. Beroepsethiek in onderwijs, jeugdzorg en recht*, Amsterdam, SWP, 2009, (113) 114.

leven geconfronteerd met keuzemogelijkheden, zelfs al zijn we ons daar niet altijd goed van bewust. Dan kunnen wij vanuit praktische wijsheid, met veel pragmatisme en gezond verstand, proberen inschatten wat onze mogelijkheden zijn en hoe wij het best kunnen handelen wat betreft het bereiken van de SDG's. Om daarin te slagen dienen we een zo ruim mogelijk gezichtspunt in te nemen. Men kan dit beschouwen als het ethisch gezichtspunt: het meest omvattende gezichtspunt dat we tegenover de wereld en tegenover personen, toestanden, gebeurtenissen en handelingen kunnen innemen.¹⁰ Wij proberen ons in te beelden wat ons (voorgenomen) handelen teweegbrengt voor mensen in onze directe omgeving maar ook voor diegenen die op veraf gelegen plaatsen wonen. Wij proberen in te schatten welke ecologische weerslag onze daden hebben. Dan kunnen wij eventueel alternatieven overwegen die beter de SDG's dienen. Daarna is het zaak om te weten hoe wij die alternatieven het best kunnen bereiken. Dat alles is een hele opgave. Het vraagt een goed samenspel van enerzijds intuïtie en aanvoelen, en anderzijds rationele vermogens.

SDG's nastreven vraagt dikwijls *moed*. Zij wordt van oudsher als een van de kardinale deugden bestempeld. Moed is niet de afwezigheid van angst. Zij houdt in dat wij onze angst onder ogen zien en er op een passende manier kunnen mee omgaan. Verandering van onze persoonlijke manier van leven kan op onbegrip en afwijzing van anderen stoten, misschien zelfs van diegenen die ons zeer dierbaar zijn. Op professioneel vlak is dat evenzeer het geval. Kantoorgenoten, collega's, leidinggevendenden, contractpartners zullen het misschien niet toejuichen als wij nieuwe oriëntaties voorstellen die beter de SDG's dienen. Soms heeft men liever dat de bestaande werkwijzen niet te veel veranderen, of dat economische doelstellingen niet in vraag worden gesteld. Wie daar tegenin gaat loopt het risico in een isolement te verzeilen. Moed betekent dat men dan toch durft op te staan en te zeggen wat men wil.

Men mag de betekenis van *mededogen* en *altruïsme* niet onderschatten voor wat betreft het bereiken van de SDG's. Mededogen – ook compassie

10 K. RAES, *Tegen betere wetten in. Een ethische kijk op het recht*, Gent, Academia Press, 2003, 93.

genoemd – en altruïsme leunen dicht tegen elkaar aan en vloeien in elkaar over. Mededogen komt neer op meevoelen met iemand die in de problemen geraakte zonder dat hij er iets kan aan doen. Altruïsme is het handelen om aan die problemen tegemoet te komen. Beide vinden hun grondslag in het vermogen tot empathie.¹¹ In haar boek “Oplevingen van het denken. Over de menselijke emoties” ziet Nussbaum mededogen als een pijnlijke emotie die ontstaat door het besef dat iemand lijdt ingevolge problemen waar hij eigenlijk niets kan aan doen.¹² In mededogen zit de erkenning van onze eigen kwetsbaarheid: wij zouden het ook kunnen zijn die in de ongelukkige situatie terecht kwamen. Wanneer delen van de mensheid in een situatie leven waarin de SDG’s niet meer zijn dan een ver ideaal, waardoor mensen eigenlijk in een situatie van lijden zitten, kan ons mededogen gaan spelen, zeker omdat de betrokkenen er meestal zelf weinig kunnen aan doen dat zij in een menssonwaardige situatie terecht kwamen. Mededogen kunnen we in verband brengen met de gulden regel: doe aan een ander (niet) aan wat je zelf (niet) wil aangedaan worden. Altruïsme is wat breder dan compassie. Zij slaat op het bevorderen van het geluk en het verminderen van het lijden van iedereen en zelfs van alle levende wezens. Matthieu Ricard onderscheidt twee belangrijke componenten van altruïsme. Enerzijds heeft zij betrekking op de gemoedstoestand van liefdevolle vriendelijkheid, de ander belangrijk vinden, onvoorwaardelijke welwillendheid ten aanzien van anderen, een doordringen zijn van liefde. Het doel hiervan is dat anderen, en zelfs alle levende wezens, geluk mogen kennen. Aan de andere kant slaat altruïsme op het zich bekommeren om de situatie van anderen, de beschikbaarheid en de wil om voor anderen zorg te dragen, tegemoet komen aan de behoeften van de anderen. Altruïstische liefde komt neer op compassie als ze met het lijden van anderen wordt geconfronteerd. Dan wil zij het lijden van anderen opheffen.¹³ Het is duidelijk dat de bekommernis en de zorg voor het

lot van anderen diepe wortels zijn van waaruit het nastreven van SDG’s kan worden gevoed.

En tenslotte kunnen ook *soepelheid* en *creativiteit* ons helpen om onze levenswijze op zo’n manier aan te passen dat dit niet gaat ten koste van het eigen geluk maar waarbij toch een inspanning wordt geleverd om de SDG’s te bereiken.

§3. Onze kwaliteiten ontwikkelen

Dat onze menselijke kwaliteiten een belangrijke sleutel vormen voor het halen van de SDG’s steunt op een positief mensbeeld: wij hebben heel wat potentieel in ons dat er op wacht om te worden aan-geboord en ontwikkeld. Crisisituaties zoals ecologische bedreigingen kan men zien als uitnodigingen om dat potentieel te ontvouwen. Er zijn veel manieren om dat te doen. De eerste en belangrijkste stap is *bewustwording*. Bewustwording van onze plaats in grotere verbanden, van onze verbondenheid met medemensen en andere levensvormen, van onze mogelijkheden om zaken bij te sturen, en van datgene wat ons belemmert om van onze mogelijkheden gebruik te maken. Ook *interactie* met anderen kan ons vooruit helpen. De dag van vandaag zijn veel professionals gespecialiseerd. Men is milieurechtadvocaat of milieudeskundige of magistraat gespecialiseerd in het omgevingsrecht, enz. Die specialisatie laat juist toe om met mensen die zich met eenzelfde materie inlaten in dialoog te gaan rond vragen als: “Wat kan ik in mijzelf veranderen om de SDG’s beter te halen?”, “Als ik op een duurzame wijze wil leven, wie wil ik dan zijn?”, “Over welke kwaliteiten dien ik te beschikken en hoe kan ik ze ontwikkelen?”, “Wat zou het ontwikkelen van deze kwaliteiten betekenen voor de manier waarop ik mijn werk uitoefen?”. En tenslotte, niet in het minst, kan het *voorbeeld van anderen* ons inspireren om de zaken eventueel anders aan te pakken. Zo zijn er advocatenkantoren die met het oog op het bereiken van de SDG’s mee hun schouders zetten onder *Advocates for International Development (A4ID)*.¹⁴ Zij stellen hun expertise en knowhow ter beschikking van ontwikkelingspartners zoals internationale ontwikkelingsorganisaties, nationale overheden en lokale groepen. In samenwerking met lokale partners steunen zij heel wat

11 E. LANCKSWERDT, *Juridische beroepsethiek 2.0. Professionaliteit door menselijkheid*, Oud-Turnhout, Gompel&Svacina, 2020, 125.

12 M. NUSSBAUM, *Oplevingen van het denken. Over de menselijke emoties*, Amsterdam, Ambo, 2004, 261-291.

13 M. RICARD, *Altruïsme. De kracht van compassie*, Utrecht, Ten Have, 2015, 879 p.

14 <http://www.a4id.org>

concrete projecten die de levensomstandigheden van mensen kunnen verbeteren. Het recht speelt daarbij een belangrijke rol. De advocatenkantoren die A4ID steunen doen heel wat meer dan wat tot de normale exploitatie van een advocatenkantoor behoort. Zij gaan voor idealen.

§4. Het bereiken van SDG's hangt ook af van wie wij (willen) zijn

Het bereiken van de SDG's hangt niet alleen af van wetgeving en beleid. Voor een stuk gaat het ook om "innerlijk" werk. Sleutelen aan onszelf, opdat wij onze menselijke kwaliteiten (deugden) verder zouden kunnen ontwikkelen en aanwenden. Dat is waar de deugdethiek ons in wezen toe uitnodigt. Deugden in onszelf cultiveren. Dan zullen wij vanuit onszelf en als vanzelf gaan doen wat goed is voor anderen en voor de planeet. Hoe de wereld er in de toekomst zal uitzien hangt voor een groot stuk af van wie wij (willen) zijn. ■

Vlaamse
Vereniging voor
Omgevingsrecht

VVOR

VVOR-Inzichten

Gent, 7 mei 2021

Studienamiddag naar aanleiding van

- het emeritaat van prof. dr. Luc Lavrysen aan de UGent
- 15 jaar Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht
- 10 jaar Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid

7 mei 2021 / Vanaf 13u00 tot 20u00 / Gent

Programma

- 13u25** Welkom – *Isabelle Larmuseau, VVOR*
- 13u30** Stikstofdepositie in Vlaanderen – *Wouter Lefebvre, VITO*
- 14u00** Stikstofdepositie in de Vlaamse en Europese rechtspraak – *Matthias Strubbe, LDR Advocaten in Omgevingsrecht*
- 14u45** Vlaamse Aanpak Stikstof – *Vlaamse overheid*
- 15u30** Koffiepauze
- 16u00** Is het einde van de Nederlandse stikstofimpasse al in zicht? – *Ralph Frins, Radboud Universiteit Nijmegen*
- 16u30** Duitse grenswaarden, 'Abschneidewerte' en 'Bagatellschwellen': pakken de Duitsers het probleem slim en effectief aan of maken zij er een potje van? – *Chris Backes, Universiteit Utrecht*
- 17u00** De Benelux Unie als vehikel voor grensoverschrijdende afspraken? – *Stephane Verwilghen, Benelux Secretariaat-Generaal*
- 17u30** Verankering van milieugebruiksruimte in ruimtelijke en omgevingsplanning – *Tycho Lam, Hekkelman Advocaten*
- 18u00** Hulde aan prof. dr. Luc Lavrysen – *Isabelle Larmuseau, VVOR*

Vlaanderen en stikstof: niet alles kan overal

Over milieugebruiksruimte, vergunningverlening en ruimtelijke planning

Het teveel aan stikstofdepositie in Europees beschermde natuurgebieden vormt een belangrijke beleidsuitdaging. Om een omgevingsvergunningenstop te vermijden, zal Vlaanderen, net als Nederland, nieuwe ontwikkelingsruimte moeten creëren. Stikstofreducties en natuurherstel lijken zich op te dringen.

Hoever staat Vlaanderen met de Programmatische Aanpak Stikstof? Wat kunnen we leren van Nederland en Duitsland? Is een rol weggelegd voor de Benelux Unie?

In de 'Gezamenlijke Verklaring' van de Vlaams-Nederlandse Top van 4 november 2020 erkennen Vlaanderen en Nederland alvast de noodzaak om de stikstofuitdaging gemeenschappelijk aan te pakken. De komende twee jaar zullen Vlaanderen en Nederland werken aan *'informatie- en kennisdeling over diverse aspecten van het stikstofbeleid, en mogelijk gezamenlijk onderzoek, het voeren van een structurele dialoog op de daartoe aangewezen (bestuurs)niveaus, om aanpak en beleid af te stemmen, nu en in de toekomst, zowel in het algemeen als in de grensregio's in het bijzonder en een verkenning om vanuit een gezamenlijk belang samen het overleg aan te gaan met de Europese Commissie over een passende grensoverschrijdende aanpak van de stikstofopgave, in synergie met andere grote maatschappelijke en economische opgaven'*.

Tijdens de studienamiddag wordt nagegaan hoe één en ander verder vorm kan krijgen.

Deze studienamiddag wordt opgedragen aan prof. dr. Luc Lavrysen naar aanleiding van zijn emeritaat aan de Universiteit Gent.

VVOR-Inzichten

Onder de noemer 'VVOR-Inzichten' bieden binnen- en buitenlandse sprekers unieke inzichten over in het oog springende thema's van omgevingsrecht en omgevingsbeleid. De vuurtoren staat voor de ambitie van de VVOR om de weg te wijzen inzake soms moeilijke juridische en beleidsmatige kwesties.

Lid worden

Individueel lidmaatschap 150 EUR/jaar (excl. 21% BTW) (inclusief gratis TOO-abonnement)

Bedrijfslidmaatschap 400 EUR/jaar (excl. 21% BTW) (inclusief twee gratis TOO-abonnementen én u kan met drie vertegenwoordigers van uw bedrijf/organisatie tegelijk deelnemen aan een VVOR-event)

Deelname

Leden VVOR en VOM: 100 euro*
Niet-leden: 150 euro*

Dit omvat deelname aan de studienamiddag, TOO-nummer met bijdragen van de studienamiddag en feest voor de gevierde. / Inschrijven online op www.omgevingsrecht.be. / U ontvangt nog een bevestiging en routebeschrijving.

*Prijzen excl. 21% BTW en deels aanvaard voor KMOp-subsidie. Afhandeling gebeurt door 2Mpact, erkend dienstverlener KMO-portefeuille DV.O207084

Vlaamse
Vereniging voor
Omgevingsrecht

VVOR

VVOR-Ongeregeld

Gent, voorjaar 2021

Hoe Green is de Deal nog?

Enkele dagen na Sinterklaas en nog ruim voor Kerstmis presenteerde de Europese Commissie op 11 december 2019 de Mededeling over de Europese Green Deal.

Zoals te verwachten waren de reacties verdeeld, ook in ons land. De Deal was nog zeer embryonaal en zou vorm krijgen via de talrijke acties in de bijhorende routekaart. De Covid-19 pandemie verlamde echter tijdelijk de meeste trajecten van de reguliere beleidsplanning. Het voorstel van 'Klimaatwet' kwam nog net op tijd. Eind mei 2020 herrees de Green Deal echter als één van de pijlers van het Europees Herstelprogramma. *'The recovery plan turns the immense challenge we face*

into an opportunity, not only by supporting the recovery but also by investing in our future: the European Green Deal and digitalization will boost jobs and growth, the resilience of our societies and the health of our environment', aldus Commissievoorzitter Ursula von der Leyen en ze kon op instemming rekenen van de NGO-wereld. Frans Timmermans, als bevoegde Commissaris ook zowat de Green Deal missionaris, verspreidde zijn hoopvolle boodschappen in de pers.

Bijna dag op dag één jaar na de lancering van de Green Deal staan we stil voor enige terug- en vooruitblikken, vaststellingen en indrukken. Tijd voor een voorlopige *fitness check*?

SPREKER

Jan De Mulder

Attaché Public Governance

Vlaamse Vertegenwoordiging
bij de Europese Unie

Medewerker UGent, Departement
Internationaal Publiekrecht

VVOR-ONGEREGELD

In een ongedwongen sfeer laat de VVOR sprekers aan het woord over thema's die nog niet of ontoereikend het voorwerp uitmaken van éénduidig omgevingsrecht en omgevingsbeleid. De ambitie bestaat erin om over de 'ongeregelde' kwesties een debat te doen ontstaan.

PRAKTISCH

Gent, voorjaar 2021
Vanaf 18.00 u.

LOCATIE

Redloft
Hugo van der Goesstraat 17A
9000 Gent

vzw VVOR
Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht
Kerkstraat 108 - 9050 Gentbrugge
info@omgevingsrecht.be
www.omgevingsrecht.be

DEELNAME

125 euro* voor VVOR-leden
175 euro* voor niet-VVOR-leden

Dit omvat de lezing
en de walking dinner.

2 punten permanente vorming
advocaten aangevraagd.

*Prijzen excl. 21% BTW en deels aanvaard voor KMOp-subsidie. Afhandeling gebeurt door 2Mpact, erkend dienstverlener KMO-portefeuille DV.O207084

**MEER INFO EN
INSCHRIJVEN:**
www.omgevingsrecht.be

STUDIEDAG

DONDERDAG 25 MAART 2021 | GENT

OMGEVINGSVERGUNNING



Dringend nood aan een update over de omgevings- vergunning?

De op 1 januari 2018 integraal in werking getreden omgevingsvergunning leidde tot een groot aantal wijzigingen aan de milieuvergunning, de stedenbouwkundige vergunning, de natuurvergunning en de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten.

Schrijf u nu in zodat u weer volledig mee bent met de theorie en de praktijk!

Deze studiedag wordt gedragen door deze bevoegen sprekers:

- Isabelle Larmuseau - VVOR/LDR/KU Leuven/UGent
- Koen Dewulf - POVC West-Vlaanderen
- Karolien Beké - LDR/UGent
- Tom De Keyser - GOA Stad Deinze

Bekijk het programma via
www.opleidingen.vandenbroele.be of schrijf u meteen in!

VANDEN BROELE
UITGEVERIJ - ÉDITIONS - PUBLISHERS



VEILIGE OPLEIDINGEN EN STUDIEDAGEN: DAAR GAAN WE SAMEN VOOR! Geen nood: als er in maart 2021 nog steeds maatregelen van toepassing zijn ter bestrijding van het coronavirus, neemt Uitgeverij Vanden Broele hierin haar verantwoordelijkheid en mag u erop rekenen dat deze studiedag veilig en volledig coronaproof zal verlopen.

Opleidingen Omgevingsrecht:
Volg ze waar en wanneer u dat zelf wilt, dankzij

OMGEVINGCONNECT

DE ALL-IN-ONE DIGITALE INFORMATIEBRON VOOR ELKE OMGEVINGSPROFESSIONAL



BOEK UW DEMO OP
WWW.OMGEVINGCONNECT.BE

OMGEVINGCONNECT stelt voor: webinars Omgevingsrecht

Van bodem en grondverzet tot omgevingshandhaving en omgevingsvergunning: voortaan wordt iedere opleiding Omgevingsrecht van de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht en Uitgeverij Vanden Broele opgenomen en geüpload als webinar in OmgevingConnect.

Klaar om (her)bekeken te worden waar en wanneer u dat zelf wilt, vormen de webinars Omgevingsrecht een waardevolle toevoeging aan het rijtje van handige OmgevingConnect-mogelijkheden.



WEBINARS
OMGEVINGSRECHT



TOO – TIJDSCHRIFT VOOR
OMGEVINGSRECHT EN OMGEVINGSBELEID



WETGEVING EN
RECHTSPRAAK



EN MEER: DIGITALE BOEKEN,
VEELGESTELDE VRAGEN, ...

Onbeperkt genieten van de webinars Omgevingsrecht in **OMGEVINGCONNECT?**

www.omgevingconnect.be of info@omgevingconnect.be