

**Energie en milieu: een wankel evenwicht**

© 2009 V.V.O.R. vzw  
Realisatie 2Mpact nv  
Kortrijksesteenweg 1007 – B-9000 Gent  
info@2mpact.be – www.2mpact.be

## **Energie en milieu: een wankel evenwicht**

V.V.O.R.-verslagboek 2008/2

Verslag van de 7<sup>de</sup> ledenvergadering  
van de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht  
op 25 september 2008

Isabelle Larmuseau  
editor

Tim Vermeir  
Peter De Smedt  
Marieke Harteveld  
Fleur Onrust





## Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>9</b>
<b>I     Energierecht en leefmilieu</b>	<b>11</b>
1     Inleiding	11
2     Planningsniveau	13
3     Vergunningenniveau	15
3.1   Elektriciteitsproductie	15
3.1.1   Algemeen	15
3.1.2   Intermezzo: de uitstap uit de kernenergie	17
3.2   Productie van biobrandstoffen	19
4     Energiebron	22
4.1   Elektriciteitsproductie en warmteopwekking	22
4.1.1   Toekenning van groenestroomcertificaten	22
4.1.2   Inleveringsverplichting groenestroomcertificaten	23
4.2   Biobrandstoffen	25
4.3   Europese ontwikkelingen	25
5     Eindgebruik	29
5.1   Rationeel energiegebruik	29
5.1.1   Distributienetbeheerders	29
5.1.2   Leveranciers	30
5.2   Energieprestatie van gebouwen	31
5.3   Energietabels	32
6     Besluit	33
<b>II    Duurzame Ontwikkeling: ethisch concept of juridische toetsingsgrond?</b>	<b>35</b>
1     Biobrandstoffenvraagstuk: oefenterrein of strijdperk van duurzame ontwikkeling?	35
1.1   Monsters aan de pomp?	35
1.2   De emancipatie van het duurzaamheidsconcept	35
1.3   Opzet van de bijdrage	37
2     Proces van juridische verankering van het begrip ‘duurzame ontwikkeling’: van soft naar hard law?	38
2.1   Bronnen van internationaal en Europese recht inzake duurzame ontwikkeling	38
2.2   Juridische verankering in nationaal recht inzake duurzame ontwikkeling	42

3	De juridische geldingskracht van het concept duurzame ontwikkeling	45
3.1	Een juridisch of ethisch principe?	46
3.2	Over welke soort rechtsnorm gaat het?	48
3.2.1	Geen subjectieve rechten, maar een opdracht voor de overheid	48
3.2.2	Welke verplichtingen houdt de grondwettelijke doelbepaling in voor de overheid?	50
3.3	Zoektocht naar de normatieve kern van duurzame ontwikkeling	54
3.3.1	De operationele beginselen achter duurzame ontwikkeling	56
3.3.2	Duurzame ontwikkeling als voorwaarde voor de realisatie van de sociale grondrechten	59
3.4	Juridische controle en sanctionering	59
3.4.1	Toetsingsbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof	60
3.4.2	Toetsingsbevoegdheid van de Raad van State	61
3.4.3	Toetsingsbevoegdheid door de gewone rechtbanken	62
4	Slotbeschouwingen	63
	<b>III. Toetsingskader voor duurzame biomassaproductie</b>	<b>67</b>
1	Introductie	67
2	Duurzaamheidsthema's	68
3	Criteria in het toetsingskader	69
4	Toetsing op macroniveau	71
4.1	Consequenties van grootschalige productie spelen op twee schaalniveaus	71
4.2	Soms worden consequenties pas goed zichtbaar op nationaal of regionaal niveau	72
5	Certificering	72
6	De implementatie	73
	<b>IV. Energie en Milieu: ook in Nederland een wankel evenwicht?</b>	<b>75</b>
1	Inleiding	75
2	Nederland en bio-energiecentrales	76
3	Toetsingskader milieuvergunning	76
4	Gevolgen voor het milieu	77
5	Beperkingen aan het toetsingskader	78
6	Gevolgen die de inrichting veroorzaakt	81
7	Grondwet in Nederland	82
8	Bio-energiecentrales in Nederland toch niet vergunbaar?	83
9	Conclusie	83

<b>Verslag van het debat</b>	<b>85</b>
<b>Lijst van deelnemers</b>	<b>96</b>
<b>Uitgaven van de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht</b>	<b>98</b>
<b>Over de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht</b>	<b>99</b>





## Voorwoord

De Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht hield op 25 september 2008 haar zevende ledenvergadering/studiemiddag/debat over het wankel evenwicht tussen energie en milieu, in het Maaltebruggekasteel in Gent.

Op Europees, federaal en Vlaams niveau zijn hernieuwbare energiedoelstellingen geformuleerd. Tegelijk woedt de discussie over het aandeel van bio-energie (biodiesel en biomassa) binnen deze doelstellingen. Zo besliste De Lijn reeds om het gebruik van biodiesel te schrappen. Ook de milieuvergunning voor een bio-energiecentrale in de Antwerpse haven werd geweigerd. Geschermd wordt met artikel 7bis van de Grondwet, dat ‘duurzame ontwikkeling’ als beleidsdoelstelling formuleert, en met het Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid, dat de duurzame aanwending van grondstoffen en natuur als basisdoelstelling vooropstelt en ook melding maakt van de internationale dimensie. Inzake bio-brandstoffen werd in de programmawet van 27 april 2007 een mengplicht voorzien die tot op vandaag dode letter bleef. Duurzaamheidscriteria zijn in de maak, maar het geloof erin blijkt klein. Is het evenwicht tussen energie en milieu dan echt zo wankel?

Tim Vermeir (advocaat bij Publius en medewerker aan het Instituut voor Milieu- en Energierecht van de K.U. Leuven) lichtte één en ander toe vanuit zijn uitgesproken expertise in de materie van het energierecht. Hij poneerde een reeks stellingen, waarop vanuit Vlaanderen werd gereageerd door Peter De Smedt (advocaat bij LDR en medewerker aan het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent), Bram Claeys (Bond Beter Leefmilieu) en Fons Maes (Belgian Biodiesel Board), en vanuit Nederland door Marieke Harteveld (SenterNovem) en Fleur Onrust (advocaat bij Stibbe Amsterdam). Er kwam een levendig Nederlands-Vlaams debat met de zaal op gang.

Dit verslagboek bundelt de schriftelijke neerslag van de inleiding van Tim Vermeir, de reacties van Peter De Smedt, Marieke Harteveld en Fleur Onrust en het debat.

*Isabelle Larmuseau*



# I     **Energerecht en leefmilieu**

*Tim Vermeir\**

## 1     **Inleiding**

In de uitnodiging voor de studienamiddag van 25 september 2008 stelt de VVOR zich de vraag of ‘het evenwicht tussen energie en milieu dan echt zo wankel is’. Aanleiding is een uitspraak van de deputatie van Antwerpen waarbij de milieuvergunning voor een bio-energiecentrale in de Antwerpse haven werd geweigerd op basis van artikel 7*bis* van de Grondwet en het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Eerder schreven Deketelaere e.a. hierover<sup>1</sup>:

*‘(...) In het kader van de zoektocht naar oplossingen voor de milieuproblemen die gepaard gaan met de aanwending van de klassieke energiebronnen<sup>2</sup> worden alternatieve of hernieuwbare energiebronnen steeds vaker ter sprake gebracht. Alternativiteit of hernieuwbaarheid staat niet garant voor milieuvriendelijkheid. Ook aan de aanwending van hernieuwbare energiebronnen hangen milieuproblemen vast. De inplanting van windturbineparken doet problemen rijzen inzake geluids- en visuele hinder en natuurbehoud. Indien de opwekking van elektriciteit uit water de aanleg van stuwweren en afdammingen vereist, treden schadelijke milieueffecten op<sup>3</sup>.*

*De relatie tussen milieu en energie is [dus] tweevoudig. In de eerste plaats is er de milieurechtelijke begeleiding van activiteiten in de energiesector. Als voorbeelden kunnen de voorafgaandelijke milieueffectenbeoordelingplicht m.b.t. de aanleg van een pijpleiding of de plicht om bij de exploitatie van een elektriciteitscentrale emissiegrenswaarden na te leven, worden aangehaald. We hebben hier te maken met de toepassing van zuiver mi-*

---

\* Tim Vermeir is advocaat bij Publius en medewerker bij het Instituut voor Milieu- en Energerecht van de K.U. Leuven.

1 K. DEKETELAERE, K. DE COCK, L. DERIDDER en G. VERHOOSSEL, *Handboek Energerecht*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 204.

2 De ontwikkeling van *hernieuwbare energiebronnen* is evenwel niet uitsluitend ingegeven door milieuoverwegingen. Het verminderen van energieafhankelijkheid, de creatie van werkgelegenheid en het bevorderen van de sociale en economische samenhang zijn eveneens factoren die de ontwikkeling stuwten.

3 Zie terzake in China de afdamming van de Yangtze-rivier.

*lieurecht op de energiesector. Daarnaast kan gewag worden gemaakt van een toenemende tendens tot ecologisering van het energierecht. Deze tendens wordt op treffende wijze geïllustreerd door te refereren aan de wetgevende bepalingen inzake de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen<sup>4</sup> (groene elektriciteit) en inzake de verbetering van de energie-efficiëntie<sup>5</sup> van gebouwen en cultuurgoederen<sup>6</sup>. Hoewel de link naar de bescherming van mens en milieu duidelijk is, blijven deze normen binnen de grenzen van het energierecht. De voor mens en milieu deugdelijke resultaten zijn immers niet het directe<sup>7</sup> gevolg van de toepassing van milieunormen, maar zijn daarentegen eigen aan de werking van de energiebron of het gevolg van (energie)technische ingrepen.'*

De bijdrage, die het stramien volgt van de inleiding die ik gaf op 25 september, behandelt de relatie tussen het energierecht en het leefmilieu. Daarbij wil ik uitgaan van vier verschillende niveaus:

1° *Het planningsniveau:* door de liberalisering van de energiemarkten groeit de noodzaak om de productiecapaciteit voldoende hoog te houden om aan de afnamebehoeften te voldoen. In een vrijgemaakte markt bestaat immers het risico dat een schaarste van productiebehoeften in stand wordt gehouden om de prijs van het product te laten stijgen. Het komt aan de overheid toe om te waken over het evenwicht tussen aanbod en vraag. Hierbij moet die overheid ook rekening houden met het groeiende belang en de verregaande noodzaak om productie-installaties die gebruik maken van hernieuwbare energiebronnen in te zetten. Overigens moeten de overheden bij de planning van conventionele centrales oog hebben voor internationale milieuverdragen en verplichtingen met betrekking tot de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.

2° *Het vergunningenniveau:* in een vrijgemaakte elektriciteitsmarkt moet eenieder die dit zou willen de mogelijkheid hebben om een productie-installatie te bouwen en te exploiteren. Bij het verlenen van de vergunningen moet de overheid rekening houden met een aantal criteria

---

4 Maatregelen inzake hernieuwbare energiebronnen hebben betrekking op het aanbod van energie.

5 Maatregelen inzake verbetering van energie-efficiëntie werken in op de vraag naar energie.

6 De evolutie die erin bestaat dat een toenemende vraag naar energie een verhoogde inzet van klassieke energiebronnen vereist met een almaar toenemende milieuverontreiniging als gevolg, wordt enigzins afgeremd door de introductie van enerzijds eisen inzake energie-efficiëntie en anderzijds hernieuwbare energiebronnen.

7 De band tussen milieurechtelijke normen en de deugdelijke resultaten is veeleer indirect en kan worden verklaard a.d.h.v. het begrip *substitutie*. Zo geven strenge emissiegrenswaarden een prikkel om te zoeken naar alternatieve vormen van energieopwekking. Dergelijk alternatief wordt dan gevonden bij de hernieuwbare energiebronnen.

die betrekking hebben op de energetische efficiëntie en de milieu-impact van de voorgestelde technologie. Bij de productie van biobrandstoffen komt daarenboven nog een zekere duurzaamheidscomponent kijken.

3° *Het niveau van de energiebron*: het promoten van het gebruik van hernieuwbare (of duurzame) energiebronnen zijn een hoeksteen van de klimaatpolitiek van de Europese Unie. Maar niet alle hernieuwbare energiebronnen vertonen eenzelfde vorm van duurzaamheid. Daarom heeft de regelgever correcties aangebracht aan het steunsysteem voor dit soort van energieopwekking waardoor hij de meer duurzame vormen van hernieuwbare energiebronnen economisch aantrekkelijker wil maken dan andere minder duurzame vormen.

4° *Het niveau van het eindgebruik*: Een verstandig beleid geeft voorrang aan niet-verbruikte energie boven geproduceerde energie. Zo heeft het weinig zin om hernieuwbare energiebronnen te gebruiken in een slecht geïsoleerde woning. Verschillende maatregelen proberen het rationeel energiegebruik vorm te geven.

In dit overzicht probeer ik de focus te leggen op de drie vormen van energiegebruik die in het dagelijkse leven van de eindgebruiker een belangrijke rol spelen:

- Energie voor elektriciteitsopwekking;
- Energie voor warmte en koeling;
- Energie voor transportdoeleinden.

De drie categorieën worden door elkaar gebruikt, telkens wanneer hun relatie met het leefmilieu en de duurzaamheid onder één van de vier voornoemde niveaus juridisch geregeld zijn.

## 2 Planningsniveau

De Tweede Elektriciteitsrichtlijn<sup>8</sup> schrijft in het belang van de leverings- en voorzieningszekerheid voor dat de lidstaten het evenwicht tussen vraag en aanbod van elektriciteit moeten monitoren.

---

8 Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG.

Artikel 3 van de Elektriciteitswet bepaalt daarom dat de Algemene Directie Energie van de FOD Economie een prospectieve studie opstelt in samenwerking met het Planbureau en na raadpleging van Elia en van de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling. De prospectieve studie is de studie die toelaat om onderzoek te verrichten betreffende de toekomstige evolutie van de elektriciteitsvraag en het aanbod.

De prospectieve studie bevat onder andere richtsnoeren inzake de keuze van primaire energiebronnen ‘met zorg voor een gepaste diversificatie van de brandstoffen, de bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de inpassing van de door de Gewesten bepaalde randvoorwaarden inzake leefmilieu’ en bepaalt ‘de aard van de productiekanalen waaraan de voorrang moet worden gegeven met zorg voor de bevordering van productietechnologieën met lage emissie van broeikasgassen’.

De federale wetgever voerde de bepalingen over de prospectieve studie in ter vervanging van de oude bepalingen over het indicatief programma betreffende de middelen voor de elektriciteitsproductie. Dat indicatieve programma werd opgesteld door de CREG. Volgens de minister is de administratie beter geplaatst dan de CREG om de prospectieve studie op te stellen omdat die rechtstreeks onder zijn verantwoordelijkheid valt.<sup>9</sup>

Het ontwerp van de prospectieve studie wordt wel ter advies voorgelegd aan de CREG. De administratie pleegt in ieder geval overleg met de Gewesten wat betreft de bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, het rationeel energiegebruik en de inpassing van randvoorwaarden inzake leefmilieu.

De prospectieve studie is een tienjarenprogramma. Ze wordt elke drie jaar aangepast voor de volgende tien jaar. Ze had voor de eerste keer moeten opgesteld zijn uiterlijk op 30 november 2007. Vanaf 2015, het jaar van de geplande uitstap uit de kernenergie overeenkomstig de wet van 31 januari 2003<sup>10</sup>, wordt de prospectieve studie jaarlijks opgemaakt.

Krachtens artikel 6 van de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu is een MER vereist bij

9        Verslag over het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, *Parl. St. Kamer*, 2004-2005, nr. 1596/005, p. 9.

10       Zie verder.

het opstellen van ‘het plan of programma inzake de productiemiddelen en de bevoorrading voor elektriciteit, voorzien in artikel 3, § 1, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’.<sup>11</sup>

### **3 Vergunningenniveau**

#### **3.1 Elektriciteitsproductie**

##### **3.1.1 Algemeen**

Voor de Europese wetgever moet de organisatie van de elektriciteitsproductie sterk geobjectiveerd worden.<sup>12</sup> Daar waar de lidstaten voor de liberalisering vaak aan één enkel bedrijf een productiemonopolie toekenden, moeten sinds die liberalisering alle bedrijven de mogelijkheid hebben een productie-installatie te bouwen en te exploiteren. De lidstaten kunnen hierbij kiezen tussen een vergunningenstelsel of een aanbestedingsstelsel.

Het aanbestedingsstelsel impliceert dat de bouw van iedere bijkomende productiecentrale door de overheid wordt toegekend volgens Europese regels inzake overheidsopdrachten. Een dergelijk systeem impliceert een centrale planning van de behoeften aan nieuwe capaciteit.

Het vergunningenstelsel onderwerpt de bouw en inwerkingstelling van nieuwe productie-eenheden aan een voorafgaande toelating. Een dergelijke vergunning kan verkregen worden los van een eventuele behoefte aan nieuwe capaciteit. Hiermee komt het risico ten laste van de productieonderneming te liggen.

Artikel 5 van de Tweede Elektriciteitsrichtlijn omschrijft de voorwaarden die de lidstaten bij het verlenen van de vergunning kunnen opleggen. Daaronder vallen de bescherming van het milieu, de ruimtelijke ordening, het gebruik van gronden met een openbare bestemming, de energie-

---

11 Zie hierover uitgebreid M. SCHURMANS, M. BOODTS en K. DEKETELAERE, ‘Een globaal overzicht van de plan-MER-regelgeving: van Europees, federaal tot regionaal’, *MER* 2008, 27-35.

12 Artikel 4 Richtlijn 96/92/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (‘Eerste Elektriciteitsrichtlijn’); vergelijk met artikel 6 e.v. van de Richtlijn 2003/54/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG - Verklaringen met betrekking tot ontmantelings- en afvalbeheeractiviteiten (‘Tweede Elektriciteitsrichtlijn’).

efficiëntie en de aard van de primaire energiebronnen.

De Belgische wetgever heeft voor wat de bouw van nieuwe productie-installaties op het vasteland<sup>13</sup> betreft, de vergunningsprocedure verkozen boven de aanbestedingsprocedure. Voor de bouw en de exploitatie van een installatie voor de productie van elektriciteit met een vermogen per site van meer dan 25 MW of een verhoging van de bestaande capaciteit van de installatie met meer dan tien percent van het netto ontwikkelbaar vermogen moet de exploitant een productievergunning aanvragen bij de CREG.<sup>14</sup>

Artikel 4 van de Elektriciteitswet bepaalt dat de criteria voor de toekenning van de productievergunning in het bijzonder kunnen betrekking hebben op ‘de energie-efficiëntie van de voorgestelde installatie, rekening houdend met de internationale verbintenissen van België inzonderheid inzake bescherming van het leefmilieu’ en ‘de aard van de primaire energiebronnen’. Tijdens de parlementaire bespreking stelde de minister van energie dat de regering hiermee de toekenningscriteria uit de richtlijn overnam in zoverre die beantwoorden aan federale bevoegdheden.<sup>15</sup> Het koninklijk besluit van 11 oktober 2000 werkt dit verder uit. Artikel 3 van dit koninklijk besluit bepaalt de criteria voor de toekenning van die vergunningen, waaronder

*‘3° het gebruik van kanalen met hoog rendement die gebaseerd zijn op het gebruik van de beste beschikbare technologieën, hetgeen moet blijken uit het spaarzaam gebruik van natuurlijke rijkdommen en het beheersen van specifieke uitstoot, ten einde rekening te houden met de internationale verbintenissen van België en in het bijzonder de gemeenschappelijke Europese reglementeringen betreffende de uitstoot van grote verbrandingsinstallaties; (...)*

*5° rekening houdend met de richtsnoeren bepaald in toepassing van artikel 3, § 2 van de wet en onverminderd de bepalingen van artikel 7 van de wet, met de aard, de hoeveelheid en de oorsprong van de gebruikte brandstoffen;’*

De bouw van productie-installaties met een netto-ontwikkelbaar vermogen van minder dan 25

13 Anders is het voor wat betreft de bouw en exploitatie van bv. windturbines op het continentaal plat/de exclusieve economische zone. Zie hierover vnl. T. VERMEIR, ‘De groene schijn van de energieliberalisering: van windmolens tot certificaten’, in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek Energierecht 2002*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 157-210 en T. VERMEIR, ‘Groene energie: u vraagt, wij draaien, de burgers betalen’, in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek Energierecht 2005-2006*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 65-114.

14 Zie artikel 4 Elektriciteitswet en het koninklijk besluit van 11 oktober 2000 betreffende de toekenning van individuele vergunningen voor de bouw van installaties voor de productie van elektriciteit.

15 *Parl. St. Kamer*, 1998-1999, nr. 1933/10, p. 64.



MW per site is vrijgesteld van de voorafgaande individuele vergunning maar is wel onderworpen aan een voorafgaande meldingsplicht aan de CREG en aan de minister of zijn afgevaardigde. Voor wat betreft de melding ervan aan de CREG kan alvast gebruik gemaakt worden van het typeformulier dat zij op haar website ter beschikking stelt.<sup>16</sup>

### 3.1.2 Intermezzo: de uitstap uit de kernenergie

Het regeerakkoord-Verhofstadt I stelde:

*‘Er zal een moratorium worden gehandhaafd op de uitbouw van de nucleaire (elektriciteits)productie (...). De regering wil zich bovendien op termijn geleidelijk terugtrekken uit de sector van de nucleaire energie met eerbiediging van de doelstellingen vooropgezet door de Conferentie van Rio en het Protocol van Kyoto inzake de uitstoot van CO<sub>2</sub>. Teneinde de wetenschappers voldoende tijd te verlenen om nieuwe alternatieve hernieuwbare en zuivere energiebronnen op grote schaal op punt te stellen, zal België zich inschrijven in een scenario waarbij de desactivering van de nucleaire centrales van zodra ze veertig jaar oud zijn wordt aangevat.’*

Met de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit de kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie<sup>17</sup> heeft de Belgische wetgever uitvoering gegeven aan dit regeerakkoord en beslist dat vanaf de inwerkingtreding van die wet (10 maart 2003) geen enkele nieuwe nucleaire centrale bestemd voor de industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen, kan worden opgericht en/of in exploitatie gesteld. Daarenboven moeten de bestaande nucleaire elektriciteitscentrales veertig jaar na de datum van hun industriële ingebruikname worden gedesactiveerd en mogen die vanaf dan geen elektriciteit meer produceren. Voor het Belgische nucleaire park betekent dit de volgende finale ‘phase-out’ data:

Centrale	Ingebruikname	Sluiting
Doel 1	15 februari 1975	14 februari 2015
Tihange 1	1 oktober 1975	30 september 2015
Doel 2	1 december 1975	30 november 2015
Doel 3	1 oktober 1982	30 september 2022

<sup>16</sup> <http://www.creg.be/pdf/Faq/installEmax25MW-NL.pdf>.

<sup>17</sup> Zie hierover zeer kritisch J. MICHIELS, ‘De wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit de kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie’, *MER* 2003, 85-101.

Centrale	Ingebruikname	Sluiting
Tihange 2	1 februari 1983	31 januari 2023
Doel 4	1 juli 1985	30 juni 2025
Tihange 3	1 september 1985	31 augustus 2025

Tijdens de regeringsonderhandelingen in de zomer van 2007 met het oog op een rooms-blauwe coalitie Leterme I opperde men de gedachte om de wettelijke sluitingsdatum van een aantal kerncentrales voor een beperkte tijd te verlengen. Dit initiatief hing samen met een tweetal factoren: te weten het veiligstellen van de elektriciteitsbevoorrading en het terugdringen van CO<sub>2</sub>-emissies. Daarom vroegen de onderhandelaars aan Stibbe een advies over de juridische mogelijkheden hiervoor. In een (ogenschijnlijk omwille van de kostprijs) gecontesteerd advies concludeerde Stibbe:

*'[D]e uitvoering van voorstellen [zou] niet op onoverkomelijke bezwaren moeten stuiten, zolang de verlenging van de sluitingsdatum gepaard gaat met effectieve marktwerking bevorderende maatregelen. Europeesrechtelijk is een dergelijk concurrentiebevorderend luik vereist dan wel zeer wenselijk. Voor de uitwerking van de voorstellen kan worden gedacht aan een wijziging van de Wet van 31 januari 2003, waarbij Suez de mogelijkheid wordt geboden om, onder bepaalde voorwaarden, een verlenging van de productieduur aan te vragen. Deze voorwaarden zouden zien op de marktwerkingbevorderende maatregelen én op de financiële aspecten, zoals de onmiddellijke betaling van een vergunningsrecht. Aangezien Suez waarschijnlijk bijkomende civielrechtelijke garanties zal verlangen, denken wij dat de nadere uitwerking van deze voorwaarden zou kunnen geschieden in de vorm van een overeenkomst.'*<sup>18</sup>

In het regeerakkoord Leterme I staat uiteindelijk:

*'Om de Kyoto-doelstellingen en de Europese en internationale verplichtingen na te leven, met name betreffende hernieuwbare energie en uitstoot van broeikasgassen, de zelfvoorziening van ons land te vergroten, en de energiebevoorrading en structureel betaalbare prijzen te verzekeren, zal de regering voor het einde van juni 2008 een groep van nationale en internationale experts, onder andere het IPCC, installeren om te onderzoeken wat op middellange en lange termijn de ideale energiemix in België moet zijn. Deze groep van*

18 Niet-gepubliceerd advies van 28 augustus 2007 'Openhouden Kerncentrales' van Stibbe aan de Belgische regering.

*experts zal haar verslag voorstellen om de regering in staat te stellen voor het einde van 2009 de nodige beslissingen te nemen. De regering zal de uitbouw van een net voor een gedecentraliseerde elektriciteitsproductie ondersteunen.'*

Met het koninklijk besluit van 28 november 2008 heeft de federale regering de groep van experts aangeduid die zich zal buigen over de energiemix van België.

### **3.2 Productie van biobrandstoffen**

In de overwegingen bij de Richtlijn 2003/30/EG ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer ('Biobrandstoffenrichtlijn') staat o.a. dat de *'bevordering van het gebruik van biobrandstoffen met inachtneming van duurzame landbouw- en bosbouwpraktijken, als vastgelegd in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, nieuwe kansen [zal] scheppen voor duurzame plattelandontwikkeling in het kader van een meer marktgericht gemeenschappelijk landbouwbeleid dat meer op de Europese markt gericht is, en voor een levend platteland en een multifunctioneel landbouwbeleid, en een nieuwe markt voor innoverende landbouwproducten [kan] openen voor de huidige en toekomstige lidstaten'* (overweging 15). Verder stellen de overwegingen: *'De stimulering van de bevordering van biobrandstoffen moet stroken met de doelstellingen op het gebied van de continuïteit van de voorziening en het milieu en de hiermee verband houdende beleidsdoelstellingen en -maatregelen in elke lidstaat. De lidstaten kunnen daarbij nagaan wat de meest kosteneffectieve methoden zijn om de mogelijkheden van het gebruik van biobrandstof bekend te maken.'* (overweging 28).

Artikel 3.4 van de Biobrandstoffenrichtlijn bepaalt: *'De lidstaten moeten bij hun maatregelen rekening houden met de volledige klimaat- en milieubalans van de verschillende soorten biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen en kunnen bij voorrang brandstoffen met een zeer goede, kosteneffectieve milieubalans bevorderen, met inachtneming van het concurrentievermogen en de continuïteit van de voorziening.'*

De Biobrandstoffenrichtlijn legt de EU-lidstaten indicatieve doelstellingen op voor de substitutie van fossiele motorbrandstoffen door biobrandstoffen. Tegen eind 2010 zouden deze brandstoffen een marktaandeel van 5,75% moeten innemen.

België heeft deze Europese richtlijn omgezet door middel van het koninklijk besluit van 4 maart 2005 betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen voor motorvoertuigen en voor niet voor de weg bestemde mobiele machines,

dat (i) de Europese definities m.b.t. biomassa en biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen overneemt, (ii) de nagestreefde penetratie van biobrandstoffen op de Belgische markt vastlegt, en (iii) het op de markt brengen van biobrandstoffen op het Belgische grondgebied regelt.

Daarnaast laat de Europese Unie, gezien de hogere kostprijs van biobrandstoffen de lidstaten toe om biobrandstoffen onder bepaalde voorwaarden fiscaal gunstig te behandelen. De wet van 10 juni 2006 betreffende de biobrandstoffen ('Biobrandstoffenwet') legt een vermindering van de accijnzen vast voor benzine en diesel waarin een hoeveelheid biobrandstoffen zijn vermengd, en voor motorbrandstoffen gebruikt door de gewestelijke vervoersmaatschappijen waarin een biocomponent aanwezig is die hoger is dan de in de diesel- en benzinenorm voorziene percentages.

Overeenkomstig artikel 5 van de Biobrandstoffenwet bevat een dossier tot kandidaatstelling voor de erkenning van een productie-eenheid onder andere een nota betreffende de CO<sub>2</sub>-balans. Deze CO<sub>2</sub>-balans per liter geproduceerde biobrandstof is het verschil tussen uitstoot en opname van CO<sub>2</sub> tijdens het gehele productieproces (vanaf de teelt van de grondstoffen tot en met het gebruik van de biobrandstof).

Het dossier bevat ook een nota betreffende de energie-efficiëntie van de productie-eenheid (ratio van de geproduceerde hernieuwbare energie gedeeld door de verbruikte primaire energie) en bovendien de genomen maatregelen specificierend om de milieumaatregelen te respecteren (deel van de milieu-investeringen in verhouding met de globale investering).

Artikel 6 van de Biobrandstoffenwet bepaalt dat de operatoren geselecteerd worden op basis van een aantal criteria. Het gaat hier niet om minimumcriteria. Wel om toetsingscriteria zonder een vooraf bepaalde methodologie of controlemechanisme<sup>19</sup>:

- De bevoorrading met uit de landbouw afkomstige grondstoffen die werden bekomen met gebruikmaking van zo weinig mogelijk meststoffen en pesticide;
- De kortste afstand tussen de oogstplaatsen en de productie-eenheid;
- De gunstigste CO<sub>2</sub>-balans; en
- De hoogste energie-efficiëntie van de productie-eenheid.

De FRDO plaatst deze criteria in de volgende tabel:

---

<sup>19</sup> Advies Biomassa FRDO, 4 juli 2008, p. 15.

<b>Thema</b>	<b>Indicator</b>
<b>Klimaat</b>	CO <sub>2</sub> -balans over de hele productielijn
	Energie-efficiëntie van de productie-eenheid
	Afstand voor de bevoorrading
	Gebruikte hectaren
	Hoeveelheid pesticiden en meststoffen
	Bevoorradingzekerheid van biomassa
<b>Economie</b>	Berekende kostprijs
	Verwachte commerciële waarde
	Productiecapaciteit van biobrandstoffen
	Leveringscapaciteit van biobrandstoffen
<b>Sociaal</b>	Respect voor arbeidsreggeving

Tijdens de parlementaire bespreking ging men dieper in op het criterium van de afstand tussen de productie-eenheid en de oogstplaats<sup>20</sup>. Hoewel een lid van de meerderheid beaamde dat die afstand om evidente milieuredenen (zo weinig mogelijk milieuhinder ingevolge het transport) zo kort mogelijk moet zijn, vreesde hij wel dat het aanleiding zou kunnen geven tot betwistingen over het eventueel uitsluiten van niet-Belgische producenten. Het gaat immers over de afstand tussen de landbouwgronden waarop geteeld wordt (de oogstplaatsen) en de productie-eenheid en niet over de afstand tussen de oogstplaats of de productie-eenheid en de plaats van gebruik of levering. Zowel de oogstplaats als de productie-eenheid kunnen dus in het buitenland liggen, voor zover de productie-eenheid zich dicht genoeg bij de opslagplaats bevindt. Het lid vroeg zich daarom af of er ook iets bepaald is inzake de afstand tussen, enerzijds, de productie-eenheid of oogstplaats en, anderzijds, de distributieplaats. De minister antwoordde dat de afstand tussen de plaats van productie en die van distributie als criterium niet dienstig is, omdat er meerdere producenten en meerdere distributeurs kunnen zijn.

In het kader van de Lente van het Leefmilieu boog een werkgroep zich over maatregelen rond valorisatie van biomassa in het algemeen en biobrandstoffen in het bijzonder. De inleiding van deze werkgroep op de website van de Lente<sup>21</sup> stelt:

*'Biobrandstoffen, voor de ene een mirakeloplossing voor het milieu, voor anderen een*

20 Parl. St. Kamer, 2005-2006, nr. 2432/3, p. 7.

21 [www.lentevanhetleefmilieu.be](http://www.lentevanhetleefmilieu.be)

*ecologische illusie, draaien om zeer complexe kwesties. Het feit dat 'agrobrandstoffen' nu in het middelpunt van de belangstelling staan, heeft te maken met de strijd tegen de klimaatverandering en met de stijging van de olieprijsen.'*

De werkgroep stelde een aantal maatregelen voor:

- de oprichting van een nationaal waarnemingscentrum voor biomassa;
- het evalueren van het huidige Belgische beleid inzake biobrandstoffen wat de verwezenlijking van de indicatieve doelstellingen 2010 inzake biobrandstoffen van de 1<sup>ste</sup> generatie betreft;
- het vergroten van de transparantie en de verspreiding van de informatie over de productieketens van biobrandstoffen.

## **4 Energiebron**

### **4.1 Elektriciteitsproductie en warmteopwekking**

Met de Richtlijn 2001/77/EG betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt heeft de Europese wetgever een algemeen kader uitgewerkt voor een groter gebruik van hernieuwbare energiebronnen als basis voor de elektriciteitsopwekking.

De Vlaamse decreetgever heeft bij de invulling van de verplichtingen van de Richtlijn geopteerd voor de invoering van een minimumnorm hernieuwbare energiebronnen, gecontroleerd via groenestroomcertificaten.

#### **4.1.1 Toekenning van groenestroomcertificaten**

Elke producent krijgt voor de groene stroom waarvan hij aantoont dat die in het Vlaamse Gewest is geproduceerd, van de VREG een groenestroomcertificaat per schijf van 1 MWh opgewekte elektriciteit. Groenestroomcertificaten worden toegekend voor de elektriciteit opgewekt in installaties die gebruik maken van de volgende hernieuwbare energiebronnen:

- zonne-energie;
- windenergie;

- waterkracht;
- getijdenenergie en golfslagenergie;
- aardwarmte;
- biogas, stortgas en rioolwaterzuiveringsgas;
- biomassa.

De VREG kent de groenestroomcertificaten toe voor de volledige hoeveelheid netto geproduceerde elektriciteit<sup>22</sup> (dus ook voor de elektriciteit die op de site wordt verbruikt en niet wordt geïnjecteerd in het net).

Wanneer (ingevoerde) biomassa gebruikt wordt in de productie-installaties, kent de VREG groenestroomcertificaten toe voor de opgewekte hoeveelheid elektriciteit, verminderd met het (equivalente<sup>23</sup>) elektriciteitsverbruik voor het transport van de ingevoerde biomassa tot aan de grens van het Vlaamse Gewest, behalve wanneer de certificaatgerechtigde aantoont dat voor het transport brandstoffen uit hernieuwbare energiebronnen worden gebruikt.

Voor productie-installaties die elektriciteit opwekken uit afvalstoffen, die al dan niet samen met andere energiebronnen worden verwerkt, bepaalt de OVAM de hoeveelheid energie die in aanmerking komt voor het verkrijgen van groenestroomcertificaten.<sup>24</sup>

#### 4.1.2 Inleveringsverplichting groenestroomcertificaten

Essentieel voor de werking van het systeem van groenestroomcertificaten is dat de leveranciers<sup>25</sup> jaarlijks en in verhouding met de hoeveelheid tijdens het voorafgaande jaar aan eindafnemers geleverde elektriciteit een aantal groenestroomcertificaten moeten inleveren bij de VREG. Het totaal aantal groenestroomcertificaten dat jaarlijks moet worden ingeleverd is vastgelegd in het

22 De netto geproduceerde elektriciteit is de geproduceerde elektriciteit, verminderd met de gemeten elektriciteitsafname of de equivalente elektriciteitsafname van de utiliteitsvoorzieningen die behoren bij de productie-installatie of die nodig zijn om de gebruikte hernieuwbare energiebron voor elektriciteitsopwekking geschikt te maken. Deze beperking geldt niet indien deze energie ook nodig zou geweest zijn wanneer de primaire brandstof ook voor andere toepassingen volgens de best beschikbare technologieën een voorbehandeling had moeten krijgen (bv. afval, afvalwater en mest).

23 Als voor dat transport andere energiebronnen dan elektriciteit gebruikt worden, wordt het equivalente elektriciteitsverbruik berekend door de VREG als de elektriciteit die in een referentiecentrale met dezelfde hoeveelheid energie opgewekt kan worden.

24 OVAM heeft een inventaris opgesteld die aangeeft welke biomassa-afvalstromen in aanmerking komen voor energetische valorisatie. Zie [www.ovam.be](http://www.ovam.be), via Home > Afval > Afvalstromen > Biomassa.

25 En de afnemers die zich rechtstreeks bevoorraden, bv. op een elektriciteitsbeurs.

Elektriciteitsdecreet. Als de leveranciers te weinig groenestroomcertificaten inleveren betalen zij een administratieve geldboete van 125 euro per ontbrekend certificaat.

Leveranciers kunnen echter niet alle groenestroomcertificaten die aan producenten worden afgeleverd gebruiken voor hun inleveringsverplichting. Artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004<sup>26</sup> bepaalt dat dit enkel kan voor groenestroomcertificaten:

- Afkomstig van zonne-energie, windenergie, getijden- en golfslagenergie, en geothermie (zonder beperking);
- Afkomstig van waterkrachtinstallaties met een vermogen minder dan 10 MW;
- Afkomstig uit biogas die voortkomt uit de vergisting van organisch-biologische stoffen in vergistingsinstallaties of in stortplaatsen; en
- Bepaalde biomassa.

Het Besluit Hernieuwbare Energiebronnen definieert biomassa als “de biologisch afbreekbare fractie van producten, afvalstoffen en residuen van de landbouw (met inbegrip van plantaardige en dierlijke stoffen), de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken, alsmede de biologisch afbreekbare fractie van industrieel en huishoudelijk afval”. Inlevering van groenestroomcertificaten uit biomassa kan enkel voor plantaardige materialen van landbouw of bosbouw; dierlijke mest; korte-omloop-hout<sup>27</sup>; houtstromen die niet worden gebruikt als industriële grondstof; selectief ingezamelde of gesorteerde organisch-biologische afvalstoffen<sup>28</sup> (waarvoor geen recyclage van toepassing); en kwalitatieve opwekking uit organisch-biologisch deel van restafval.

De decreetgever heeft rekening gehouden met de bepalingen inzake korte-omloop-hout en heeft het Bosdecreet overeenkomstig aangepast. Aanplantingen voor korte-omloop-houtteelt (teelt van snelgroeïende houtachtige gewassen, zoals populier of wilg, waarbij de bovengrondse biomassa periodiek tot maximaal 8 jaar na de aanplanting of na de vorige oogst, in zijn totaliteit wordt geoogst) waarvan de aanplant plaatsgevonden heeft op gronden die op dat ogenblik gelegen zijn buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden vallen niet onder de het toepassingsgebied van het

26 Besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004 inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen, (“Besluit Hernieuwbare Energiebronnen”).

27 Dit is ‘hout van snelgroeïende houtachtige gewassen waarbij de bovengrondse biomassa periodiek tot maximaal 8 jaar na de aanplanting of na de vorige oogst, in zijn totaliteit wordt geoogst’, zie artikel 1, § 2, 15°, Besluit Hernieuwbare Energiebronnen.

28 Dit zijn ‘organische stoffen/afvalstoffen van biologische oorsprong, meer bepaald stoffen die via natuurlijke biologische processen in een korte tijdsperiode kunnen worden omgezet in elementaire chemische bouwstenen’, zie artikel 1, § 2, 5°, Besluit Hernieuwbare Energiebronnen.



Bosdecreet.

In zijn Mededeling van 8 juli 2008<sup>29</sup> verstrekt de VREG toelichting met betrekking tot:

- 1° de wetgeving m.b.t. de toekenning van groenestroomcertificaten voor productie-installaties die houtstromen verbranden;
- 2° op welke wijze de VREG deze wetgeving concreet zal toepassen.

## 4.2 Biobrandstoffen

Met betrekking tot biobrandstoffen bevat de Biobrandstoffenwet enkel de verplichting voor de producenten om in hun aanvraagdossier aan te tonen dat zij voldoen aan de daarin vermelde duurzaamheidscriteria (zie hoger).

De Biobrandstoffenwet bevat echter geen bepaling die betrekking heeft op duurzaamheid van de grondstoffen nadat de licentie verstrekt is.

## 4.3 Europese ontwikkelingen

Op 23 januari 2008 stelde de Europese Commissie zijn 'Renewable Energy and Climate Change Package' voor<sup>30</sup>.

Het voorstel van richtlijn van de Europese Commissie met betrekking tot hernieuwbare energie bevat drie grote luiken<sup>31</sup>.

In de eerste plaats legt de Commissie aan de verschillende lidstaten bindende streefcijfers op waardoor tegen 2020 het aandeel van energie uit hernieuwbare energiebronnen in het totale energieverbruik binnen de Europese Unie 20 % kan bereiken. De verdeling tussen de lidstaten die de Commissie voorstelt, is gebaseerd op het Bruto Binnenlands Product. Het aandeel van energie

---

29 Mededeling van de VREG van 8 juli 2008 met betrekking tot de toepassing van artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004 inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen betreffende de aanvaardbaarheid voor de certificatenverplichting van groenestroomcertificaten voor elektriciteitsproductie uit houtstromen, [www.vreg.be/vreg/documenten/mededelingen/MEDE-2008-2.pdf](http://www.vreg.be/vreg/documenten/mededelingen/MEDE-2008-2.pdf).

30 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/33&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>

31 De passage hieronder is gebaseerd op T. VERMEIR, 'Nog een lange weg te gaan voor de hernieuwbare energiebronnen', in K. DEKETELAERE en B. DELVAUX (eds.), 'Het Europese energie- en klimaatpakket', *MER* 2008, 194-197.

uit hernieuwbare bronnen wordt berekend als het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen, gedeeld door het eindverbruik van energie uit alle bronnen, en wordt uitgedrukt in procenten. Het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in elke lidstaat wordt berekend als de som van:

- (a) het eindverbruik van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen;
- (b) het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor verwarming en koeling; en
- (c) het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoersdoeleinden.

In de tweede plaats beoogt de Europese Commissie om de bouw en exploitatie van installaties voor de opwekking van energie uit hernieuwbare bronnen te stroomlijnen en vergemakkelijken.

In de derde plaats beoogt de ontwerprichtlijn een verregaande uitbreiding van het concept ‘garanties van oorsprong’. Garanties van oorsprong werden ingevoerd door de Richtlijn 2001/77/EG. Garanties van oorsprong vermelden uit welke energiebronnen de elektriciteit is geproduceerd en dienen de producenten van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen in staat te stellen aan te tonen dat de elektriciteit die zij verkopen elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen in de zin van die richtlijn is. Aan deze publiciteitsfunctie koppelt de Europese Commissie nu twee andere functies. Garanties van oorsprong (i) kunnen verhandeld worden tussen overheden en ondernemingen en (ii) moeten dienen om aan te tonen dat de lidstaten hun verplichtingen inzake streefcijfers hebben nageleefd.

Specifiek met betrekking tot biobrandstoffen<sup>32</sup> stelt de Europese Commissie een richtlijn voor ter wijziging van de Biobrandstoffenrichtlijn. Voor elke lidstaat geldt een specifieke bindende doelstelling om het aandeel van biobrandstoffen in de transportbrandstoffen te verhogen tot 10 %. In de overwegingen van het voorstel van richtlijn staat te lezen dat de bindende doelstellingen zijn opgelegd om meer zekerheid te geven aan investeerders.

Alleen biobrandstoffen die aan de duurzaamheidscriteria voldoen, kunnen in aanmerking worden genomen voor het behalen van de objectieven, quotaverplichtingen en steunmaatregelen. Wat de verificatieprocedure betreft, moeten de lidstaten de economische operatoren verplichten aan te tonen dat ze voldoen aan de duurzaamheidscriteria. Het ‘mass balance system’ wordt gebruikt. Wanneer biobrandstoffen van verschillende oorsprong met elkaar gemengd worden, blijft

---

32 De passage hieronder is gebaseerd op M. SCHURMANS, ‘Het Europese voorstel van richtlijn inzake biobrandstoffen’, in K. DEKETELAERE en B. DELVAUX (eds.), ‘Het Europese energie- en klimaatpakket’, *MER* 2008, 198-202.

de informatie over de duurzaamheidscriteria fysisch verbonden met specifieke hoeveelheden of mengsels.

De Commissie zal in 2010 en 2012 rapporteren over dit systeem en de haalbaarheid van andere systemen onderzoeken (waar informatie over duurzaamheidscriteria niet fysisch verbonden blijft met specifieke hoeveelheden of mengsels) en daarvoor eventueel voorstellen indienen. De Commissie kan, via een specifieke procedure, beslissen dat het voldoen aan duurzaamheidscriteria kan aangetoond worden door bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen de EU en derde landen en door vrijwillige nationale of internationale certificeringssystemen. Indien operatoren op basis daarvan aantonen dat aan de duurzaamheidscriteria is voldaan, kunnen de lidstaten ter zake geen extra eisen meer stellen.

De Commissie zal tegen eind 2010 een rapport en eventueel een voorstel publiceren in verband met duurzaamheidsvereisten voor biomassa. Het betreft:

1. De broeikasgasemissiereductie door het gebruik van de biobrandstoffen moet minstens 35 % bedragen.
2. Grondstoffen mogen niet geteeld zijn op grond die tijdens of na 2008 een erkende waarde heeft op het vlak van biodiversiteit, zelfs al heeft de grond die waarde niet meer.
3. Landbouwproducten geteeld in de EU moeten voldoen aan bepaalde milieunormen en een Code van Goede Praktijk uit de Raadsverordening Nr. 1782/2003.

Het Europese Parlement heeft in eerste lezing de voorstellen van de Europese Commissie verscherpt.

Om de nationale streefcijfers te behalen (en zo op Europees vlak aan het verplichte streefcijfer van 20% hernieuwbare energie te bereiken) moeten de lidstaten erop toezien dat alle energie die wordt meegerekend voor die streefcijfers aan alle in de richtlijn vermelde duurzaamheidscriteria voldoet.

Het Europees Parlement pleit (terecht) voor een gelijkstelling tussen biobrandstoffen en biomassa voor elektriciteits- en warmteopwekking, onder de gezamenlijke noemer biomassa. Voor die biomassa stelt het Europese Parlement de volgende duurzaamheidscriteria voor:

- Een zeer hoge mate van broeikasgasreductie;
- Het gebruik van landbouwgrond voor de productie van biobrandstoffen mag niet concurreren met het gebruik van landbouwgrond voor de productie van voedingsmiddelen;

- Meer gedetailleerde omschrijving van land met grote biodiversiteit, waarop geen biomassa mag geproduceerd worden;
- Doeltreffende maatregelen moeten genomen worden ter voorkoming van waterverontreiniging, buitensporig waterverbruik, luchtverontreiniging, verslechtering van de bodemkwaliteit, gebruik van landbouwchemicaliën;
- De rechten van de oorspronkelijke grondbezitters moeten gerespecteerd worden.

Op sociaal vlak mag bij de productie van grondstoffen voor biobrandstoffen geen dwangarbeid of kinderarbeid worden gebruikt. Er moeten geldige arbeidscontracten afgesloten zijn. De nationale wetgeving inzake de gezondheid en veiligheid van werknemers moet worden nageleefd.

De producenten moeten een aantal internationale overeenkomsten (doen) naleven: de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten; het Verdrag inzake biologische diversiteit; het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid; en het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en het bijbehorende Protocol van Kyoto.

Het Parlement voorziet wel de mogelijkheid voor kleine landbouwers, organisaties van producenten en coöperaties groeps-certificering aan te vragen om zich te beschermen tegen onevenredig zware administratieve lasten als gevolg van de vastgelegde auditprocedures.

In de Toelichting bij het Verslag stelde de rapporteur dat er volgens hem een duidelijke hiërarchie nodig is voor het gebruik van biomassa voor energie. Daarbij moeten ‘go’-categorieën (biomassa uit afvalstromen; resten; gebruik van aangetaste grond, dubbel landgebruik zoals biodiversiteit/beheerregimes voor overstroming of bosbranden; en nieuwe grondstoffen uit niet-voedsel/voedsel zoals algen) en ‘no-go’-categorieën (speciale gebieden die niet worden gebruikt) worden gedefinieerd.

Tijdens de besprekingen van het voorstel van richtlijn op 28 mei 2008 en 6 juni 2008 in de Raad van de Europese Unie werd het punt of in derde landen eveneens ecologische en maatschappelijke milieuduurzaamheidscriteria voor de productie van biobrandstoffen van toepassing zouden moeten zijn, opnieuw besproken. Sommige delegaties stellen voor om bewakings- en rapportageverplichtingen in te stellen in plaats van de duurzaamheidscriteria op te leggen.

Op 9 december 2008, een dag voor het afsluiten van deze bijdrage, bereikten de onderhandelaars van de Europese Commissie, het Europese Parlement en de lidstaten uiteindelijk een akkoord over het nieuwe pakket rond hernieuwbare energiebronnen (met inbegrip van biobrandstoffen).

## 5 Eindgebruik

### 5.1 Rationeel energiegebruik

‘Rationeel EnergieGebruik’ is evenveel (of meer) doen met minder energie<sup>33</sup> of het ecologisch en economisch verantwoord omgaan met verschillende energiebronnen<sup>34</sup> of nog het zo efficiënt mogelijk gebruik van energie<sup>35</sup>.

De Vlaamse beleidsopties inzake rationeel energiegebruik zijn vastgelegd in het (kader)decreet van 2 april 2004 tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in het Vlaamse Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto (‘REG-Decreet’).

Specifiek voor de elektriciteits- en aardgasmarkt schrijft het Besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 inzake de openbaardienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik (‘REG-Besluit’) verschillende verplichtingen voor de netbeheerders en de leveranciers voor.

#### 5.1.1 Distributienetbeheerders

Onder het REG-Besluit hebben de distributienetbeheerders zowel resultaats- als actieverplichtingen.

Als resultaatsverplichting moet elke DNB een primaire energiebesparing realiseren bij zijn huishoudelijke eindafnemers (0,02 kWh) en zijn niet-huishoudelijke afnemers (0,015 kWh) in vergelijking met de totale afname twee jaar eerder. Bedraagt de energiebesparing meer dan wat voorgeschreven is, kan de DNB het overschot overdragen naar het volgende kalenderjaar. Het Vlaams Energieagentschap kan de netbeheerder een administratieve geldboete opleggen van 10 cent per kWh te weinig bespaarde primaire energie ten opzichte van de opgelegde hoeveelheid.

De actieverplichtingen van de DNBs zijn vooral gericht op informatieverstrekking, advisering en doelgroepenbeleid. Zo moeten ze de informatiebrochures van de Vlaamse overheid verspreiden.

---

33 [www.kuleuven.be/energie/](http://www.kuleuven.be/energie/)

34 [Wikipedia, nl.wikipedia.org/wiki/Rationeel\\_energiegebruik](http://Wikipedia.nl.wikipedia.org/wiki/Rationeel_energiegebruik).

35 Artikel 2, 1°, REG-Decreet.

Een REG-adviseur moet aan huishoudelijke eindafnemers tijdens de kantooruren individueel REG-advies kunnen geven. Elke DNB moet verder via sensibilisering en algemene informatie-verspreiding de aandacht vestigen op rationeel energiegebruik. Daarnaast moet de DNB in overleg met elke gemeente in de periode 2007-2009 een aantal energiescans uitvoeren bij specifieke doelgroepen van huishoudelijke eindafnemers. Aan de niet-huishoudelijke eindafnemers en op diens vraag stellen ze een keer per jaar gratis schriftelijk alle beschikbare afnamegegevens voor de laatste drie jaar ter beschikking.

Op verzoek van de onderwijsinstellingen en welzijns- en gezondheidsvoorzieningen, biedt de DNB voor de gebouwen met een gezamenlijke bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 1000 m<sup>2</sup> op een gebouwsite, een energieboekhouding aan. Het energieboekhoudsysteem moet toelaten om het elektriciteits-, het aardgas-, het stookolie- en het waterverbruik op te volgen. De instellingen betalen de opstartkosten; de overige kosten draagt de DNB.

Aan beschermde afnemers biedt de DNB het volgende aan:

- een hogere financiële tegemoetkoming dan voor niet-beschermde afnemers voor elke directe actie;
- kortingsbonnen voor de aankoop van een energiezuinige koelkast met A+- of A++-label of een energiezuinige wasmachine met AAA-label.

Verder zet elke DNB samenwerkingsverbanden op met sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren met het oog op het realiseren van primaire energiebesparing. Tenslotte biedt elke DNB op verzoek van een lokaal bestuur ondersteuning bij de planning en implementatie van het lokale energiebeleid.

Bij niet-naleving van een actieverplichting kan het Vlaams Energieagentschap aan de netbeheerder een administratieve geldboete opleggen die niet lager mag zijn dan 1.000 euro noch hoger dan 1 procent van de omzet die de betrokken overtreder heeft gerealiseerd op de Vlaamse energiemarkt tijdens het laatste afgelopen boekjaar.

DNBs moeten ook een REG-actieplan en een REG-rapport opstellen.

### **5.1.2 Leveranciers**

Krachtens artikel 21 REG-Besluit moeten de leveranciers bij elke eindafrekening het jaarlijkse

elektriciteitsverbruik tijdens de laatste drie jaar op een overzichtelijke manier weergeven.

Daarnaast moeten de leveranciers op elke factuur en in het directe promotiemateriaal de volgende vermeldingen opnemen:

- de oorsprong van de geleverde elektriciteit;
- de informatiekanalen waar de afnemers informatie kunnen vinden over de gevolgen voor het milieu wat betreft CO<sub>2</sub>-emissies en radioactief afval van elektriciteitsproductie met verschillende energiebronnen.

De oorsprong van de elektriciteit wordt opgegeven onder volgende categorieën:

- elektriciteit geproduceerd met hernieuwbare energiebronnen. Voor dit aandeel moet de leverancier een overeenstemmend aantal garanties van oorsprong inleveren bij de VREG;
- elektriciteit geproduceerd in kwalitatieve warmtekrachtinstallaties; Voor dit aandeel moet de leverancier een overeenstemmend aantal warmtekrachtcertificaten kunnen voorleggen;
- elektriciteit geproduceerd met fossiele brandstoffen;
- elektriciteit geproduceerd in nucleaire centrales;
- elektriciteit waarvan de oorsprong onbekend is. Deze laatste categorie is enkel toegestaan voor een fractie kleiner dan 5 % of in geval de leverancier gemotiveerd kan aantonen dat de oorsprong niet achterhaald kan worden.

## 5.2 Energieprestatie van gebouwen

We gaan in het kader van deze bijdrage niet verder in op de nieuwe regeling inzake energieprestatie van gebouwen. De richtlijn 2002/91/EG betreffende de energieprestaties van gebouwen trad in werking op 4 januari 2003 en diende uiterlijk op 4 januari 2006 te zijn omgezet in nationale wetgeving. In het Vlaamse Gewest is de huidige regeling neergeschreven in het Energieprestatie-decreet van 22 december 2006<sup>36</sup>.

---

36 Decreet van 22 december 2006 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van artikel 22 van het REG-decreet.

Doel van deze wetgeving is het stimuleren van verbeterde energieprestaties van gebouwen. De regelgeving is van toepassing op nieuwe, vernieuwde of bestaande gebouwen waar energie verbruikt wordt of verbruikt kan worden om een specifiek binnenklimaat voor mensen te verkrijgen.

### 5.3 Energielabels

Met de Richtlijn 92/75/EEG betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaard-productinformatie van huishoudelijke apparaten wou de Europese wetgever de harmonisatie mogelijk maken van nationale voorschriften met betrekking informatie over het energieverbruik en het verbruik van andere belangrijke hulpbronnen voor bepaalde soorten huishoudelijke apparaten, zodat de consument kan kiezen voor op energiegebied efficiëntere apparaten. De betrokken apparaten zijn

- koelkasten, diepvriezers en combinaties daarvan;
- wasmachines, droogtrommels en combinaties daarvan;
- vaatwasmachines;
- ovens;
- warmwaterapparatuur en –opslagapparaten;
- verlichtingsbronnen; en
- klimaatregelingsapparaten.

In België is de Richtlijn 92/75/EEG omgezet door het koninklijk besluit van 10 november 1996 betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaard-productinformatie van huishoudelijke apparaten, dat als hogere rechtsnorm de artikelen 14, § 1, a), en 83, § 1, 1<sup>o</sup>, van de wet van 14 juli 1991 op de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument aangeeft.

In uitvoering van dit koninklijk besluit heeft de minister van economische zaken de volgende ministeriële besluiten uitgevaardigd:

- Ministerieel besluit van 20 november 1996: elektrische koelkasten, diepvriezers en combinaties daarvan;
- Ministerieel besluit van 1 december 1998: huishoudelijke afwasmachines;
- Ministerieel besluit van 1 december 1998: huishoudelijke was-droogcombinaties;
- Ministerieel besluit van 1 december 1998: huishoudelijke elektrische droogtrommels;



- Ministerieel besluit van 1 december 1998: huishoudelijke wasmachines;
- Ministerieel besluit van 1 december 1999: lampen voor huishoudelijk gebruik; en
- Ministerieel besluit van 7 februari 2003: airconditioners voor huishoudelijk gebruik.

## 6 Besluit

De ecologisering van het energierecht heeft duidelijk voet aan grond gekregen en zal haar opmars de komende jaren gestaag voortzetten. Dit heeft zonder twijfel implicaties op de milieurechtelijke begeleiding van activiteiten in de energiesector. Een groter aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de productie van energie lijkt een groot maatschappelijk draagvlak te hebben. Het zorgt immers voor een veel lagere uitstoot van broeikasgassen, het verkleint de afhankelijkheid van buitenlandse energiebronnen, het kan leiden tot grotere investeringen in onderzoek en ontwikkeling en in werkgelegenheid. Deze ‘lokale’ voordelen verwelkomt men (‘Yes In My Back Yard’ of ‘YIMBY’).

Wanneer promotoren echter concrete projecten op specifieke locaties voorstellen slaagt het YIMBY-gevoel al snel om in een NIMBY-reflex (‘Not In My Back Yard’) of zelfs een BANANA-houding (‘Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything’). Tegelijk houdt de regelgever bij het uitzetten van abstracte doelstellingen inzake hernieuwbare energiebronnen zelden voldoende rekening met de fysische ruggengraat die voor deze doelstellingen nodig zijn. Zo zijn er intussen al een tiental aanvragen voor een domeinconcessie voor de bouw van windturbines in de Noordzee ingediend. Zonder snelle versterking van het Elia-transmissienet zullen voorlopig maar drie windmolenparken hun elektriciteit aan land krijgen. Ook de gestage groei van zonnepanelen op private huizen zorgt voor grote technische problemen bij de distributienetbeheerders. Op het moment dat de zon zakt, stijgt het spanningsniveau op de distributienetten waardoor alle zeilen moeten worden bijgezet.

In weerwil van wat beweerd wordt, zal een groter aandeel van biomassa en warmtekrachtkoppelinginstallaties niet onmiddellijk een garantie zijn voor een grotere bevoorradingszekerheid. Een groot deel van de biomassa moet de producent immers invoeren uit derde landen. Het aardgas voor de warmtekrachtkoppelinginstallaties zal binnenkort ook niet meer in Europa kunnen gevonden worden.

Tenslotte is de roep naar een ‘carbon free’-elektriciteitsproductie ook een reden om de uitstap uit de kernenergie te herbekijken.

Daarom blijft het absoluut noodzakelijk dat de overheid alles inzet op een rationeel energiegebruik. Discussies rond de toekenning van een BTW-korting op elektriciteitsverbruik moeten hiermee terdege rekening houden.

## II Duurzame Ontwikkeling: ethisch concept of juridische toetsingsgrond?

*Peter De Smedt\**

### 1 Biobrandstoffenvraagstuk: oefenterrein of strijdperk van duurzame ontwikkeling?

#### 1.1 Monsters aan de pomp?

Biobrandstoffen staan in het brandpunt van de belangstelling. Die aandacht is op zijn minst controversieel. De één ziet in het grootschalig ontwikkelen van deze energiebron een veelbelovende ontwikkeling om onze onafhankelijkheid van fossiele brandstoffen terug te dringen en het klimaatvraagstuk op te lossen; anderen werpen moreel indringende vragen op over de concurrentie tussen *'food, forest and fuel'*. Europa is niet ongevoelig voor deze wisselingen. Eerst wordt ingezet op een ambitieuze doelstelling van 10% verplicht bijmengen in 2020, een jaar later wordt dit doel gehalveerd.

Bij veel partijen is de euforie over de kansen van biomassa doorgeslagen naar een pessimisme. Gezaghebbende internationale (onderzoeks)organisaties, zoals de Food and Agriculture Organization (FAO), Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) en Joint Research Centre van de Europese Commissie (JRC), hebben immers geconcludeerd dat de huidige biobrandstoffen – waarbij meer specifiek biobrandstoffen van de eerste generatie worden geïsoleerd – geen kosteneffectieve en duurzame manier zijn om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen. De Wereldbank concludeerde in 2008 dat de vraag naar biobrandstoffen één van de oorzaken was van de wereldwijde stijging van de voedselprijzen, wat de VN-voedselrapporteur Jean Ziegler verleidde tot de uitspraak dat *'biofuels a crime against humanity'* zijn. Ook milieuorganisaties en de derdewereldbeweging dragen die waarschuwing breed uit.

#### 1.2 De emancipatie van het duurzaamheidsconcept

In het debat over biodiesel wordt duurzame ontwikkeling (dat onderhand ruim bekend is in het

---

\* Peter De Smedt is advocaat bij LDR en wetenschappelijk medewerker aan het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent.

beleids- en bedrijfsjargon, waar het adjectief in de meest hilarische combinaties<sup>1</sup> opduikt), ingezet als een juridisch wapen tegen de verdere ontwikkeling van de biobrandstoffensector.

Duurzaamheid is de vertaling van *sustainability* (dat is afgeleid van het Latijnse woord *sustenare*: op- of omhooghouden), hetgeen betekent dat iets tot in lengte van dagen kan voortduren. Het is een idee dat voortkomt uit het inzicht dat het wereldwijde proces waarin technologie, kapitaalgroei, productie en consumptie elkaar aan- en opjagen niet langdurig gedragen kan worden door de inherente beperkingen van de aarde. Het duurzaamheidsconcept suggereert ook een perspectief waarbinnen naar oplossingen kan worden gezocht.

Dit concept van duurzaamheid en duurzame ontwikkeling is niet nieuw. Voor het auteursrecht van het begrip duurzame ontwikkeling of duurzaamheid in onze betekenis moeten we niet bij de Brundtlandcommissie in 1987 zijn, maar bij Hans Carl von Carlowitz, een Duitse mijnbouwkundige<sup>2</sup>. Hij hield zich ook bezig met bosbouw en gebruikte in 1713 het begrip ‘*nachhaltige Entwicklung*’ in zijn *Sylvicultura Oeconomica* (Economische Bosbouw). Vertaald naar de bosbouwkundige praktijk betekende dit beginsel: streven naar een evenwicht tussen de aanwas en kap van bomen. Er dreigde in die periode immers een tekort aan hout in Duitsland en andere Europese landen door afnemende houtvoorraden en een toenemende bevolking. Op die manier kon in principe een voortdurende exploitatie (*nachhaltende Nutzung*) tot stand worden gebracht.

De juridische verankering van duurzame ontwikkeling en vooral de toepassing van dit concept in de rechtspraak is echter van relatief recente datum. Vroeger dook het duurzaamheidsconcept al op in de internationale procesvoering<sup>3</sup>. Recent werd het concept van duurzame ontwikkeling ook ontdekt als een mogelijke rechtsgrond om vergunningen te weigeren of aan strenge voorwaarden te koppelen.

---

1 Zo leert een korte verkenning in cyberspace dat tegenwoordig blijkbaar ook ‘Sustainable Sex’ wordt gepromoot, waarbij onder de verwijzing naar de slogan: ‘Greening Your Sex Live!’ allerlei eco-speeltjes en klimaatneutrale hulpmiddelen bleken aangeboden te worden.

2 H. VAN ZON, ‘Geschiedenis en Duurzame Ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling in historisch perspectief: enkele verkenningen’. *Vakreview duurzame ontwikkeling*. Netwerk Duurzaam Hoger Onderwijs, UCM/KUN, 2002, 10.

3 ‘Duurzame ontwikkeling’ speelde al een belangrijke rol in een aantal internationale rechtszaken beslecht door het Internationaal Gerechtshof, zoals de Gabcikovo-Nagymaros case (1997), de Belgisch-Nederlandse Iron Rhine case (2005) en de Pulp Mills on the River Uruguay case (2006), te consulteren via <http://www.icj-cij.org/docket/>; zie hierover: A. BOYLE, ‘Between Process and Substance; Sustainable Development in the Jurisprudence of International Courts and Tribunals’, in H. CHRISTIAN BUGGE en C. VOIGT (eds.), *Sustainable Development in International and National Law, The Avosetta Series* (8), Groningen, Europa Law Publishing, 2008, 203-214.

Zo haalde in het voorjaar van 2008 een aantal beslissingen van de deputatie van de provincie Antwerpen over milieuvergunningaanvragen voor de exploitatie van palmoliecentrales het nieuws. Biox, een Nederlandse handelaar in biomassa, had een aanvraag ingediend voor een palmoliecentrale in de Antwerpse haven van 47,5 megawatt, goed voor een elektriciteitsproductie voor het verbruik van 140.000 gezinnen. Hoewel aan alle noodzakelijke milieuverplichtingen werd voldaan, weigerde het Antwerpse provinciebestuur deze aanvraag in te willigen omdat de energiegroep onvoldoende garanties kon voorleggen om de duurzaamheid van haar installatie te verzekeren. Er werd gewezen op de impact die de aanvoer van die palmolie zou hebben op het behoud van het bosbestand, de biodiversiteit en de voedselvoorziening, in dit geval in Zuidoost-Azië, Maleisië en Indonesië. Als juridische weigeringsgrond werd verwezen naar het voorschrift inzake duurzame ontwikkeling, dat korte tijd voordien als algemene beleidsdoelbepaling was verankerd in artikel 7bis G.W. Bij het gebruik van palmolie als energiebron zou het voldoen aan deze doelstelling niet gegarandeerd kunnen worden. Korte tijd nadien werd op vergelijkbare gronden de aanvraag van GEP Nederland Holding, die in Hoboken een warmtekrachtkoppeling op PPO (pure plantaardige olie) wou exploiteren, geweigerd door het Antwerpse provinciebestuur.

Zijn deze uitspraken zonderlinge eendagsvliegen of vormen deze beslissingen integendeel de voorbode van een nieuwe juridische beoordelingsgrond in het milieurecht?

### 1.3 Opzet van de bijdrage

Bovenstaande cases brengen mij tot de kern van mijn uiteenzetting.

Sinds de introductie van het begrip duurzame ontwikkeling in de internationale politiek in 1987 is ook de rechtsleer hiervan enigszins in de ban geraakt. Het paste in de sterke opkomst van de beoefening van het nationale, Europese en internationale milieurecht, die de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw kenmerkte. Tegelijkertijd hebben juristen veel moeite met het onbeaalde, vage karakter van het begrip duurzame ontwikkeling. Wat houdt het precies in? Is het een juridisch beginsel, een normerende beleidsdoelstelling, of louter een ethisch of politiek concept? Leent het zich voor doorwerking in de vergunningenpraktijk en toepassing in een rechterlijke procedure? Is het begrip zelf niet te zeer een “*omnibusbegrip*” dat een verdere concretisering vergt?

Deze bijdrage wil de mogelijke antwoorden op de bovenstaande vragen verkennen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het proces van juridische verankering van het begrip (2), de vraag

naar de juridische draagwijdte van het begrip en de gevolgen van die kwalificatievraag voor de toepassing in de rechtspraktijk (3). De bijdrage wordt afgesloten met een aantal slotbeschouwingen en aanbevelingen (4).

Het opzet van dit artikel overstijgt wellicht in ruime mate het voorwerp van de studienamiddag, waarvan de inzet immers een gedachtewisseling over het energierecht en –beleid was. Ik heb het echter zinvol gevonden om de maatschappelijke pijnpunten in het debat over de hernieuwbare energiedoelstellingen aan te grijpen om te reflecteren over de juridische impact van het algemeen verbreid concept van duurzame ontwikkeling, dat recent ook werd verankerd in een nieuwsoortige grondwetsbepaling.

## **2 Proces van juridische verankering van het begrip ‘duurzame ontwikkeling’: van soft naar hard law?**

De juridisering van het concept van duurzaamheid dateert van recente datum. Hierna wordt een kort overzicht gegeven van de onderscheiden rechtsbronnen van het begrip ‘duurzame ontwikkeling’, zowel internationale, Europese als nationale. Uit het implementatieproces blijkt dat de bepalingen in dit verband aanvankelijk louter beleidsgericht en niet normatief werden bedoeld (*‘soft law’*), maar geleidelijk aan het begrip zijn weg vond naar juridische kaders met een sterker normerende en regulerende werking (*‘hard law’*).

### **2.1 Bronnen van internationaal en Europees recht inzake duurzame ontwikkeling**

In het internationale recht is het concept van duurzame ontwikkeling algemeen aanvaard<sup>4</sup>. Internationaal recht betreffende duurzame ontwikkeling kent diverse rechtsbronnen, zoals (multilaterale) verdragen en resoluties, verklaringen of actieprogramma’s van internationale organisaties. Soms is het een preambulaire doelstelling, soms een leidend beginsel. Zeker op het terrein van milieurecht speelt ook internationaal gewoonterecht een belangrijke rol, onder andere via het beginsel van goed nabuurschap, rechtvaardigheid (*‘equity’*) en aansprakelijkheid voor aanzienlijke milieuschade. Wellicht kan duurzame ontwikkeling eveneens tot deze algemene rechtsbeginse-

4 M.-C., CORDONNIER SEGGER, ‘Sustainable Development in International Law’, in H. CHRISTIAN BUGE en C. VOIGT (eds.), *Sustainable Development in International and National Law*, The Avosetta Series (8), Groningen, Europa Law Publishing, 2008, 91-113; K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Aldershot (Hampshire), 2008, 25-41.

len gaan behoren, hoewel daarover zeker nog geen eensgezindheid bestaat<sup>5</sup>.

Hoewel het voordien geen onbekend concept was in de Verenigde Naties en andere fora<sup>6</sup>, kreeg duurzame ontwikkeling een internationale doorbraak met het door de World Commission on Environment and Development (WCED) opgestelde rapport ‘Our Common Future’ (1987)<sup>7</sup>. Dit rapport gaf aan het begrip zijn huidige betekenis: ‘*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*’. Deze definitie van duurzame ontwikkeling is erg abstract en algemeen, hetgeen ook door de opstellers van het Brundtland-rapport werd onderkend. Mede met het oog op de operationalisering van het begrip door middel van lokale interpretaties werd in het rapport gesteld: ‘*In essence, sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the directions of investments, the orientation of technological development, and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations*’. Er werd verder benadrukt dat om ontwikkeling duurzaam te laten zijn, het sociale en ecologische factoren in beschouwing moet nemen, evenals economische en dat zowel de lange als de kortere termijn moeten aandacht krijgen.

Het sleutelconcept werd overgenomen in de VN-Verklaring van Rio inzake Milieu en Ontwikkeling (1992)<sup>8</sup>. Principe 1 van die Verklaring verkondigde het volgende: ‘*Human beings are the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature*’. Beginsel 3 verwoordt het recht op ontwikkeling, bedoeld om op rechtvaardige wijze zowel milieu- als ontwikkelingsbehoeften te vervullen en geeft ook erkenning aan de rechten van toekomstige generaties. De in deze verklaring opgenomen bepalingen werden vooral beleidsmatig opgevat, eerder dan als een bron van internationaal recht. Op deze conferentie kreeg duurzame ontwikkeling aan de hand van de zogenaamde 27 ‘Rio-beginselen’ en het actieprogramma Agenda 21 invulling<sup>9</sup>. Vijf van de genoemde beginselen werden naar voren geschoven als het meest vernieuwend, meest kenmerkend en het meest algemeen geldend om te dienen als basis voor het uitbouwen van een beleidskader inzake duurzame ontwikkeling. Het gaat om de beginselen van gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, van dub-

5 Zie o.a.: Separate Opinion of Vice-President Weeramantry (*Gabcikovo-Nagymaros*), *ICJ Reports*, 1997, 95; P. BIRNIE en A. BOYLE, *International Law & the Environment*, Oxford, University Press, 2002, 95-96; M.-C., CORDONNIER SEGGER, *o.c.*, 117-118, 178-182; K. BOSSELMANN, *o.c.*, 41.

6 Zie: M. PALLEMAERTS, ‘De opkomst van het begrip duurzame ontwikkeling in het internationaal juridisch en politiek discours: een conceptuele revolutie’, *Recht en kritiek*, 1995, 380-397.

7 <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

8 <http://www.un-documents.net/rio-dec.htm>

9 <http://www.un-documents.net/agenda21.htm>

bele billijkheid, van integratie, van voorzorg en van participatie. Duidelijk werd dat duurzame ontwikkeling een solidariteitsconcept en veranderingsproces in tijd en ruimte is.

Nog meer dan Rio 1992 was Johannesburg 2002<sup>10</sup> vooral een politiek gebeuren. Het ging tijdens de Wereldtop Duurzame Ontwikkeling te Johannesburg niet om nieuwe ‘standard-setting’, maar om naleving van al wat al overeengekomen was. De conferentie leverde de volgende officiële teksten op: de Johannesburg-Verklaring, waarin de regeringsleiders uitspraken dat ze de principes van Rio nog steeds onderschrijven en dat ze Agenda 21 onverkort willen uitvoeren en een Plan of Implementation, waarin verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling worden uitgewerkt. De resultaten werden gekwalificeerd als mager. Wel werd op diverse nevenconferenties aandacht besteed aan de rol van het recht bij het streven naar duurzame ontwikkeling. Opvallend daarbij was de rol van het Global Judges Forum, dat de rol van rechtspraak bij duurzame ontwikkeling benadrukte<sup>11</sup>.

Duurzame ontwikkeling is tenslotte ook juridisch verankerd geraakt in diverse belangrijke verdragen die in de jaren negentig van de vorige eeuw en aan het begin van deze eeuw zijn gesloten, waaronder die betreffende klimaatverandering, biologische diversiteit en antiverwoestijning en een aantal regionale verdragen in Europa, Afrika, Latijns-Amerika en Zuid-Oost Azië. Duurzame ontwikkeling vond ook zijn weg naar verdragen met een meer economische oriëntatie<sup>12</sup>, waaronder het oprichtingsverdrag van de Wereldhandelsorganisatie (WTO, 1994), het Verdrag inzake Migrerende Vissoorten (1997) en de EU-verdragen<sup>13</sup>.

Wat die laatste verdragen betreft, verwoordt de taakomschrijving van artikel 2 van het Verdrag van Amsterdam inzake de Europese Unie de doelstelling van ‘*economische en sociale vooruitgang alsmede een hoog werkgelegenheidsniveau en totstandbrenging van evenwichtige en duurzame ontwikkeling*’, zonder evenwel het begrip duurzame ontwikkeling te definiëren. Ar-

---

10 <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>

11 Zie: X, *Global judges symposium on sustainable development and the role of law*, Johannesburg, South Africa 18-20 August 2002. Report Vol. I and II, UNEP, 2002, 286p.; zie ook: [http://www.unep.org/law/Symposium/Judges\\_symposium.htm](http://www.unep.org/law/Symposium/Judges_symposium.htm); A.M. HINDMAN, “Global Judges Symposium. A Step Forward in the Judiciary’s Role in Sustainable Development”, *Environmental Policy and Law*, 2002, 240-241, te consulteren via <http://iospress.metapress.com/content/9hdtvej0wffvvgb/fulltext.pdf>

12 M.W. GEHRING, ‘Sustainable Development and International Trade and Investment Law’, in H. CHRISTIAN BUGGE en C. VOIGT (eds.), *Sustainable Development in International and National Law*, o.c., 271-317.

13 L. KRÄMER, ‘Sustainable Development in EC Law’, in H. CHRISTIAN BUGGE en C. VOIGT (eds.), *Sustainable Development in International and National Law*, o.c., 377-419.



tikel 6 van het herziene EU-verdrag eist, met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling, de integratie van vereisten op het terrein van milieubescherming in alle activiteiten en beleidsgebieden van de Unie. Expliciet komt dit ook terug in Titel XX van het EU-verdrag dat over ontwikkelingssamenwerking handelt (zie artikel 177) en in een talrijk aantal teksten van de secundaire Europese wetgeving<sup>14</sup>. Artikel 174 bepaalt de voornaamste milieubeginselen, die ook deel uitmaken van de zogenaamde ‘Rio-beginselen’. Het duurzaamheidsconcept werd ook nadrukkelijk opgenomen in artikel I-3, 3 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en vervolgens in de taakomschrijving van artikel 2, derde en vijfde lid, van het Verdrag van Lissabon, waar het als volgt wordt omschreven; *‘(De Unie) zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.’* Hoewel het begrip uitdrukkelijk figureert in een talrijk aantal juridische teksten en beleidsdocumenten van de Unie, wordt door gezaghebbende auteurs geargumenteed dat duurzame ontwikkeling veeleer een politieke dan een juridische connotatie heeft in de rechtspraktijk van de Europese Unie<sup>15</sup>. Dit impliceert niet dat de taakomschrijving die is vervat in artikel 2 EU-verdrag betekenisloos zou zijn. Duurzame ontwikkeling is één van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie en gaf aanleiding tot het uitwerken van een Europese duurzaamheidsstrategie, waarvan de geformuleerde ambities inmiddels grotendeels zijn omgezet in concreet beleid.<sup>16</sup> De Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling (VSDO) baseert zich bij de keuze voor de centrale thema’s inzake duurzame ontwikkeling overigens op die hernieuwde Europese strategie<sup>17</sup>.

Als men duurzame ontwikkeling beschouwt in het licht van de hoger beschreven internationaal-rechtelijke evolutie, kan men de juridische draagwijdte ervan nog best als volgt samenvatten: *‘The concept of sustainable development is located somewhere in the spectrum of (non-legal) policies and (legal) norms. We can perhaps exclude two extremes. On the one hand, the concept is more than a mere political ideal as it has been referred to repeatedly in hard law and, in much detail, in soft law. On the other hand, the concept is less than a rule as it lacks direct legal con-*

14 Bijv. Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

15 L. KRÄMER, *o.c.*, 393; *contra*: H. VEINLA, ‘Sustainable Development as the Fundamental Principle of Europe’s Environmental *Ius Commune*’, *Juridica International* 205, 115, te consulteren via [http://www.juridica.ee/international\\_en.php](http://www.juridica.ee/international_en.php)

16 In juni 2001 heeft de Europese Raad van Göteborg de Europese duurzaamheidsstrategie (EU-SDS) aangenomen (COM(2001)264def). In 2006 werd een herziene SDS aanvaard (COM(2005)37def).

17 <http://www2.vlaanderen.be/duurzameontwikkeling/DOInVlaanderen.htm>

*sequence*'.<sup>18</sup> De vraag rijst of die 'mossel noch vis'- kwalificatie zonder meer ook opgaat voor onze eigen nationaalrechtelijke context.

## 2.2 Juridische verankering in nationaal recht inzake duurzame ontwikkeling

Het begrip duurzame ontwikkeling heeft stilaan ook in de Belgische rechtsorde zijn weg naar de wetgeving gevonden, zowel op federaal als op gewestelijk vlak, waar het – zoals dat ook het geval is in de internationale documenten en verdragen – afwisselend wordt geformuleerd als een taakomschrijving (beleidsdoelstelling) en als een juridisch beginsel.

Zonder volledigheid na te streven, kan onder meer verwezen worden naar een talrijk aantal doelstellingbepalingen in Vlaamse regelgeving, zoals artikel 1.2.1., §1 van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM)<sup>19</sup>, artikel 4 van het Decreet Ruimtelijke Ordening (DRO)<sup>20</sup>, artikel 3, eerste lid, van het Oppervlaktedelfstoffendecreet<sup>21</sup> of artikel 4 van het Decreet Integraal Waterbeleid (DIWB)<sup>22</sup>. Duurzame ontwikkeling is ook als beleidsdoelstelling verankerd gewor-

---

18 K. BOSSELMANN, o.c., 54.

19 Die bepaling luidt als volgt: *'Ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties heeft het milieubeleid tot doel:*

*1° het beheer van het milieu door de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur;*

*2° de bescherming, tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijk leven;*

*3° het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke habitats, ecosystemen en landschappen met ecologische waarde en het behoud van de wilde soorten, in het bijzonder van die welke bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam en endemisch zijn.'*

20 Artikel 4 DRO bepaalt: *'De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.'*

21 Deze bepaling stelt het volgende voorop: *'Het beleid inzake het beheer van de oppervlaktedelfstoffen heeft als basisdoelstelling om, ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties, op een duurzame wijze te voorzien in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen.'*

22 Artikel 4 DIWB bepaalt: *'Integraal waterbeleid is het beleid gericht op het gecoördineerd en geïntegreerd ontwikkelen, beheren en herstellen van watersystemen met het oog op het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van dit watersysteem als zodanig, en met het oog op het multifunctionele gebruik, waarbij de behoeften van de huidige en komende generaties in rekening wordt gebracht.'*

den in decreetteksten van buurgewesten, zoals in artikel D.1 van het Waalse Milieuwetboek<sup>23</sup>. Het concept figureert ook in niet-milieurechtelijke teksten, zoals in de opdrachtbepaling van artikel 2 van het Gemeentedecreet<sup>24</sup>.

Artikel 4 van de Wet Mariene Milieu definieert duurzame ontwikkeling als een juridisch beginsel, dat op eenzelfde voet wordt geplaatst met een aantal milieubeginselen (preventiebeginsel, voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt). Deze bepaling heeft een erg breed toepassingsbereik, omdat het volgens artikel 4, §1 niet alleen door de overheid, maar door alle gebruikers van de zeegebieden in acht moet worden genomen<sup>25</sup>. Dit is een erg ongewone benadering<sup>26</sup>. Af en toe wordt duurzame ontwikkeling ook gevat onder een nog vreemdere normkwalificatie, wat nog grotere vragen opwerpt over de rechtsgevolgen en de juridische afdwingbaarheid ervan. Zo beschouwt artikel 2.1.3. VLAREM II de duurzame ontwikkeling als een ‘algemene basismilieukwaliteitsnorm’<sup>27</sup>, die overeenkomstig artikel 2.1.2. door de overheid moet worden gehanteerd bij het plannen en realiseren van haar beleid, zoals op het vlak van het vergunningenbeleid (zie ook art. 2.1.1., §2 VLAREM II).

Een aantal andere wetten beogen een meer operationele of instrumentele uitvoering te geven aan het begrip duurzame ontwikkeling. In dit kader kan melding worden gemaakt van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, dat de grondslag biedt voor een adviesorgaan, planinstrument en organisatorische omkadering van

23 Overeenkomstig deze bepaling geldt: *‘L’environnement et, notamment, les espaces, paysages, ressources et milieux naturels, l’air, le sol, l’eau, la diversité et les équilibres biologiques font partie du patrimoine commun des habitants de la Région wallonne et sous-tendent son existence, son avenir et son développement’*; zie verder ook: X. THEUNIS, ‘Le développement durable: une seconde nature’, *Amèn*. 2000 (numéro special), 10.

24 Artikel 2 van dit decreet bepaalt: *‘De gemeenten beogen om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied.’*

25 Art. 4, § 1 bepaalt: *‘De gebruikers van de zeegebieden en de overheid zullen bij het uitvoeren van hun activiteiten in de zeegebieden rekening houden met het beginsel van het preventief handelen, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van het duurzaam beheer, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het herstelbeginsel.’*

26 Zo oordeelde de rechtspraak in het kader van de procesvoering rond de Antwerpse ISVAG-verbrandingsoven dat het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, dat onder meer is verankerd in artikel 1.2.1., §2 DABM, geen rechtsplicht creëren in hoofde van de exploitant, doch enkel beginselen die door de overheid dienen te worden betrokken in de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag (Antwerpen, 11 oktober 1999, *T.M.R.* 2000, 52; *contra*: Voorz. Rb. Antwerpen, 2 februari 1999, *A.J.T.* 1998-99, 807, noot I. LARMUSEAU).

27 Overeenkomstig artikel 2.2.3., §1, tweede lid, DABM bepalen basismilieukwaliteitsnormen de kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu moet voldoen.

het federaal duurzaamheidsbeleid<sup>28</sup>. Ruim 10 jaar later, op 18 juli 2008, kreeg ook het Vlaamse Gewest een decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling, dat een (al bij al erg vage) juridische onderbouw biedt voor het duurzaamheidsbeleid in Vlaanderen. Het bevat de basisbepalingen voor een meer planmatige aanpak via een strategienota (VSDO), duurzaamheidsprogrammering en de uitbouw van een interbestuurlijke en beleidsdomeinoverschrijdende organisatie van dit beleidsterrein. In tegenstelling tot de hierboven genoemde doel- en andere wetsbepalingen, geeft de wet van 5 mei 1997 en het decreet van 18 juli 2008 een definitie van duurzame ontwikkeling die volgens de parlementaire voorbereidingsstukken van die wetgevingsakten is geïnspireerd op de omschrijving ervan in het Brundtlandrapport.<sup>29</sup>

Het inschrijven van het concept in de Grondwet vormt ongetwijfeld een sluitstuk van dit veranderingsproces in de Belgische institutionele context. Op 25 april 2007 werd inderdaad een artikel 7bis toegevoegd in de Grondwet, met de volgende tekst: *'Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten,*

---

28 Dit decreet biedt meer specifiek grondslag biedt voor de oprichting van een Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de opmaak van een federaal plan voor duurzame ontwikkeling (vierjaarlijkse) en een rapport inzake duurzame ontwikkeling (tweejaarlijks). Bovendien voorziet de wet in een organisatorisch luik, met name door de oprichting van een Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO), de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (PFODO) en de cellen duurzame ontwikkeling die instaan voor het uitvoeren van de duurzaamheidseffectbeoordeling (DOEB).

29 Artikel 2,1° van de federale wet van 5 mei 1997 definieert duurzame ontwikkeling als volgt: *'die ontwikkeling die gericht is op bevrediging van de noden van het heden zonder deze van de komende generaties in het gedrang te brengen, en waarvan de realisatie een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften'*. Artikel 2,1° van het decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling definieert dit begrip op een vergelijkbare wijze: *'een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden tot behoeftevoorziening van toekomstige generaties in gevaar te brengen, waarbij aandacht gegeven wordt aan de integratie van en de synergie tussen de sociale, de ecologische en de economische dimensie, en waarvan de realisatie een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften.'*

*rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.*<sup>30</sup> Het artikel werd geplaatst onder een nieuwe Titel Ibis, met als opschrift ‘Algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en de gewesten’, die Titel II ‘De Belgen en hun rechten’ voorafgaat. Daarmee treedt België in het voetspoor van een aantal andere pionierstaten, zoals Frankrijk, Zwitserland, Griekenland en Finland.<sup>31</sup> Mettertijd zouden onder deze titel, die een nieuwe categorie van grondwetsbepalingen invoert, overigens nog andere beleidsdoelstellingen kunnen worden opgenomen, zoals het streven naar rechtszekerheid of het verzekeren van de openbare orde<sup>32</sup>.

De vraag rijst evenwel of de hierboven beschreven wettelijke en vooral de grondwettelijke verankering een betekenisvolle invloed heeft (gehad) op de juridische draagwijdte van het concept van duurzame ontwikkeling. Die vraag vormt de inhoud van de hiernavolgende bespreking. Ik zal daarbij fixeren op het nieuwe artikel 7bis G.W., in de wetenschap dat een aantal conclusies evenzeer opgaan voor de andere bepalingen die duurzame ontwikkeling wettelijk hebben verankerd.

### 3 De juridische geldingskracht van het concept duurzame ontwikkeling

Het beantwoorden van de vraag naar de juridische draagwijdte van het concept duurzame ontwikkeling verloopt via een reeks deelvragen. Het antwoord op al die vragen laat toe te bepalen of er überhaupt wel sprake is van een juridische norm, welke de inhoudelijke betekenis ervan is en – dit is wellicht de voor de praktijkjurist meest prangende vraag – hoe de afdwingbaarheid of, met andere woorden, de juridische controle en sanctiemogelijkheden ervan kunnen worden

30 Voor een eerste commentaar, zie: C.H. BORN, D. JANS, CH. THIELBAUT, C.H. BORN, ‘Le développement durable entre dans la Constitution’, in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d’un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, - Parijs, LGFJ, 2007, 209-230; C.H. BORN ‘Le développement durable: un objectif de politique générale à valeur constitutionnelle’, *R.B.D.C.* 2007, 193-246; F. DELPÉRÉE, ‘À propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle’, in G. DE LEVAL, M. PÂQUES en V. DUHART (eds.), *Liber Americorum Paul Martens. L’humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité ?*, Brussel, Larcier, 2007, 223-233; J.-F., NEURAY en M. PALLEMAERTS, ‘L’environnement et le développement durable dans la Constitution belge’, *Amén.* 2008 (numéro special), 135; M. VIDAL, ‘Duurzame ontwikkeling in de Grondwet’, *Juristenkrant* 2007/149, 5; zie verder ook: B. JADOT, ‘Pour une meilleure prise en compte de l’environnement et des enjeux environnementaux dans la Constitution’, in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d’un constitutionnaliste, o.c.*, pp. 659-671; M. PÂQUES en B. JADOT, ‘Diversité des dispositions qui font de l’environnement l’objet d’un droit fondamental’, *Amén.* 2008 (numéro special), 214-220, 238-240.

31 Zie hierover: Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden (hierna: Verslag), *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 74 en 78-79.

32 Verslag, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 51-2647/004, 3;

afgelijnd.

### 3.1 Een juridisch of ethisch principe?

De meest netelige kwestie is ongetwijfeld te weten of het concept van duurzame ontwikkeling, met de (grond)wettelijke verankering ervan, de status van rechtsregel heeft bekomen waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden. Het betreft de existievraag naar de ‘juridische natuur’ van dit concept. Indien aan het concept van duurzame ontwikkeling slechts een ethische betekenis zou toekomen, biedt het volgens de gangbare rechtspraak immers geen beoordelingsgrond voor bestuurbeslissingen, onder andere bij het afleveren van vergunningen<sup>33</sup>. In die visie zou dan ook meteen kunnen worden besloten dat de beslissingen van het Antwerpse provinciebestuur in de biodieselzaken onwettig tot stand zijn gekomen.

Bovenstaande probleemstelling lijkt op het eerste gezicht nogal triviaal. Een grondwet bevat nu eenmaal regels die essentieel worden geacht voor de inrichting en werking van de samenleving; vrome aspiraties of politieke idealen horen er dus niet thuis<sup>34</sup>. Dit is wat het beginsel van de normatieve draagwijdte van een wet voorschrijft<sup>35</sup>. Nochtans benaderen bepaalde rechtsgeleerde auteurs duurzame ontwikkeling, ook al is het in een juridische tekst opgenomen, nog steeds als een politiek concept of een na te streven ideaal<sup>36</sup>. In hun redenering gaat het om een soort (positieve) ‘symboolwetgevin’<sup>37</sup>, waarvan de juridische gevolgen alvast niet verder gaan dan – zoals Prof. BRUYNINCKX, voorzitter van de Bond Beter Leefmilieu (BBL), badineerde tijdens de

33 Zie bijv. R.v.St. , NV MOERWEGEL, nr. 177.450, 30 november 2007, *T.M.R.* 2008, 399; H. SCHOUKENS, ‘Milieuvergunning kan niet worden geweigerd om ethische redenen’, *Juristenkrant* 2008, afl. 169, 12-13.

34 J. VANDELANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, 84.

35 H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Administratieve Rechtsbibliotheek, Brugge, die Keure 2001, 112-113.

36 Zie in deze zin: L. KRÄMER, *o.c.*, 393; zie ook C. W. BACKES, C.J. BASTMEIJER, A.A. FRERIKS, R.A.J. VAN GESTEL en J.M. VERSCHUUREN, *o.c.*, 109-293; F. DELPÉRÉE, ‘À propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle’, in G. DE LEVAL, M. PÂQUES en V. DUHART (eds.), *Liber Americorum Paul Martens. L’humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité ?* (hierna afgekort: *Liber Americorum Paul Martens*), Brussel, Larcier, 2007, 227 en 231; J. M. VERSCHUUREN, *De laatste wilde hamster in Nederland en de grondslagen van het Europees en internationaal milieurecht*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, 12-13.

37 In de gebruikelijke betekenis gaat het om wetten waarvan bij voorbaat reeds aangenomen wordt dat ze weinig of geen praktisch effect zullen sorteren, maar die om andere – vaak politieke – redenen toch worden uitgevaardigd. Het symboolbegrip heeft nochtans niet altijd een negatieve connotatie. Er valt ook een positief symboolbegrip te onderscheiden, in die zin dat wetten moeten worden geacht een goede symboolwerking te hebben naarmate zij oriëntatiepunten bieden en iets oproepen of losmaken bij de bestemmingen ervan (zie H. COREMANS en M. VAN DAMME, *o.c.*, 93 en voetnoot 264).

hoorzittingen van de Constituanten – ‘*the right to happiness*’ dat in de Amerikaanse Grondwet is opgenomen<sup>38</sup>.

De visie die de nieuwe grondwetsbepaling inzake duurzame ontwikkeling terugvoert tot een louter ethisch of politiek ideaal, een louter politieke programmaverklaring zonder enige verbindende kracht, kan inderdaad niet worden gevolgd. Artikel 7bis G.W. bevat wel degelijk een juridisch bindende gedragsnorm. Volgens de klassieke rechtsopvatting wordt het recht omschreven als een geheel van gedragsregels en instellingen, die de overheid heeft uitgewerkt en bindend oplegt aan rechtsonderhorigen ter bescherming van vitale maatschappelijke belangen binnen een rechtvaardige ordening<sup>39</sup>. In het licht hiervan kan aan het regulatief karakter van artikel 7bis G.W. nauwelijks worden getwijfeld: dit blijkt niet alleen uit de opname ervan in een formele rechtsbron, met name de Grondwet, maar ook uit de tekst van de grondwetsbepaling die expliciet aangeeft dat ‘*in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden*’ de beoogde overheden doelstellingen van duurzame ontwikkeling ‘*nastreven*’, wat zonder meer een gedragsregel inhoudt. Dat het voorschrift steunt op een zwakke formulering (‘*streven*’), doet hieraan geen afbreuk. Dit zegt hooguit iets over de aard van de norm, namelijk de kwalificatie ervan als een inspannings- of resultaatsverplichting. Tenslotte is artikel 7bis G.W., althans in bepaalde mate, ook afdwingbaar. Die redenering geldt *mutatis mutandis* ook voor de andere rechtsbronnen waarin duurzame ontwikkeling werd opgenomen als een beleidsdoelstelling of een beginsel.

In de parlementaire voorbereidingswerken over de grondwetswijziging die aanleiding gaf tot de invoering van artikel 7bis G.W. werd dan ook zeer uitvoerig betoogd dat de tekst geen zuiver politieke tekst is met een louter symbolische waarde, maar een rechtsregel formuleert die bindend is<sup>40</sup>. Wellicht om elke twijfel op dit punt weg te werken, verklaarde de staatssecretaris voor duurzame ontwikkeling en sociale economie, in behoorlijk superlatieve bewoordingen, dat door de nieuwe grondwetsbepaling er ‘*een recht op beleidsbeslissingen wordt gecreëerd die de lange termijn ter harte nemen en die de economische, sociale en ecologische evenwichten in de beleidsbeslissingen trachten binnen te brengen*’<sup>41</sup>. Het statement gaat te ver. De burger ontleent aan artikel 7bis G.W. immers geen rechten (zie hierna). De gezaghebbende rechtsleer die zich met

38 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 58.

39 R. DE CORTE, *Overzicht van het Burgerlijk Recht. Een globaal overzicht van het burgerlijk recht, aangevuld met een algemene theorie over het recht, het burgerlijk procesrecht en strafprocesrecht*, Gent, Mys & Breesch 2001, 8.

40 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 11, 12 en 41; Verslag, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 51-2647/004, 3, 4 en 10.

41 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 13.

betrekking tot dit onderwerp intussen heeft gevormd, beaamt dat artikel *7bis* G.W. een juridisch bindende regel bevat<sup>42</sup>. Het gaat bovendien om een regel met een grondwettelijke waarde, wat betekent dat deze in de hiërarchie van rechtsnormen de hoogste rang bekommt. De plaats die deze regel inneemt in de normenhiërarchie kan een rol spelen bij de beoordeling van de rechtsgeldigheid van ondergeschikte wettelijke, reglementaire of individuele overheidsakten en bij afweging van belangen.

Dit alles betekent uiteraard niet dat duurzame ontwikkeling een ‘apolitiek’ concept is. Elke rechtsregel heeft een beleidsmatige, politieke dimensie, nu die finaal is gericht op het realiseren van een bepaalde, door de regelgever als rechtvaardig beschouwde ordening. Duurzame ontwikkeling is een kwestie van een algemeen belang (*i.e.* datgene wat in ieders belang is en rekening houdend met ieders belang, in plaats van met het deelbelang)<sup>43</sup>. Dit vergt een afwegingsproces van diverse kwesties van maatschappelijk belang waarbij vaak verreikende keuzes moeten worden gemaakt op basis een forse dosis politieke preferenties. De finaal beoogde doelstelling van duurzame ontwikkeling is een in tijd en ruimte verruimde sociale rechtvaardigheid, een samenlevingsordening waar een menswaardig bestaan voor eenieder wordt gegarandeerd over de tijds- en landsgrenzen heen (zie ook hierna).

### **3.2 Over welke soort rechtsnorm gaat het?**

De vraag naar de kwalificatie van de norm, betreft in eerste instantie de vraag naar de normadres-sant en vervolgens naar de inhoud van de gedragsregels (in termen van rechten of plichten) die in de norm zijn vervat.

#### **3.2.1 Geen subjectieve rechten, maar een opdracht voor de overheid**

Artikel *7bis* G.W. richt zich niet tot de burgers aan wie bepaalde rechten of verplichtingen worden opgelegd. Er bestaat een grote eensgezindheid dat die grondwetsbepaling geen nieuwe subjectieve rechten creëert voor de burgers of private rechtspersonen, zoals milieu- of derdewereldverenigingen.<sup>44</sup> Dit blijkt uit de plaats waar het nieuwe grondwetsartikel werd verankerd, de bestemming van de erin opgenomen gedragsnorm en de verwijzing naar het begrip ‘doelstel-

42 C.H. BORN, *o.c.*, 202 en 215 e.v.; J.-F., NEURAY en M. PALLEMAERTS, *o.c.*, 139.

43 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 42

44 Zie o.a.: Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 9, 10; Verslag, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 51-2647/004, 3; C.H. BORN, *o.c.*, 218-219, 240; F. DELPÉRÉE, *o.c.*, 231; J.-F., NEURAY en M. PALLEMAERTS, *o.c.*, 139.



lingen’ in die grondwetsbepaling. Een burger kan dus niet naar de rechter stappen met de vraag om rechtsherstel te bekomen omdat zijn ‘recht’ op duurzame ontwikkeling werd geschonden<sup>45</sup>. Omdat artikel 7bis G.W. geen rechten creëert, is het ook uitgesloten dat burgers een aansprakelijkheidsvordering instellen tegen de Belgische Staat of een andere overheid omdat die nalaat initiatieven te ontplooiën om de doelstelling van duurzame ontwikkeling te realiseren. Dit verhindert nochtans niet dat burgers of verenigingen in het kader van het ‘*contentieux objectif*’<sup>46</sup> een overheidsbeslissing kunnen bestrijden voor de Raad van State of het Grondwettelijk Hof wegens miskennen van de grondwettelijke doelbepaling (zie ook hierna).

Uit de letterlijke tekst en de plaats ervan in de grondwettelijke architectuur, blijkt dat de grondwetsbepaling zich uitsluitend tot de overheid richt.

Wat betreft het toepassingsgebied *ratione personae* lijkt artikel 7bis G.W. overigens een ruim bereik te hebben. Zowel de overheden die behoren tot de wetgevende als de uitvoerende macht worden beoogd. Bepaalde auteurs noemen in dit verband ook de rechterlijke macht<sup>47</sup>, maar het lijkt discutabel of ook deze ‘overheid’ normadressant is van de nieuwe grondwetsbepaling. Hoewel de letterlijke lezing van deze grondwetsbepaling anders doet vermoeden, geldt die verplichting eveneens voor de lagere besturen, zoals de provincies of gemeenten<sup>48</sup>. Ook andere rechtspersonen van publiek of privaatrecht die door de overheid zijn belast met taken van openbaar nut, zoals de VREG, NMBS of AQUAFIN, worden gevat door deze grondwettelijke doelbepaling (deze doelstelling kan onder andere verder worden geconcretiseerd in de beheersovereenkomsten van de rechtspersonen in kwestie). Wat betreft het toepassingsgebied *ratione materiae* geldt de grondwetsbepaling voor alle bevoegdheidsdomeinen die relevant zijn voor duurzame ontwikkeling of één van de bestanddelen ervan (milieubeleid, economisch en sociaal beleid), zodat een ruim aantal beleidsdomeinen in aanmerking komen, onder andere ook het defensie- en veiligheidsbeleid of het justitiebeleid. Artikel 7bis G.W. geldt overigens bij het realiseren van het overheidsbeleid in de ruime zin van het woord, inclusief het vergunningenbeleid. Dit laatste zal uiteraard niet altijd evident zijn, nu het vaak geen sinecure is om een individuele bestuursbeslissing over een relatief plaatselijke situatie en de concrete impact ervan te toetsen aan een doelstellingskader dat op een veel grotere schaal, zelfs mondiaal, wordt gedefinieerd.

45 Zie Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 58.

46 In het objectief contentieux zijn, in tegenstelling tot het subjectief contentieux, de rechten van de eiser niet relevant. De focus is gericht op de wettelijkheid van de handeling van de tegenpartij.

47 C.H. BORN, *o.c.*, 224.

48 Verslag, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 51-2647/004, 3 en 7; zie in die zin ook: C.H. BORN, *o.c.*, 224; J.-F., NEURAY en M. PALLEMAERTS, *o.c.*, 139.

### 3.2.2 Welke verplichtingen houdt de grondwettelijke doelbepaling in voor de overheid?

Het grondwettelijk doelstellingenartikel is, zoals gezegd, geen vrijblijvende aangelegenheid voor de overheid. De overheid is erdoor gebonden. Eerder werd dit reeds aanvaard door de rechtspraak en rechtsleer met betrekking tot andere wettelijke doelbepalingen<sup>49</sup>, hoewel de neuzen niet altijd volledig in dezelfde richting staan. Uit artikel *7bis* G.W. lijken voor de overheden meer specifiek twee verplichtingen voort te vloeien: de verplichting van de overheid om haar beleid af te stemmen op die doelbepaling (negatieve verplichting) en de plicht om initiatieven te ontwikkelen met het oog op het operationaliseren van die doelstelling (positieve verplichting)<sup>50</sup>. Een derde verplichting, die weliswaar eerder thuishoort bij de jurisdictionele controle en sanctionering, is de grondwetconforme interpretatie (zie hierna)<sup>51</sup>.

De *eerstgenoemde verplichting* houdt in dat de overheid de realisatie van de doelstelling niet verhindert of m.a.w. dat de betrokken overheden hun beleid uittekenen en hun bestuurbeslissingen nemen in overeenstemming met dit grondwetsartikel. Het bestaan van die nalevings- of afstemmingsregel wordt bevestigd in de parlementaire voorbereidingstukken, waar herhaaldelijk wordt gesteld dat *'het principe van duurzame ontwikkeling een algemene beleidsoriëntatie (is) waar concrete normen aan kunnen worden getoetst in die zin dat ze er geen afbreuk mag worden gedaan'*.<sup>52</sup> Het wordt opgevat als een nieuw bestuursconcept, waarmee de overheid rekening moet houden bij het concretiseren van haar beleid.<sup>53</sup> In voorkomend geval zal die afstemming moeten gebeuren in het licht van de concretisering van die beleidsdoelstelling in de strategieën van duurzame ontwikkeling, aangenomen op de verschillende bestuursniveaus<sup>54</sup>. Aangezien het

---

49 P. DE SMEDT, 'Naar een ruimtelijke ordening op waterbasis? De impact van het Vlaamse kaderdecreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid op het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening', in F. MAES en L. LAVRYSEN (eds.), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland*, Brugge, die Keure 2003, 162-163; F. MAES en A. CLIQUET, *Internationaal en nationaal recht inzake de bescherming van de Noordzee*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1997, 188; P.J. DEFOORT, 'De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch overzicht', T.R.O.S. 2008., 97-100; L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europese, Belgische en Vlaamse milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen 1998, 696; G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, 188-189.

50 Zie ook: C.H. BORN, *o.c.*, 225 e.v.

51 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 70.

52 Voorstel tot herziening van de Grondwet, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1557/1, 3; Voorstel tot herziening van de Grondwet, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1422/1, 1; Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 44.

53 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 39.

54 C.H. BORN, *o.c.*, 226.

concept van duurzame ontwikkeling eveneens in artikel 2 van het EU-Verdrag is opgenomen en er op Europees bestuursniveau eveneens al duurzaamheidsstrategieën zijn ontwikkeld, is deze afstemmingsplicht ook een toepassing van het beginsel van ‘gemeenschapstrouw’ van de lidstaten, vervat in artikel 10 van het Verdrag.

Anders gesteld dient de overheid het concept van duurzame ontwikkeling te ‘integreren’ in zijn beslissingsproces. Artikel 7bis G.W. houdt bijgevolg de (constitutionele) erkenning in van het integratiebeginsel<sup>55</sup>. Dit integratiebeginsel verplicht de overheid tot het uitvoeren van een zogenaamde ‘duurzaamheidstoets’ die verder gaat dan het milieurechtelijk integratiebeginsel<sup>56</sup>. In de parlementaire bespreking van dit nieuw’ grondwetsartikel werd benadrukt dat de drie beleidscomponenten van duurzame ontwikkeling (ecologie, economie en het sociale) moeten worden geïntegreerd in de besluitvorming en er bovendien moet worden gestreefd naar een evenwicht tussen die componenten.<sup>57</sup> De eerste stap in het integratieproces houdt dus in dat de besluitnemer de gevolgen van zijn beslissing op de drie duurzaamheidscomponenten in het besluitvormingsproces betreft en nagaat of er (mogelijk) sprake is van intergenerationele of geografische afwenteling<sup>58</sup>. De tweede stap houdt een belangenafweging in, waarbij het beginsel van redelijkheid en proportionaliteit als leidraad geldt. Wanneer een overheid een beslissing neemt met betrekking tot een welbepaald bestanddeel van duurzame ontwikkeling moet deze erover waken dat dit geen onredelijke of disproportionele gevolgen heeft voor de andere duurzaamheidscomponenten en dat uit de redelijkerwijs aanwezige beslissingsalternatieven het alternatief wordt gekozen dat best bijdraagt tot de realisatie van doelstellingen van duurzame ontwikkeling.

Er wordt beweerd dat de toepassing van dit integratieprincipe een revolutionaire mentaliteitswijziging impliceert<sup>59</sup>. Overheden en maatschappelijke actoren zouden immers nauwelijks gewend zijn aan de idee om de verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling in onderlinge samenhang te beschouwen, en daarbij ook nog rekening te houden met de ruimtelijke en de

55 Zie in die zin: C.H. BORN, *o.c.*, 233-234; M. PÂQUES en B. JADOT, ‘Diversité des dispositions qui font de l’environnement l’objet d’un droit fondamental’, *Amén.* 2008 (numéro special), 239.

56 Overeenkomstig dit milieubeginsel moeten milieuoverwegingen worden meegenomen bij het nemen van beslissingen in andere beleidsdomeinen, wat impliceert dat de besluitvormers rekening houden met de impact van de beslissing in kwestie op het milieu in de ruime zin van het woord. Zie voor een recent overzicht: L. Lavrysen, *Principle of Integration: The Belgian Report*, Avosseta (Budapest 18/19 april 2008), te consulteren via <http://www.avosseta.org/>.

57 Voorstel tot herziening van de Grondwet, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/1, 4; Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 66, 69, 71.

58 C.H. BORN, *o.c.*, 234.

59 C.H. BORN, *o.c.*, 237.

temporele gevolgen van hun beslissingen en handelingen. Een concrete toepassing ervan treft men nochtans in bepaalde mate ook al aan in artikel 1.2.1, §2 DABM, dat bepaalt dat het streven naar een hoog milieubeschermingsniveau moet uitgaan van *'een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten'*, of in artikel 4 Decreet Ruimtelijke ordening, op grond waarvan met het oog op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling *'de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen'* worden. Het is evenzeer ingebakken in het 'beginsel van de evaluatie *ex ante*', vervat in artikel 6,11° van het Decreet Integraal Waterbeleid, op grond waarvan een voorafgaande evaluatie moet worden gemaakt van de gevolgen van de beslissingen aangaande het integraal waterbeleid op het milieu, het economische en sociale aspect. Bij duurzame ontwikkeling wordt echter telkens ook de langetermijnvisie en het geografische aspect meegenomen.

Natuurlijk zullen daartoe ook instrumenten moeten worden gedefinieerd. In het kader van het milieubeleid staan diverse procedurenormen er nu al voor in dat er een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt in de besluitvorming. Het gaat onder andere om integrerende procesinstrumenten zoals de milieueffectrapportage (MER) of de reguleringsimpactanalyse (RIA).<sup>60</sup> Samen met de ontworpen (maar tot op vandaag nogal stiefmoederlijk toegepaste) duurzaamheidstest (DOEB)<sup>61</sup> bieden deze instrumenten dan ook een mogelijke hefboom om het duurzaamheidsconcept op een systematische manier in het besluitvormingsproces te brengen, ook op vergunningsniveau<sup>62</sup>. Dat die 'duurzaamheidstoets' is doorgevoerd, zal logischerwijs ook moeten blijken uit de motivering<sup>63</sup> van de overheidsbeslissing. In voorkomend geval zal die motivering op basis van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moeten worden opgenomen in de formeel uitgedrukte motieven van de beslissing, waarvan het ontbreken neerkomt op de schending van een vormvereiste.

De vraag rijst tenslotte hoe sterk deze afstemmingsregel of nalevingsverplichting doorwerkt. De parlementaire voorbereidingswerken laten immers vermoeden dat de overheid weinig 'manoeuvrere ruimte' heeft, nu nadrukkelijk wordt gesteld dat *'er geen afbreuk'* aan mag worden gedaan. Hoewel artikel 7bis G.W. geen derogatieclausule bevat en volgens artikel 187 G.W. de Grondwet

60 Zie ook: C.H. BORN, *o.c.*, 236, die dit beslissingsproces vergelijkt met de toepassing van het "substitutie- of vervangingsprincipe" dat geldt in Europees verband bijvoorbeeld geldt in de REACH-regelgeving.

61 Zie daarover: [http://www.poddo.be/NL/documenten\\_en\\_publicaties/duurzaamheidstest\\_doeb](http://www.poddo.be/NL/documenten_en_publicaties/duurzaamheidstest_doeb)

62 Zie in deze zin ook: J. DE MULDER, 'Verjaardagsberichten', *ARGUS Milieumagazine* 2007/2, 30.

63 Hier wordt "motivering" begrepen in de ruime zin het woord, als een verantwoording: die kan desgevallend ook blijken uit het administratief dossier van de betrokken beslissing, de memorie van toelichting van de wetgevende akte, enz.

niet buiten spel kan gezet worden, kan niet worden gesteld dat de afstemmingsregel een absolute verplichting betreft. De realisatie van een beleidsdoelstelling houdt immers in de regel geen resultaatsverplichting in voor de overheid, maar slechts een inspanningsverbintenis<sup>64</sup>. Dit kan ook worden afgeleid uit de formulering van de tekst van artikel 7bis G.W., waar sprake is van ‘*streven naar*’. Bovendien is het eigen aan doelstellingsbepalingen dat ze een algemeen karakter hebben, die een grote beleidsmarge toelaten<sup>65</sup>. De overheid behoudt dus een bepaalde afwegingsruimte. De overheid kan in bepaalde gevallen goede redenen hebben om af te wijken van het duurzaamheidsconcept, bijvoorbeeld omdat bepaalde rechten of vrijheden of andere beleidsdoeleinden door de voorgenomen beleidsmaatregel al te excessief in het gedrang komen<sup>66</sup>. *A fortiori*, kan in die optiek evenzo worden geargumenteed dat aan artikel 7bis G.W. geen ‘*standstill effect*’ of – zoals het ook in de Franse doctrine wordt genoemd – een ‘*effet cliquet*’<sup>67</sup> is gekoppeld, wat wel een intrinsiek element is aan de sociale grondrechten van artikel 23 G.W.<sup>68</sup>. Deze bevinding heeft ook een impact op de draagwijdte van de rechterlijke controletoesing die omwille van de grote beleidsruimte van de overheid slechts marginaal kan zijn, zodat enkel zeer duidelijke (‘kennelijke’) schendingen door de rechter kunnen worden gesanctioneerd (zie ook hierna).<sup>69</sup>

De *tweede categorie van verplichtingen* houdt een opdrachtbepaling in. Overheden zijn meer specifiek verplicht om een actief beleid te voeren rond duurzame ontwikkeling. In dit verband komt ook de relatie tussen artikel 7bis G.W. en artikel 23 G.W. aan de orde. Het actief streven naar het realiseren van doelstellingen van duurzame ontwikkeling wordt immers wezenlijk ge-

64 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 14.

65 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 70.

66 In de literatuur wordt als voorbeeld aangegeven, dat ook al kan het gebruik van kernenergie in het licht van het duurzaamheidsbeginsel in vraag worden gesteld, het bereiken van de Kyoto-doelstellingen het noodzakelijk zouden kunnen maken om het uitstapscenario uit te stellen in afwachting van het voldoende voorhanden zijn van alternatieve, hernieuwbare energiebronnen (C.H. BORN, *o.c.*, 228-229). Naar mijn oordeel zou een dergelijke beslissing nochtans moeilijk de “duurzaamheidstoets” doorstaan indien die beslissing niet tegelijk gekoppeld wordt aan een beslissing die de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen beoogt.

67 Zie hierover o.a.: V. MORALES, ‘La protection juridictionnelles des droits fondamentaux: revelation d’une entente conceptuelle’, VIe Congrès français de droit constitutionnel (Montpellier 2005), Atelier n°2: Le renouveau du droit constitutionnel par les droits fondamentaux, 10, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/atelier2.html>; P. MOUZET, ‘Sur les revirements du Conseil constitutionnel’, *R.D.P.* 2002, 1694-1695.

68 Zie in deze zin: C. H. BORN, *o.c.*, 229; F. DELPÉRÉE, *o.c.*, 232; zie ook: L. LAVRYSEN en J. THEUNIS, ‘Het recht op bescherming van een gezond leefmilieu’, *Liber Americorum Paul Martens*, *o.c.*, 371; G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia 2003, 464.

69 J.-F., NEURAY en M. PALLEMAERTS, *o.c.*, 140.

acht om het recht op een menswaardig bestaan te garanderen (zie ook hierna)<sup>70</sup>. Zoals blijkt uit de geciteerde wet van 5 mei 1997 en het recente decreet van 18 juli 2008, kan het daarbij onder andere gaan om het inzetten van een planinstrument, strategieën en programma's of *ex ante* evaluatietechnieken (zoals de federale DOEB-aanpak)<sup>71</sup>. Bepaalde van deze instrumenten zullen ertoe bijdragen dat de overheid de eerder besproken afstemmingsregel beter (kunnen) toepassen. In dit opzicht bestaat er een samenhang tussen de positieve en de negatieve verplichting. Artikel 7bis G.W. heeft trouwens directe werking, in die zin dat geen voorafgaand optreden van de wetgever nodig is om deze grondwetsbepaling te operationaliseren<sup>72</sup>. De beoogde overheden zullen dus zelf, binnen hun respectieve bevoegdheden en in voorkomend geval met eerbiediging van de relevante (hogere) normen, een inhoudelijke invulling moeten geven aan dit concept<sup>73</sup>. Zij beschikken hier ook over een ruime appreciatiemarge. Zoals al werd aangestipt, geldt die opdracht overigens als een middelenverbintenis<sup>74</sup>.

### 3.3 Zoektocht naar de normatieve kern van duurzame ontwikkeling

Het debat over de juridische effecten en de afdwingbaarheid van een beginsel of rechtsregel, start meestal met de vraag naar de inhoudelijke definiëring ervan. Dit geldt evenzeer voor het begrip duurzame ontwikkeling.

Niettegenstaande het begrip al meer dan dertig jaar circuleert en zich intussen diep heeft ingeburgerd in de omgangstaal, hebben veel schrijvers moeite met het bepalen van de inhoud en de betekenis van het begrip. De definitie van duurzame ontwikkeling is erg abstract en algemeen<sup>75</sup>. Duurzame ontwikkeling geldt als een multi-dimensioneel concept, een '*omnibusbegrip*', wat begrijpelijk is omdat in het concept een groot aantal aspecten samenkomen<sup>76</sup>. De vertalingsproblematiek is dan ook als het ware in het concept ingebakken. Zo vonden onderzoekers van de Wereldbank 190 definities van het concept van duurzame ontwikkeling.<sup>77</sup> Een groot aantal juridi-

70 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 69-72; C. H. BORN, *o.c.*, 230; J.-F., NEURAY en M. PALLEMAERTS, *o.c.*, 141.

71 Zie ook: Voorstel tot herziening van de Grondwet, *Parl. St.*, Senaat, 2002-2006, nr. 2661/001, 7.

72 C.H. BORN, *o.c.*, 231.

73 Zie Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, 72; J.-F., NEURAY en M. PALLEMAERTS, *o.c.*, 139.

74 J.-F., NEURAY en M. PALLEMAERTS, *o.c.*, 140.

75 Zie ook: X. THEUNIS, 'Le développement durable: une seconde nature', *Amèn*. 2000 (numéro special), 9.

76 M. PALLEMAERTS en D. DEFRISSÉ, 'L'émergence du concept de développement durable en droit international: un progrès pour l'environnement?', *Amèn*. 2000 (numéro special),

77 P. DEBRUYNE en S. CALCOEN, 'Tussen retoriek en regulier beleid: duurzame ontwikkeling in Vlaanderen', *ARGUS Milieumagazine* 2008/4, 25.

sche auteurs geeft het begrip ook een (té) sterk milieurechtelijke betekenis<sup>78</sup>, waardoor het duurzaamheidsconcept zich nagenoeg identificeert met het milieugerelateerde integratiebeginsel<sup>79</sup>.

Artikel 7bis G.W. heeft aan die vaagheid niet verholpen. De grondwetgever verkoos immers geen definitie te geven van duurzame ontwikkeling omdat dit door een meerderheid als te academisch werd aangevoeld en men ervoor opteerde het begrip te laten evolueren in de tijd.<sup>80</sup> De werkelijke reden is wellicht dat het om een consensustekst gaat. De amendementen die tot doel hadden dit begrip nader te definiëren, bleven zonder gevolg<sup>81</sup>. Aldus heeft de grondwetgever een korte, maar tegelijk dynamische invulling verleend aan het begrip<sup>82</sup>. Die keuze voor een dergelijke ‘blanco’-bepaling is niet nieuw. In rechtsvergelijkend opzicht bevatten de meeste grondwetten die het concept van duurzame ontwikkeling hebben opgenomen, geen expliciete definitie<sup>83</sup>.

Hoewel wordt erkend dat de vaagheid van de definitie niet noodzakelijk verhindert dat het concept in de toepassingspraktijk toch een betekenisvolle normatieve invulling verwerft<sup>84</sup>; om juridische effecten tot stand te brengen is de inhoudelijke afbakening ervan wel degelijk relevant<sup>85</sup>. Het gaat hierbij over de vraag welke normatieve richtlijnen voor de overheid gelden bij het toepassen van de hoger besproken ‘duurzaamheidstoets’. Indien men zich immers beperkt tot het vaststellen van de implicaties van het duurzaamheidsconcept voor de besluitvorming, dan dreigt duurzame ontwikkeling gereduceerd te worden tot een eenvoudige ‘procedurenorm’<sup>86</sup>. De vraag rijst dan ook hoe de normatieve inhoud van het concept beter kan worden verduidelijkt.

Voor de inhoudelijke invulling van het concept duurzame ontwikkeling wordt als basis vaak

78 Zie: A. NOLLKAEMPER, ‘De kracht van het onbepaalde: de rechter en het beginsel van duurzame ontwikkeling’, *M&R*, 2000, 89-90.; M. PALLEMAERTS, M. HERODES en C. ADELLE, *Does the EU Sustainable Development Strategy contribute to Environmental Policy Integration?*, EPIGOV Paper No. 9, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, Berlin, 2007, 8-9, te consulteren via <http://www.ecologic.de/projekte/epigov/>

79 Zie ook: M. PÂQUES en B. JADOT, *o.c.*, 215-216.

80 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2,10.

81 Men vreesde de nieuwe tekst niet voor het einde van de lopende zittingsperiode nog goedgekeurd te krijgen. Als compensatie werd het grondwetsartikel wel opnieuw opgenomen in de verklaring tot herziening van de Grondwet (Verslag, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 51-2647/004, 12-13; de herzieningsverklaring werd gepubliceerd in, *B.S.*, 2 mei 2007).

82 Verslag, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 51-2647/004, 7.

83 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 74; zie ook C. W. BACKES, C.J. BASTMEIJER, A.A. FRERIKS, R.A.J. VAN GESTEL en J.M. VERSCHUUREN, *o.c.*, 294.

84 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 57, 72; zie ook A. NOLLKAEMPER, *o.c.*, 89.

85 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 70,72.

86 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2,71.

uitgegaan van de definitie die gehanteerd wordt in het Brundtlandrapport. Ook in de voorbereidingswerken van de Constituante wordt er systematisch naar teruggegrepen omdat rond deze formulering een internationale consensus zou bestaan<sup>87</sup>. Het voorkomen van temporele of intergenerationele afwenteling werd aangeduid als een zwaartepunt van de nieuwe grondwetsbepaling: *‘Het is van wezenlijk belang dat elke politieke gezagsdrager in zijn besluitvorming de reflex aankweekt rekening te houden met de rechten van de generaties van morgen. Dát is het doel van dit ontwerp van herziening van de Grondwet’*.<sup>88</sup> Maar op zich gaat van die definitie niet erg veel sturing uit<sup>89</sup>.

Om de normatieve kern van het duurzaamheidsconcept af te bakenen, moet men de inhoud ervan uitdiepen. Naar aanleiding van het hoorzittingsinitiatief over de opname van duurzame ontwikkeling in de Grondwet, werden daartoe twee technieken vooropgesteld: het formuleren van de beginselen die duurzame ontwikkeling verduidelijken en het koppelen van duurzame ontwikkeling aan andere grondwetsbepalingen, inzonderheid deze vervat in artikel 23 G.W.<sup>90</sup>

### 3.3.1 De operationele beginselen achter duurzame ontwikkeling

Hoewel de vraag om die beginselen ook te verankeren in de tekst van artikel 7bis G.W. niet werd weerhouden, wordt in de parlementaire voorbereiding systematisch aangeknoopt bij vijf beginselen die in de verklaring van Rio aan de kernachtig definitie werden gekoppeld en die ook in het eerste federaal plan voor duurzame ontwikkeling (2000-2004) als referentie werden vooropgesteld, namelijk het beginsel van dubbele billijkheid, het beginsel van de gedeelde, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, het integratiebeginsel, het verzorgingsbeginsel en het participatiebeginsel. Gesteld werd dat iedereen het erover eens is dat ze de grondslag vormen van een coherent en duurzaam beleid<sup>91</sup> en dat ondanks de korte formulering van duurzame ontwikkeling in artikel 7bis G.W., het begrip moet worden opgevat in het licht van die beginselen<sup>92</sup>. Er

87 Zie o.a. Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 10, 34; Verslag, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 51-2647/004, 13; *anders*: J.-F., NEURAY en M. PALLEMAERTS, *o.c.*, 135-136, die beklemtonen dat de definitie van het Brundtlandrapport nooit werd verankerd in een internationale tekst met algemene draagwijdte.

88 Verslag, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 51-2647/004, 3; zie ook: Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 14, 70; zie ook M. PÂQUES en B. JADOT, *o.c.*, 216, die stellen: *“À l’essentiel, le développement durable impose de s’interroger sur ce que nous laissons aux générations suivantes.”*

89 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 70-71,72; J.-F., NEURAY en M. PALLEMAERTS, *o.c.*, 135-136, 139; zie ook: F. DELPÉRIÉ, *o.c.*, 227, 231.

90 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2,71-72.

91 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 44.

92 Verslag, *Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 51-2647/004, 13.



kan dus worden gesteld dat duurzame ontwikkeling moet worden opgevat als een overkoepelend begrip voor alle deelaspecten van onder meer het milieurecht, die door de genoemde beginselen kunnen en reeds worden geconcretiseerd<sup>93</sup>. In dit opzicht kunnen deze beginselen worden opgevat als operationele beginselen van het concept van duurzame ontwikkeling<sup>94</sup>.

Deze beginselen zijn niet helemaal onbekend in de Belgische rechtsorde. Een aantal ervan, met name het integratiebeginsel en voorzorgsbeginsel, zijn als algemene milieubeginselen verankerd in het positief recht en de rechtspraktijk maakt er reeds geruime tijd ook toepassing van<sup>95</sup>. Vanuit het oogpunt van de juridische afdwingbaarheid van het duurzaamheidsconcept is dit geen onbelangrijke vaststelling, nu de juridische status van die beginselen al beter vastligt<sup>96</sup>. Dit geldt weliswaar niet of minder voor de andere beginselen. Zo werd het participatiebeginsel, dat op internationaalrechtelijk vlak werd vertaald in het Verdrag van Aarhus<sup>97</sup>, weliswaar verankerd in het decreet Integraal Waterbeleid<sup>98</sup>, maar de toepassingspraktijk is erg schaars. Er is mij daarover slechts één uitspraak bekend, waar de schending van het beginsel alvast niet werd weerhouden<sup>99</sup>. Helemaal exotisch voor de Belgische rechtsorde, zijn het beginsel van dubbele billijkheid<sup>100</sup>

93 Zie in deze zin ook: F. MAES, 'Doorwerking van internationale en Europese milieubeginselen in het Vlaams integraal waterbeleid', in F. MAES en L. LAVRYSEN (eds.), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland, o.c.*, 26.

94 Zie over het begrip "operationele beginselen", R.J.N. SCHLÖSSELS, A.J. BOK, H.J.A.M. VAN GEEST en S. HILLEGEERS, *In beginsel. Over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Kluwer, Deventer, 2004, 111.

95 Zie hierover: I. LARMUSEAU, 'Beginselen van milieubeleid', in L. LAVRYSEN. (ed.), *Milieurechtspraak*, Mechelen, Kluwer Uitgevers, 281-326; H.GOETEYEN, 'Codificatie van milieubeginselen: een positieve tendens?', *T.M.R.* 2004, 380-398.

96 Zie ook: Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 74.

97 Voor de authentieke tekst, zie: <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>. Tijdens de parlementaire bespreking van artikel 7bis G.W. werd trouwens uitvoerig gedebatteerd over de band met de Aarhus-wetgeving, vooral dan voor wat betreft de toegang tot de rechter (Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 62, 64, 81).

98 Het participatiebeginsel wordt er als volgt gedefinieerd: "(...) op grond waarvan aan de burgers vroeg, tijdig en doeltreffend inspraak wordt verleend bij het voorbereiden, het vaststellen, het uitvoeren, het volgen en het evalueren van het integraal waterbeleid".

99 R.v.St., APERS, nr. 166.439, 9 januari 2007. De Raad oordeelde dat 'niet valt in te zien hoe dat beginsel te dezen geschonden zou kunnen zijn, gelet op het feit dat het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan aan een openbaar onderzoek onderworpen is geweest.' Uit dit arrest kan dus wel worden geleerd dat een klassiek openbaar onderzoek voldoet aan de eisen die dit beginsel aan het bestuur oplegt.

100 Dit beginsel verwijst naar de dubbele solidariteit, namelijk de temporele of intergenerationele en de geografische of internationale dimensie van het duurzaamheidsconcept.

en het beginsel van de gedeelde, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid<sup>101</sup>. De laatstgenoemde beginselen kunnen worden vertaald naar het (in de praktijk beter hanteerbaar) ‘niet-afwentelingsbeginsel’, op grond waarvan de overheid de gevolgen van haar beslissingen niet mag afwentelen op andere generaties of staten.<sup>102</sup>

In de discussie over de keuze van de beginselen die van belang zijn bij de normatieve afbakening van duurzame ontwikkeling blijkt het voorzorgsbeginsel – het voorstel om dit beginsel in artikel 23 G.W. te verankeren werd nochtans verworpen – vooruitgeschoven te worden als een beginsel dat inzetbaar is bij de temporele en geografische solidariteitsgedachte die aan het concept van duurzame ontwikkeling is verbonden<sup>103</sup>. Dit beginsel, dat in de milieucontext betekent dat met het nemen van milieubescherpende maatregelen door de *overheid* niet gewacht hoeft te worden totdat het wetenschappelijk bewijs van schadelijke effecten is geleverd en ook wordt gehanteerd bij gezondheidsvraagstukken zoals voedselveiligheid, krijgt daardoor een inhoudelijke opwaardering. In een grondwetsconforme toepassing van artikel 7*bis* G.W. zal de beslissingnemende overheid bij twijfel over de schadelijke gevolgen voor toekomstige generaties of andere landen en regio's, moeten kiezen voor een oplossing die conform is aan het beginsel van ‘niet-afwenteling’ (*in dubio pro prolibus*). Het is dus meteen ook duidelijk dat deze beginselen wel degelijk ook richting geven aan de belangenafweging.

De hierboven besproken beginselen zijn nochtans geen absolute normen. Zij dienen in de beoordeling van de besluitvormer te worden betrokken, maar omwille van de beleidsruimte die deze behoudt, dient de uitkomst ervan te worden beoordeeld in het licht van het redelijkheidsbeginsel. De rechter heeft dus enkel een marginale controlebevoegdheid.

In de marge van wat hierboven werd uiteengezet, kan tenslotte ook de vraag worden gesteld of deze beginselen via de codificatie van duurzame ontwikkeling in de Grondwet niet op impli-

---

101 Dit beginsel houdt in dat hoewel alle staten van de wereld hun verantwoordelijkheid moeten erkennen om de doelstellingen van duurzame ontwikkeling te realiseren, hebben de westerse landen een grotere verantwoordelijkheid, vanwege hun historische en actuele consumptie- en productiepatronen en de op die basis verworven middelen.

102 Dit beginsel wordt in Nederland vaak genoemd in het kader van het waterbeleid en –beheer, men de nadelige effecten van watersystemen (kwantiteit, kwaliteit) niet mag afschuiven naar de burens of toekomstige generaties.

103 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 71; over de band tussen het voorzorgsbeginsel en duurzame ontwikkeling, zie ook: M. PÂQUES en B. JADOT, *o.c.*, 239; H. VEINLA, Sustainable Development as the Fundamental Principle of Europe's Environmental *Ius Commune*, *o.c.*, 118-120; H. VEINLA, *Precautionary Environmental Protection and Human Rights*, *Juridica International* 2007, 95.

ciete wijze een grondwettelijke status hebben bekomen. Deze vraag is niet louter academisch. Indien het antwoord bevestigend is, betekent dit in elk geval een juridische opwaardering. In dat geval bekomen deze beginselen immers de rang van grondwettelijke rechtsnorm, daar waar ze voordien slechts werden verankerd in een wetgevende akte of in beleidsdocumenten. Hoewel het laatste woord daarover zeker nog niet is gezegd, lijkt deze zienswijze niet zonder meer onverdedigbaar<sup>104</sup>. Die interpretatie kan natuurlijk niet zodanig ver gaan dat ook een impliciete grondwetswijziging wordt aanvaard die geen steun vindt in de verklaring tot herziening van de Grondwet<sup>105</sup>. Zo lijkt alvast niet aangenomen te kunnen worden dat de erkenning van het participatiebeginsel, dat aan de burgers het recht toekent om te participeren aan de besluitvorming, inclusief het wetgevingsproces, een impliciete wijziging zou hebben aangebracht aan artikel 36 G.W. dat immers niet in herziening werd gesteld.

### 3.3.2 Duurzame ontwikkeling als voorwaarde voor de realisatie van de sociale grondrechten

In de parlementaire voorbereidingsstukken komt de band tussen artikel 7*bis* G.W. en artikel 23 G.W. veelvuldig ter sprake. Gesteld werd dat duurzame ontwikkeling precies de voorwaarde is om het in artikel 23 G.W. verankerde recht op een menswaardig bestaan te kunnen realiseren<sup>106</sup>. Een grondwetsconforme toepassing van artikel 7*bis* G.W. houdt dan ook in dat men de realisatie van de sociaaleconomische grondrechten van artikel 23 G.W. beschouwt in het licht van het intergenerationale aspect en de internationale dimensie. Door artikel 7*bis* G.W. zo te koppelen aan het begrip menswaardig leven, dat artikel 23 G.W. in zekere zin overkoepelt, brengt men deze grondwetsbepaling trouwens binnen in de beoordelings sfeer van het Grondwettelijk Hof (zie hierna).

### 3.4 Juridische controle en sanctionering

De kern van de afdwingbaarheid van een rechtsnorm wordt gevormd door het toezicht dat erop kan worden uitgevoerd door de rechter en de sanctionering ervan door deze laatste bij miskenning van die norm<sup>107</sup>. De vraag rijst dan ook of artikel 7*bis* G.W. afdwingbaar is voor de rechter. Aangezien deze grondwetsbepaling geen nieuwe subjectieve rechten creëert, is een rechtstreekse

104 Zie (voorzichtig) in deze zin ook: C. H. BORN, *o.c.*, 238-239.

105 Zie ook: J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 664.

106 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 69, 72; J.-F., NEURAY en M. PALLEMAERTS, *o.c.*, 141; zie ook: M. PÂQUES en B. JADOT, *o.c.*, 217-218; M. VIDAL, *o.c.*, 7.

107 Zie ook: Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 15.

toetsing door de rechtbanken in kader van een aansprakelijkheidsgeding uiteraard uitgesloten (dit is het subjectief contentieux). De vraag rijst echter of artikel 7bis G.W. niet kan worden ingeroepen in het kader van het contentieux objectief, meer specifiek in de geschillenbeslechting voor het Grondwettelijk Hof en de Raad van State. Tot dit objectief contentieux behoort in bepaalde mate ook de milieustakingsvordering op grond van de wet van 12 januari 1993.

Vooraleer nader in te gaan op deze vraagstelling, dient te worden opgemerkt dat de rechterlijke controle- en sanctiebevoegdheid slechts betrekking lijkt te kunnen hebben op de negatieve verplichting (de afstemmingsverplichting) die uit artikel 7bis G.W. voortvloeit. Het is inderdaad niet goed denkbaar in welk opzicht dit rechterlijk toezicht zich ook zou kunnen uitstrekken tot het verzuim van een overheid om uitvoering te geven aan de doelstellingen van duurzame ontwikkeling. Er kan niet worden ingezien hoe het Grondwettelijk Hof of de Raad van State hun (grond)wettigheidstoezicht kunnen uitoefenen als er geen toetsbare akte of beslissing voorligt. Eerder oordeelde ook de Voorzitter van de rechtbank te Brussel in het kader van een milieustakingsgeding dat het ‘verzuim’ van een administratieve overheid om een fiscale wetgeving (*i.e.* de milieutaks) toe te passen niet behoort tot de categorieën van handelingen bedoeld door de wet van 12 januari 1993<sup>108</sup>. Door zich een dergelijk injunctierecht voor te behouden, dreigt de rechter trouwens de grens van de machtenscheiding te overschrijden.

### 3.4.1 Toetsingsbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof

Het Grondwettelijk Hof is, overeenkomstig artikel 142 van de Grondwet, bevoegd om alle wetten en decreten te toetsen aan de artikelen van Titel II van de Grondwet. Dit geldt niet voor het nieuwe artikel 7bis G.W., dat daar niet is ondergebracht. Dit betekent niet dat deze nieuwe grondwetsbepaling zinledig is in de procedurevoering van het Grondwettelijk Hof.

Op de eerste plaats moet erop worden gewezen dat artikel 7bis een interpretatieregel omvat die inhoudt dat andere grondrechten, zoals deze vervat in artikel 23 G.W., in onderlinge samenhang met de doelstelling van artikel 7bis G.W. dienen te worden toegepast<sup>109</sup>. Nu het Grondwettelijk Hof sinds 2003 ook bevoegd is om wetgevende akten te toetsen aan alle artikelen van Titel II van de Grondwet, met inbegrip van de sociaaleconomische grondrechten van artikel 23 G.W., is artikel 7bis G.W., via de interpretatieve werking die ervan uitgaat, wel degelijk een relevante

108 Vz. Rb. Brussel 27 april 2001, *Journ. Proc.* 2001, 22, noot N. DE SADELEER, ‘La sanction de l’ommission d’une autorité publique de mettre en oeuvre une législation fiscale’.

109 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 11.

beoordelingsgrond in de geschillenbeslechting voor het Grondwettelijk Hof, die als gevolg van deze nieuwe grondwetsbepaling alvast een meer uitgesproken plaats zal moeten toekennen aan de intergenerationele en internationale dimensie van deze rechten<sup>110</sup>. Bovendien (en hiermee enigszins samenhangend) verzet niets zich ertegen dat artikel *7bis* G.W. onrechtstreeks wordt getoetst in combinatie met het gelijkheidsbeginsel<sup>111</sup>.

### 3.4.2 Toetsingsbevoegdheid van de Raad van State

De Raad van State is, overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bevoegd om administratieve beslissingen te toetsen op hun wettelijkheid, inclusief de beginselen van behoorlijk bestuur. In het licht van het principe van de eerder genoemde normenhiërarchie moet elke administratieve akte, zowel de reglementaire als de individuele besluiten, de grondwetsbepalingen respecteren, dus in beginsel ook artikel *7bis* G.W.

Die toetsing kan in principe gebeuren op twee niveaus. Op de eerste plaats kan de Raad van State vaststellen dat de administratieve beslissing is gebaseerd op een wettelijke akte waarvan wordt vastgesteld dat deze op één of andere wijze in strijd is met het voorschrift van artikel *7bis* G.W. De Raad zou in dat geval, overeenkomstig artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, een prejudiciële vraag kunnen stellen aan het Grondwettelijk Hof. Bovendien geldt artikel *7bis* G.W. in beginsel ook als een autonome toetsingsgrond voor administratieve akten<sup>112</sup>.

Of de Raad van State zal kunnen worden overtuigd om reglementaire akten of individuele beslissingen, zoals vergunningen, te toetsen aan de nieuwe grondwetsbepaling is nochtans erg onzeker. In zoverre het administratieve rechtshandelingen betreft met een relatief lokale relevantie, zoals vaak het geval is bij milieu- of stedenbouwkundige vergunningen, dient te worden erkend dat een toetsing aan het duurzaamheidsconcept niet altijd voor de hand ligt (zie hierboven). Fundamenteeler is evenwel de vraag of de Raad van State de rechtstreeks verbindende kracht van die grondwetsbepaling wel zal erkennen. Het is juist dat de Raad in zijn rechtspraak de normerende kracht van doelstellingbepalingen en milieubeginselen al heeft geaccepteerd, zij het dat die toetsing vaak geen aanleiding gaf tot een nietigverklaring omdat volgens de Raad geen manifeste

110 Zie in deze zin: J.-F. NEURAY en M. PALLEMAERTS, *o.c.*, 140.

111 C.-H. BORN, *o.c.*, 242; M. VIDAL, *o.c.*, 7.

112 Zie ook in deze zin: C.-H. BORN, *o.c.*, 244.

beoordelingsfout of geen onredelijke beslissing voorlag<sup>113</sup>. In meer recente rechtspraak blijkt de Raad van State evenwel een strenger standpunt in te nemen. Zo oordeelde de Raad dat artikel 1.2.1.DABM geen afdwingbare regels inhouden, doch enkel algemene principes op het vlak van het algemeen milieubeleid die nadere uitwerking in direct afdwingbare normen behoeven, zodat, aldus de Raad van State, een eventuele schending ervan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden<sup>114</sup>. Enigszins vergelijkbaar hiermee is de uitspraak waarbij de Raad van State een vernietigingsberoep tegen het bij K.B. van 19 september 2000 vastgestelde Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling afwees op grond van de overweging de in het plan vermelde doelstellingen, bij gebrek aan een wettelijk vastgestelde sanctie, slechts intentieverklaringen zijn die op zich geen onmiddellijke rechtsgevolgen hebben<sup>115</sup>. Erg hoopgevend zijn deze uitspraken alvast niet voor de voorstanders van de doctrine (waaronder ik ook mezelf reken) die aan artikel 7bis G.W. een autonome toetsingsgrond voor het overheidshandelen wil toebedelen.

### 3.4.3 Toetsingsbevoegdheid door de gewone rechtbanken

In dit kader moet eveneens worden gewezen op de bevoegdheid van de gewone rechtbanken om de (grond)wettigheid van overheidsbesluiten te toetsen op basis van artikel 159 G.W.<sup>116</sup> Omdat artikel 7bis G.W. geen subjectieve rechten in het leven roept, zullen gewone rechtbanken zeldzaam met een onwettigheidsexceptie op basis van een schending van die grondwetsbepaling geconfronteerd worden.

Een dergelijke toetsing kan nochtans wel aan de orde zijn wanneer overheden, milieuverenigingen of, via de sluipteg van artikel 194 van het Gemeentedecreet, burgers in het kader van een milieustakingsgeding de wettigheid van een bouw- of milieuvergunning in vraag stellen om aldus een milieu-inbreuk te doen vaststellen. Of men zich in het kader van een dergelijke milieustakingsvordering ook rechtstreeks zou kunnen beroepen op een schending van artikel 7bis G.W., is twijfelachtig. Gelet op de multidimensionele inhoud van artikel 7bis G.W. en vooral het feit dat deze bepaling geen rechtstreekse verplichtingen oplegt aan burgers, zoals exploitanten van een hinderlijke inrichting, kan niet zomaar worden gesteld dat de overtreding van deze grondwetsbe-

113 Zie o.a. R.v.St., AKTIEKOMITEE VOOR MILIEUBESCHERMING TE MERELBEKE, nr. 170.173, 19 april 2007, *T.M.R.* 2007, 610; R.v.St., KEYMOLEN, nr. 141.217, 24 februari 2005; R.v.St., nr. 133.927, 15 juli 2004, *Amén.* 2005, 78.

114 R.v.St., MUSSCHOOT, nr. 154.217, 27 januari 2006, *C.D.P.K.* 2006, 192, 194 en 200; *T.M.R.* 2006, 492; R.v.St. VZW ZUSTERS VAN DE H. VINCENTIUS A PAULO VAN DEFTINGHE, nr. 185.403, 15 juli 2008.

115 R.v.St., UYTENHOVE, nr. 106.127, 29 april 2002, *T.M.R.* 2002, 541.

116 Zie ook: C.-H. BORN, *o.c.*, 242.

paling een milieu-inbreuk oplevert die de staking van de ermee strijdige handelingen kan rechtvaardigen op grond van de wet van 12 januari 1993. De voorzitter van de rechtbank te Brussel oordeelde op het eerste gezicht dan ook enigszins verrassend dat milieuverenigingen principieel gerechtigd zijn om een stakingsvordering in te stellen krachtens de milieuvorderingswet tegen een beslissing van de overheid om geen milieutaks te heffen, aangezien die taks een fiscaal hulpmiddel is ten dienste van duurzame ontwikkeling<sup>117</sup>. Men zou natuurlijk kunnen argumenteren dat de schending van die grondwetsbepaling wel kan worden ingeroepen tegen het optreden van de overheid, die er immers door gebonden is<sup>118</sup>.

#### 4 Slotbeschouwingen

Met de invoering van een nieuwe Titel *Ibis* in de Grondwet en het daarin ondergebracht artikel *7bis* G.W. werd niet enkel de architectuur van de Belgische Grondwet op revolutionaire wijze hertekend. Met de invoering van deze nieuwe categorie van grondwetsbepalingen is de discussie volop losgebroken over de juridische geldingskracht van deze algemene beleidsdoelstellingen en meer specifiek het concept van duurzame ontwikkeling, dat voordien als een taakomschrijving of beginsel was verankerd in een talrijk aantal juridische teksten, zowel in de internationale, Europese als de nationale context.

Op basis van mijn rechtswetenschappelijk onderzoek meen ik dat de betekenis van duurzame ontwikkeling beslist niet is terug te voeren tot een juridisch vrijblijvend ideaal, maar dit concept geldt als een rechtsregel met verbindende kracht. Hoewel deze nieuwe grondwetsbepaling geen nieuwe subjectieve rechten doet ontstaan, dringt het zich als een dwingende gedragsregel op aan de overheid, zowel de federale, regionale als de lokale overheden. Aan de opname ervan als grondwettelijke beleidsdoelstelling lijken meer specifiek twee rechtsgevolgen verbonden te zijn: *enerzijds* bevat artikel *7bis* G.W. een nalevings- of afstemmingsregel die de overheid ertoe verplicht om zijn besluitvorming in de meest ruime zin, inclusief het vergunningenbeleid, af te stemmen op die beleidsdoelstelling (dit is de ‘negatieve’ verplichting); *anderzijds* houdt het voor de overheid de opdracht in om initiatieven te nemen om de algemene beleidsdoelstelling van duurzame ontwikkeling te realiseren (dit is de ‘positieve’ verplichting). Het betreffen inspanningsverplichtingen.

117 Vz. Rb. Brussel 27 april 2001, *Journ. Proc.* 2001, 22. De vordering werd evenwel afgewezen omdat die nalatigheid geen handeling is bedoeld door de milieustakingsvorderingswet (zie *supra*).

118 Zie in deze zin: P. BOGAERTS, ‘Tien jaar stakingsvordering inzake leefmilieu. Kritisch aperçu van rechtspraak en rechtsleer (1993-2003)’, *T.M.R.* 2003, 90.

Om de juridische effecten van het duurzaamheidsconcept te definiëren, is het van belang de normatieve kern ervan af te bakenen. Daartoe kan niet zonder meer worden teruggegrepen naar de nieuwe grondwetsbepaling, die immers geen definitie bevat van wat onder duurzame ontwikkeling wordt verstaan, noch naar de definitie van het Brundtlandrapport die immers vaag en onnauwkeurig is.

Om de inhoud ervan uit te diepen, dient men op de eerste plaats de beginselen aan te duiden die sturing geven aan dit concept. Hiervoor kan worden teruggegrepen naar een aantal beginselen die ook in de verklaring van Rio aan de orde waren, met name het (milieurechtelijk) integratiebeginsel, het voorzorgsbeginsel, het participatiebeginsel en het beginsel van dubbele billijkheid en gedeelde, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid. Deze laatste twee beginselen kan men samenbrengen onder het beginsel van ‘niet afwenteling’, wat inhoudt dat men de gevolgen van een beslissing niet mag afschuiven op andere generaties, staten of regio’s. De intergenerationele of ruimtelijke gevolgen zijn echter vaak (wetenschappelijk) onzeker. In een grondwetsconforme toepassing van artikel 7bis G.W. moet hier dan ook het voorzorgsbeginsel worden ingezet: ‘*in dubio pro prolibus*’. Een tweede inhoudelijke richtlijn vindt men in de koppeling van artikel 7bis G.W. aan de sociaaleconomische grondrechten van artikel 23 G.W. Een met artikel 7bis G.W. conforme interpretatie van artikel 23 G.W. impliceert dat men de sociaaleconomische grondrechten ook moet beoordelen in het licht van een intergenerationele en ruimtelijke dimensie. Zo wordt artikel 7bis G.W. ook binnengebracht in de beoordelings sfeer van het Grondwettelijk Hof, waaraan het volgens een strikte toepassing van artikel 142 G.W. eigenlijk ontsnapt.

Dit laatste voert tot de voor de rechtspraak wellicht meest prangende vraagstelling: valt de naleving van artikel 7bis G.W. onder de controle van de rechter en kan deze een inbreuk sanctioneren? Omdat artikel 7bis G.W. geen subjectieve rechten creëert, is het moeilijk denkbaar dat de gewone rechtbanken op die grondslag een geval van overheidsaansprakelijkheid beoordelen. Wel kan deze grondwetsbepaling een rol spelen in het objectief contentieux. Zo lijkt artikel 7bis G.W. via de interpretatieve werking ervan, een relevante beoordelingsronde in de geschillenbeslechting voor het Grondwettelijk Hof. Het lijkt evenmin uitgesloten dat artikel 7bis G.W. via het gelijkheidsbeginsel onrechtstreeks kan worden getoetst door het Hof. Of ook de Raad van State administratieve akten, zoals vergunningen, zal willen toetsen aan deze nieuwe grondwetsbepaling is onzeker omdat de Raad in zijn recente rechtspraak met betrekking tot vergelijkbare doelstellingbepalingen of beginselen heeft geoordeeld dat deze geen afdwingbare regels inhouden. Nog meer onwaarschijnlijk is de hypothese dat gewone rechtbanken, via de exceptie van artikel 159 G.W., artikel 7bis G.W. in hun beoordeling zullen betrekken, hoewel het niet volkomen is uitgesloten dat die grondwetsbepaling toch een bepaalde rol kan spelen in milieustakingsvorde-



ringen op basis van de wet van 12 januari 1993.

Zowel door de formulering van de norm als door de plaats die men eraan toekent in de structuur van de Grondwet, is de afdwingbaarheid van artikel 7bis G.W. dus relatief beperkt<sup>119</sup>. Gelet op de ruime beleidsruimte van de overheid, zullen rechters in ieder geval een grote terughoudendheid in acht nemen en slechts een marginaal toetsingsrecht uitoefenen. Wil men duurzame ontwikkeling ‘tanden’ geven, dan dient de overheid ook uitvoering te geven aan positieve opdracht van artikel 7bis G.W.<sup>120</sup> Om het duurzaamheidsconcept dieper in de rechtspraak te doen doorwerken, moet men het concept concretiseren. Daardoor wordt ook de afstemmings- of nalevingsplicht versterkt, wat niet alleen de rechtszekerheid ten goede komt maar ook de rechterlijke controle op de naleving en bijgevolg de afdwingbaarheid van het concept verdiept. Die concretisering behoort tot de positieve opdracht van de overheid. In dit opzicht zijn de positieve en de negatieve verplichting sterk met elkaar verweven. Dit kan door instrumenten te definiëren, zoals het ontwerpen van evaluatieschema’s of duurzaamheidscriteria, het vereisen van een uitdrukkelijke motiveringsvereiste waarin wordt ingegaan op die duurzaamheid (‘duurzaamheidsparagraaf’), het verfijnen van bestaande effectenbeoordelingen zoals de MER of de DOEB, enz. Dit geldt zeker – maar niet uitsluitend – indien men het duurzaamheidsconcept een rol van betekenis wil geven in het vergunningenbeleid, waar de hoge abstractiegraad of vaagheid van een norm immers vaak een reden is om die niet toe te passen. De concrete vergunningspraktijk en de rechtspraak van de Raad van state getuigen daarvan.

De uiteindelijke weerslag van het concept van duurzame ontwikkeling op de ontwikkeling van de bestuurpraktijk is moeilijk in te schatten vanwege de discussies die het veroorzaakt. In die zin kan op vandaag niet met stelligheid worden betoogd dat de beslissingen van het Antwerpse provinciebestuur de voorbode zijn van een nieuwe, overkoepelende beoordelingsgrond in het vergunningenbeleid. Deze beslissingen waren onmiskenbaar moedig, wellicht wat overmoedig. De toepassing van het concept van duurzame ontwikkeling wekt veel onzekerheden en weerstanden op. Juristen hebben al te vaak een conservatieve reflex ten aanzien van de vraag naar de inzetbaarheid van nieuwe rechtsconcepten. Die koudwatervrees bestond ook naar aanleiding van de milieubeginselen, zoals het voorzorgsbeginsel, of de sociaaleconomische grondrechten, zoals het recht op een gezond leefmilieu. De onbevredigende wispelturigheid van sommige rechtspraak getuigt hiervan. Laten ook juristen zich in dit verband iets meer laven aan de wijsheid van Rudolf BAHRO:

119 Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 70.

120 Zie ook: Verslag, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr.3-1178/2, 64.

*‘Wanneer de vormen van de oude cultuur aan het sterven zijn, wordt de nieuwe cultuur gecreëerd door de weinigen die niet bang zijn van onzekerheid’.*

### III. Toetsingskader voor duurzame biomassaproductie

*Marieke Harteveld\**

#### 1 Introductie

Het mondiale gebruik van biomassa in de energievoorziening zal in de komende decennia naar verwachting fors toenemen. Dit zal gepaard gaan met grootschalige aanplant van energiegewassen. Nieuwe landbouwarealen zullen worden aangesproken, landen en producenten zullen kans zien voor nieuwe bedrijvigheid. Maar tegelijk groeit het besef dat dit niet ten koste mag gaan van andere belangrijke waarden voor natuur, milieu en maatschappij. Om daaraan tegemoet te komen, zijn criteria nodig die aangeven of biomassa op een verantwoorde manier is geproduceerd.

*De kansen voor nieuwe bedrijvigheid in biomassa mogen niet ten koste gaan van andere belangrijke waarden voor natuur, milieu en maatschappij*

Op verzoek van de overheid heeft de projectgroep ‘Duurzame productie van biomassa’, onder voorzitterschap van prof. dr. Jacqueline Cramer, vanaf begin 2006 de verschillende visies op duurzame productie bij elkaar gebracht. Aan de hand hiervan heeft de projectgroep een raamwerk samengesteld voor de toetsing van de duurzaamheid van biomassaproductie.

Dit ‘toetsingskader voor duurzaam geproduceerde biomassa’ is een advies, in eerste instantie aan de Nederlandse overheid, maar ook aan alle andere betrokken partijen. De overheid zal dit toetsingskader vertalen in haar beleid voor de toepassing van biomassa in de Nederlandse energievoorziening. De overheid kan bijvoorbeeld duurzaamheidscriteria opnemen in instrumenten die het gebruik van biomassa ondersteunen.

Dit toetsingskader legt de nadruk op biomassa voor elektriciteits- en warmteproductie en als transportbrandstof, maar het kan ook worden toegepast bij biomassa als grondstof in de chemie. Het kader is van toepassing op biomassa van alle oorsprong, dus uit Nederland, uit de EU of van buiten de EU.

---

\* Marieke Harteveld is medewerkster bij SenterNovem in Nederland, Agentschap voor duurzaamheid en innovatie

De internationale context is in dit advies een rode draad. Waar mogelijk heeft de projectgroep gebruik gemaakt van bestaande standaarden voor specifieke biomassastromen. De projectgroep heeft daarbij steeds zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij soortgelijke initiatieven in het buitenland, zoals in het Verenigd Koninkrijk. Deze internationale afstemming zal uiteindelijk ten goede komen aan de gewenste praktische uitvoerbaarheid van het kader, bijvoorbeeld bij controle en handhaving.

De internationale afstemming komt ten goede aan de gewenste praktische uitvoerbaarheid van het kader, bijvoorbeeld bij controle en handhaving.

## 2 Duurzaamheidsthema's

Het mondiale klimaatbeleid bezorgt biomassa momenteel een grote populariteit. Het grootschalige gebruik van biomassa in de energievoorziening zorgt ervoor dat fossiele koolstof (opgeslagen in olie, gas of steenkool) in de bodem kan blijven, in plaats van als broeikasgas in de atmosfeer terecht te komen. Maar het is een gemeenschappelijke visie dat deze voordelige lagere uitstoot van broeikasgassen niet mag worden uitgeruild tegen nadelige consequenties van grootschalige productie van gewassen voor energie of transportbrandstoffen. Biomassa moet dus duurzaam worden verbouwd, verwerkt en gebruikt.

De projectgroep definieert de duurzaamheid van grootschalige productie van biomassa aan de hand van een zestal relevante thema's. Deze thema's zijn grotendeels gekoppeld aan de 'Triple P' van duurzame ontwikkeling: People, Planet en Profit, aangevuld met specifieke thema's voor biomassa.

*Op bedrijfsniveau spelen zes thema's, grotendeels gekoppeld aan de 3 P's: People, Planet en Profit*

De projectgroep onderscheidt zes relevante thema's.

- Broeikasgasemissies: Hoeveel minder uitstoot levert het gebruik van biomassa op, voor een specifieke producent berekend van bron tot en met gebruik en ten opzichte van het gemiddelde gebruik van fossiele brandstof?
- Concurrentie met voedsel en andere lokale toepassingen: Verdringt grootschalige productie van biomassa voor de energievoorziening ander gebruik van het land, bijvoor-

beeld voor verbouwen van voedsel of hout als bouw materiaal, en wat zijn daarvan de consequenties?

- Biodiversiteit: Verliest het lokale natuurlijke ecologische systeem van land en water aan variatie van levensvormen door het grootschalig verbouwen van energiegewassen?
- Milieu: Zijn er effecten van het gebruik van pesticiden en kunstmest, of zijn er andere lokale effecten op bodem, water en lucht door de grootschalige productie van biomassa?
- Welvaart: Draagt de productie van biomassa bij aan de plaatselijke economie?
- Welzijn: Komt de productie ten goede aan de sociale leefomstandigheden van de plaatselijke bevolking en werknemers?

### 3 Criteria in het toetsingskader

In opdracht van de projectgroep hebben aparte werkgroepen bovenstaande thema's in detail geanalyseerd. In overeenstemming met de werkwijze in soortgelijke internationale initiatieven, heeft de projectgroep vervolgens via enkele tussenstappen toegewerkt naar de mogelijke toetsing per thema. Voor elk (deel)thema heeft de projectgroep zo duidelijk mogelijk duurzaamheidscriteria en indicatoren vastgesteld. Daarbij heeft de emissiereductie door het gebruik van biomassa, berekend in de broeikasgasbalans, een speciaal karakter. Dit criterium is (anders dan de duurzaamheidscriteria) van toepassing op de gehele keten inclusief eindgebruik, en niet slechts op de productie.

Het hart van dit advies wordt gevormd door deze criteria en indicatoren, die per thema nogal van karakter kunnen verschillen. Zo veel mogelijk zijn per thema toetsbare indicatoren geformuleerd, waaraan de biomassa moet voldoen om voor het predikaat 'duurzaam' in aanmerking te komen. Een voorbeeld daarvan is de minimumeis dat de productie van biomassa niet mag plaatsvinden in beschermde gebieden.

*Sommige thema's worden getoetst aan de hand van een kwantitatieve indicator. Maar het is lang niet in alle gevallen mogelijk om zo'n meetlat te gebruiken.*

Maar soms is het (nog) onmogelijk om zo'n kwantitatieve indicator als meetlat te gebruiken. In deze gevallen volstaat het advies met de eis tot rapportage over een bepaald aspect van een thema, zoals over de plaatselijke welvaartseffecten van grootschalige productie van biomassa. Op grond van zo'n rapportage krijgt de overheid inzicht in de duurzaamheid van biomassa op dit thema.

In bijgaande tabel staan de duurzaamheidscriteria per thema samengevat. Voor elk thema zal het nodig zijn om de relevante gegevens te verzamelen in samenspraak met de betrokken partijen in de producerende landen. Een gedetailleerde weergave van alle criteria en indicatoren staat in het eindrapport.

## **Duurzaamheidscriteria per thema**

### **Broeikasgasemissies**

- **Gerekend over de hele keten, moet het gebruik van biomassa netto minder emissie van broeikasgassen opleveren dan gemiddeld bij fossiele brandstof.** Voor elektriciteitsproductie moet de emissiereductie nu ten minste 50-70% bedragen, voor toepassing in transportbrandstoffen minimaal 30%<sup>1</sup>. Deze percentages moeten door innovatie in de toekomst verder oplopen. Beleidsinstrumenten kunnen die innovatie stimuleren door te differentiëren naar reductiepercentage.
- De aanleg van nieuw areaal voor de aanplant van biomassa voor energie mag op langere termijn niet leiden tot het vrijkomen van grote hoeveelheden koolstof die daar waren opgeslagen (in bodem of vegetatie).

### **Concurrentie met voedsel of andere lokale toepassingen**

- **De productie van biomassa voor energie mag de voedselvoorziening en andere lokale toepassingen (zoals voor medicijnen of bouwmaterialen) niet in gevaar brengen.** Criteria hiervoor zijn nog niet vastgesteld; rapportage over veranderingen in landgebruik in de regio en in prijzen voor voedsel en grond is hier van groot belang.

### **Biodiversiteit**

- **Biomassaproductie zal geen beschermde of kwetsbare biodiversiteit mogen aantasten en zal waar mogelijk de biodiversiteit versterken.** Vaak zijn lokale wetten en regels al geënt op internationale afspraken over biodiversiteit. Kwetsbare gebieden en gebieden met een hoge waarde voor biodiversiteit moeten worden gespaard, waar mogelijk is herstel van de biodiversiteit wenselijk.

### **Milieu**

- **Bij de productie en verwerking van biomassa moet de kwaliteit van bodem, op-**

---

1 Met het rekenmodel voor de broeikasgasbalans zal ook de haalbaarheid van de genoemde minimumeisen worden geëvalueerd. De percentages worden eventueel bijgesteld en ook zal een percentage voor elektriciteitsproductie worden vastgesteld.

**pervlakte- en grondwater en lucht behouden blijven of zelfs worden verhoogd.** Dat stelt eisen aan bijvoorbeeld het gebruik van kunstmest en pesticiden, maar vraagt ook om toepassing van de ‘best practices’ om bijvoorbeeld erosie of extra emissie van schadelijke stoffen te voorkomen.

### **Welvaart**

- **De productie van biomassa moet bijdragen aan de lokale welvaart.** Hiervoor zijn (nog) geen criteria ontwikkeld. Rapportages die aansluiten bij beschrijvingen volgens het Global Reporting Initiative kunnen aangeven of bijvoorbeeld de economische waarde van de biomassaproductie direct ten goede komt aan de plaatselijke gemeenschap.

### **Welzijn**

- **De productie van biomassa moet bijdragen aan het welzijn van de werknemers en de lokale bevolking.** De productie van biomassa moet minimaal voldoen aan internationale principes die zijn vastgelegd door de International Labour Organisation, in de UN Universal Declaration of Human Rights en in andere verdragen. Rapportages moeten ook eventuele schendingen van eigendom of corruptie aan het licht brengen.

## **4 Toetsing op macroniveau**

Nadere analyse door de projectgroep leert dat de consequenties van grootschalige productie spelen op twee schaalniveaus. Op *bedrijfsniveau* kan bijvoorbeeld het effect van het gebruik van biomassa voor de emissiereductie van broeikasgassen goed worden bepaald. Ook andere elementen van duurzaamheid zoals behoud van bodemkwaliteit en biodiversiteit, de lokale sociale effecten en een schone productie en verwerking van de biomassa spelen op dit microniveau een rol. Op dit niveau ligt de eerste verantwoordelijkheid voor duurzame biomassaproductie bij de betrokken bedrijven zelf.

### **4.1 Consequenties van grootschalige productie spelen op twee schaalniveaus**

Maar sommige effecten kunnen pas goed op *macroniveau* worden beoordeeld en zijn dan vooral een verantwoordelijkheid van overheden. Dit zijn vaak effecten die niet direct aan één bedrijf toe te schrijven zijn, maar pas op nationale of regionale schaal zichtbaar zijn. Dan gaat het bijvoorbeeld om verdringing van agrarische productie of indirecte effecten door veranderingen in het landgebruik, zoals stijging van grond- en voedselprijzen. Het toetsingskader maakt onderscheid

tussen deze twee niveaus.

#### **4.2 Soms worden consequenties pas goed zichtbaar op nationaal of regionaal niveau**

De toetsing van macro-effecten is op dit moment nog niet zo ver uitgewerkt. Tegelijk zijn de maatschappelijke organisaties juist over deze macro-effecten zeer bezorgd, omdat ze grote gevolgen kunnen hebben voor de landen waar de grootschalige productie plaatsvindt. Hierin ligt een speciale verantwoordelijkheid bij de Nederlandse overheid, die deze effecten nauwkeurig zal moeten volgen. Individuele bedrijven zijn niet in de positie om hierin actie te ondernemen, maar de overheid wel. Bovendien voert de Nederlandse overheid een stimuleringsbeleid voor biomassa. Op macroniveau vindt de projectgroep het monitoren van de volgende gegevens van belang:

- Grondprijzen,
- Voedselprijzen,
- Eigendomsverhoudingen,
- Beschikbaarheid van voedsel,
- Verplaatsing van voedselproductie en veeteelt,
- Ontbossing,
- Verandering in het type vegetatie.

Dergelijke monitoring kan niet zonder de samenwerking met de producerende landen en de verschillende bedrijven, waarbij internationale organisaties zoals de Wereld Voedselorganisatie FAO hulp kunnen bieden. Als de negatieve effecten uit deze rapportages te groot blijken te zijn, kan slechts de Nederlandse overheid – en niet een individueel bedrijf – haar invloed aanwenden om met de plaatselijke overheden te praten over verantwoord landgebruik. De projectgroep ziet dat bij voorkeur gebeuren in EU-verband. Mocht het productieland hier niet op ingaan, dan kan Nederland, al dan niet in EU-verband, overwegen het gebruik van biomassa uit dat land te ontmoedigen.

### **5 Certificering**

Certificering van biomassastromen is op termijn een absolute noodzaak, zo vindt de projectgroep, omdat het de enige manier is om de duurzaamheid van biomassastromen wereldwijd goed te kunnen vaststellen. Bedrijven kunnen dan met certificaten bewijzen dat zij zich houden aan



het toetsingskader.

*Bedrijven kunnen met certificering bewijzen dat zij zich houden aan het toetsingskader.*

Certificering van biomassastromen is nog geen gemeengoed, maar voor sommige soorten biomassa bestaan al systemen voor certificering van de (duurzame) kwaliteit, of zijn dergelijke systemen in ontwikkeling. Een bestaand systeem is het systeem voor hout (Forest Stewardship Council, FSC), dat heeft geleid tot een standaard voor duurzame houthandel. Verder zijn er certificeringssystemen en standaarden in ontwikkeling voor palmolie en soja. Overigens zijn al deze systemen niet specifiek ingericht voor de toepassing energieteelt.

Deze certificeringssystemen omvatten al veel duurzaamheidscriteria voor biomassa en bevatten ook minimumeisen. In het toetsingskader heeft de projectgroep zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij deze bestaande systemen. Sommige certificeringssystemen voldoen al aan een groot deel van de criteria van het toetsingskader. Een vergelijking tussen de betreffende certificeringssystemen en het Nederlandse toetsingskader kan leiden tot een equivalentieverklaring. De emissiereductie van broeikasgassen door een specifieke bron voor biomassa is in geen enkel certificeringssysteem onderdeel, dus dit moet altijd aanvullend worden getoetst.

De projectgroep beveelt aan dat de Nederlandse overheid de verdere internationale ontwikkeling van een certificeringssysteem voor biomassa ondersteunt en stimuleert.

## **6 De implementatie**

Het toetsingskader dat nu voorligt, is het resultaat van een uitgebreide analyse van alle duurzaamheidsthema's rondom de toekomstige grootschalige productie van biomassa, en de visie daarop van verschillende betrokken partijen. Het toetsingskader is nu voldoende uitgewerkt om in de komende maanden in de praktijk te worden getest. Wel is de komende jaren onderzoek nodig naar de indicatoren die op dit moment nog ontbreken.

Het toetsingskader is een belangrijke bijdrage aan het maatschappelijke debat over grootschalig gebruik van biomassa. Het creëert duidelijkheid over de voorwaarden voor duurzame productie van biomassa, waardoor de betrokken producenten, handelaars en afnemers weten welke soorten biomassa aanvaardbaar zijn voor toepassing. Dit is uiteindelijk het beste fundament voor het gewenste – en noodzakelijke – brede maatschappelijke draagvlak.

Op dit moment wordt het toetsingskader uitgewerkt in een Nederlandse Technische Afspraak (NTA), een officiële en breed afgestemde norm die marktpartijen kunnen gebruiken voor de certificering van biomassa.

*Het toetsingskader creëert duidelijkheid over de duurzame aspecten van biomassa en is daarmee de basis voor het gewenste – en noodzakelijke – brede maatschappelijke draagvlak.*

De overheid kan nu nadere stappen nemen om duurzaamheidscriteria in het beleid op te nemen. Een belangrijke aanbeveling van de projectgroep is om het toetsingskader zo spoedig mogelijk te implementeren in overheidsbeleid, bijvoorbeeld voor duurzame elektriciteitsproductie en voor biobrandstoffen. Het is duidelijk dat dit niet kan zonder een zorgvuldige afstemming met de nationale en internationale wet- en regelgeving. De genoemde effecten op macroschaal vragen ook om actie van de Nederlandse overheid. Eerste prioriteit hierbij is een programma om deze macro-effecten nauwkeurig te gaan volgen.

*De duurzaamheidseffecten op macroschaal vragen om spoedige actie van de Nederlandse overheid.*

## IV. Energie en Milieu: ook in Nederland een wankel evenwicht?

*Fleur Onrust\**

### 1 Inleiding

Onderwerp van deze bijdrage is de relatie tussen energiegebruik en het milieu. Deze relatie is ook in Nederland als een wankel evenwicht aan te merken. Op Rijksniveau zijn er doelstellingen geformuleerd voor gebruik en toepassing van ‘hernieuwbare energie’. In het werkprogramma van de Rijksoverheid ‘Nieuwe energie voor het klimaat’ zijn de klimaatdoelstellingen van het kabinet nader uitgewerkt. Daarbij staan de volgende doelen centraal. Een reductie van de uitstoot van broeikasgassen van 30% in 2020 ten opzichte van 1990. Het gaat dan zowel om CO<sub>2</sub> als overige broeikasgassen, zoals lachgas en methaan. Daarnaast een energiebesparingspercentage van 2% per jaar. Ten slotte een aandeel van hernieuwbare energiebronnen van 20% in 2020. Naast dit beleid en deze doelstellingen speelt ook in Nederland een discussie over het gebruik van bio-energie.

Anders dan België kent Nederland geen grondwetsartikel inzake duurzame aanwending van grondstoffen. België kent een dergelijk grondwetsartikel wel. Op grond van artikel 7 bis Grondwet (België) alsmede op basis van het Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid, dat de duurzame aanwending van grondstoffen en natuur als basisdoelstelling voorop stelt en ook melding maakt van de internationale dimensie, is onlangs de milieuvergunning voor een bio-energiecentrale in de Antwerpse haven geweigerd. Mede naar aanleiding van die uitspraak is dit symposium georganiseerd.

In deze reactie belicht ik de Nederlandse situatie met betrekking tot vergunningverlening voor bio-energiecentrales. Zoals gevraagd zal ik mijn bijdrage toespitsen op de vraag in hoeverre de Nederlandse situatie verschilt van de situatie in België met betrekking tot de vergunningverlening voor bio-energiecentrales. Daarbij zal ik ingaan op de hoofdlijnen van de Nederlandse milieuvergunningverlening, alsmede op de relevante jurisprudentie op dit punt.

---

\* Fleur Onrust is advocaat bij Stibbe te Amsterdam. Zij houdt zich bezig met onder andere het milieurecht, ruimtelijk bestuursrecht en algemeen bestuursrecht

## 2 Nederland en bio-energiecentrales

In Nederland zijn in de loop der jaren verschillende milieuvergunningen verleend voor bio-energiecentrales. Tenminste drie van de in Nederland vergunde milieuvergunningen voor elektriciteitscentrales op bio-energie, wekken energie op met de bio-brandstof palmolie-stearine. Deze centrales zijn vergelijkbaar met de centrale in de Antwerpse haven waarvoor onlangs de milieuvergunning is geweigerd. Deze drie Nederlandse milieuvergunningen zijn ook in hoogste rechtelijke instantie slechts op ondergeschikte – reparabele – onderdelen (gedeeltelijk) vernietigd<sup>1</sup>. De reparaties aan de tekst van de vergunningen voortvloeiend uit de vernietiging zijn inmiddels doorgevoerd en de bio-energiecentrales kunnen gebouwd worden. De vraag is hier aan de orde wat er in Nederland nu anders ging dan in België. En belangrijker, wat kunnen we op dit punt van elkaar leren? Aan de hand van de verschillende toetsingskaders en op basis van jurisprudentie zal ik die vraag proberen te beantwoorden.

## 3 Toetsingskader milieuvergunning

Het Nederlandse toetsingskader voor de milieuvergunning is neergelegd in de Wet milieubeheer<sup>2</sup>. De vergunningplicht is geregeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer. Artikel 8.1 is vormgegeven als een verbodsbepaling. Voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting geldt een vergunningplicht. Een uitzondering geldt voor inrichtingen die onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen. In deze bijdrage zal slechts worden ingegaan op vergunningplichtige inrichtingen in de zin van artikel 8.1 Wm.

De vergunningplicht wordt opgehangen aan het begrip "inrichting". Het toetsingskader voor de verlening van de milieuvergunning is neergelegd in artikel 8.10 Wm. In dit artikel zijn de weigeringsgronden voor een milieuvergunning geformuleerd. Het artikel kent een algemene weigeringsgrond neergelegd in het eerste lid en een meer specifieke weigeringsgrond neergelegd in het tweede lid. Daarnaast wordt het toetsingskader van de milieuvergunning gevormd door de artikelen 8.8 en 8.9 Wm, die de algemeen geformuleerde weigeringsgrond concreter invullen. Op grond van voornoemd artikel 8.10, eerste lid Wm kan de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. Daarnaast is in het tweede lid bepaald

1 Zie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 24 januari 2007 (200602467/1), 7 november 2007 (200609021/1) en 14 november 2007 (200608547/1) (BIOX).

2 Zie voor een meer uitgebreide toelichting: N.S.J. Koeman e.a., Milieurecht (6<sup>e</sup> druk), p. 146 e.v.

dat een vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen *die de inrichting* voor het milieu *kan veroorzaken* door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kan worden voorkomen, dan wel voldoende kan worden beperkt. En ten derde geldt dat indien door de verlening van de milieuvergunning strijd zou ontstaan met regels als bedoeld in artikel 8.9 Wm, de vergunning eveneens geweigerd moet worden. Ten slotte is per 1 juni 2003 een nog nieuwe weigeringsgrond aan de Wet milieubeheer toegevoegd. Deze extra weigeringsgrond staat los van milieubelangen. De milieuvergunning kan op grond hiervan tevens worden geweigerd indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen. Op deze laatste weigeringsgrond zal ik hierna niet verder ingaan, nu deze weigeringsgrond geen relatie heeft met milieubelangen of duurzaamheid.

Het toetsingskader maakt nog niet op voorhand duidelijk in welke gevallen een vergunning nu wel en niet verleend zal moeten worden. Van belang is daarom om te begrijpen op welke wijze de algemene weigeringsgrond – die inhoudt dat de vergunning slecht kan worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu – moet worden uitgelegd. Daarvoor is de uitleg van twee onderdelen van deze weigeringsgrond van belang. Ten eerste moet duidelijk zijn wat onder ‘bescherming van het milieu’ moet worden verstaan en ten tweede moet duidelijk zijn wat wordt verstaan onder ‘gevolgen voor het milieu’.

De formulering van de weigeringsgronden maakt direct duidelijk dat andere belangen dan milieubelangen<sup>3</sup>, zoals bijvoorbeeld economische of sociale belangen, geen weigeringsgrond op kunnen leveren.

#### 4 Gevolgen voor het milieu

Het begrip ‘milieu’ moet zeer ruim worden uitgelegd. Daar komt bij dat bij de beoordeling van vergunningsaanvragen aan het bevoegd gezag een ruime mate van beoordelingsvrijheid toekomt. Die beoordelingsvrijheid wordt begrensd door hetgeen uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit.<sup>4</sup>

3 Uitgezonderd dan de weigeringsgrond als bedoeld in het derde lid van artikel 8.10 (Bibob, Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen).

4 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ook: ABRS) 21 april 1998, AB 1998/1999 en ABRS 21 april 1998, AB 1998/200 en ABRS 11 november 1999 (AB 2000/115).

In de Wet milieubeheer is geen definitie opgenomen van het begrip ‘gevolgen voor het milieu’. Voor de uitleg van dit begrip dient daarom te worden teruggevallen op de Parlementaire geschiedenis en de jurisprudentie over dit begrip. De Wet milieubeheer wordt wel beschouwd als een bovensectorale milieuwet. In het kader van de milieuvergunning dient in beginsel dan ook een integrale afweging van alle milieuaspecten te worden gemaakt. Er is geen sprake van een sectorale benadering waarbij slechts naar een deelaspect van het milieu zoals daar zijn licht, geluid, lucht of afval wordt gekeken. Aangezien in Nederland echter nog wel altijd verschillende sectorale milieuwetten bestaan, blijft een volledige sectoroverschrijdende integrale benadering toch veelal achterwege.

Van het begrip ‘bescherming van het milieu’ is *wel* een definitie in de wet opgenomen. In artikel 1.1, tweede lid Wm is bepaald dat onder ‘bescherming van het milieu’ en ‘gevolgen voor het milieu’ *in ieder geval* moet worden verstaan de doelmatige verwijdering van afvalstoffen, het verbruik van energie en grondstoffen en het verkeer van personen en goederen van en naar de inrichting. Onder ‘bescherming van het milieu’ valt tevens de ‘verbetering van het milieu’. Er is echter uitdrukkelijk voor gekozen om geen sluitende definitie op te nemen in de wet. Daarom is gekozen voor een omschrijving die aangeeft wat tenminste (in ieder geval) onder deze begrippen verstaan moet worden<sup>5</sup>. Met deze onderwerpen zal derhalve bij de verlening van een milieuvergunning rekening moeten worden gehouden.

Hoewel het Nederlands recht dus geen specifieke duurzaamheidscriteria kent, kan duurzaamheid wel worden ingelezen in één van de toetsingsgronden van de milieuvergunning, te weten het begrip ‘bescherming van het milieu’. Onder dit begrip wordt immers verstaan de verbetering van het milieu, de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen, alsmede de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen van het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.

## **5 Beperkingen aan het toetsingskader**

Hoewel op grond van het voorgaande het toetsingskader voor milieuvergunningen in Nederland ruim mag lijken, wordt dit toetsingskader op een paar punten wel ingeperkt. Genoemde milieuaspecten kunnen slechts in het kader van de toetsing van een milieuvergunning aan de orde

---

5 Stb. 2005/477.

komen voorzover er voor dat element voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden. Er moet dus een vergunningvoorschrift opgesteld kunnen worden dat betrekking heeft op het bedoelde milieu-effect. Niet elk milieugevolg laat zich echter (eenvoudig) in een voorschrift vertalen.

Daarnaast wordt de reikwijdte van het toetsingskader beperkt door het volgende. Zoals reeds opgemerkt geldt de milieuvergunningplicht in Nederland alleen voor inrichtingen. Onder het begrip inrichting wordt ingevolge artikel 1.1, eerste lid Wm verstaan: ‘elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht’. Over het begrip inrichting is veel literatuur verschenen en is veel jurisprudentie geweest<sup>6</sup>. In het kader van de vergunningverlening leidt het inrichtingenbegrip tot een zekere inperking van het algemene toetsingskader: de gevolgen voor het milieu. Het inrichtingenbegrip zorgt in ieder geval voor een ruimtelijke begrenzing van uitleg van de gevolgen voor het milieu. Als gevolg van deze ruimtelijke begrenzing is ook de mogelijkheid om voorschriften aan de milieuvergunning te verbinden en derhalve de gevolgen voor het milieu te toetsen (dan wel aan voorschriften te beperken) beperkt tot de ruimtelijke begrenzing van de inrichting. Dat leidt er onder meer toe dat verkeer van en naar de inrichting, maar in beperkte mate in de milieuvergunning gereguleerd kan worden. Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: Afdeling) onder meer bepaald dat vervoersbewegingen van werknemers niet in de milieuvergunning gereguleerd kunnen worden, omdat dit niet als gevolgen van de inrichting kan worden aangemerkt. Een beleid voeren waarbij de werknemers worden verplicht gebruik te maken van het openbaar vervoer of de fiets kan eveneens niet in de milieuvergunning gereguleerd worden omdat het geen gevolgen van de inrichting betreffen. Voor vrachtverkeer van en naar de inrichting hanteert de Afdeling over het algemeen het uitgangspunt dat het verkeer aan de inrichting kan worden toegerekend voor zover het verkeer nog niet in het ‘normale verkeersbeeld’ is opgegaan. Zo overweegt de Afdeling bijvoorbeeld in haar uitspraak van 26 september 2007<sup>7</sup> dat "nu de naast de inrichting gelegen dijk een doorgaande weg is, het verkeer van en naar de inrichting niet kan worden onderscheiden van het overige werkverkeer, zodat de hinder van dat verkeer niet aan de inrichting is toe te rekenen. Gelet hierop is er door het bevoegd gezag terecht geen aanleiding gezien om aanvullende voorschriften voor deze vorm van hinder aan de milieuvergunning te verbinden, dan wel om de gevraagde vergunning te weigeren."

Op grond van artikel 8.9 Wm mag de verlening van een milieuvergunning geen strijd opleveren

6 Zie o.a. V.M.Y. van 't Lam, Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer, 2005.

7 JM 2007/164.

met voor de inrichting geldende wettelijke bepalingen uit de Wet milieubeheer en andere toepasselijke milieuwetten, of lagere regelgeving gebaseerd op bedoelde milieuwetten. Uit jurisprudentie volgt ook dat er geen eisen aan de herkomst of productiewijze, dan wel winning van grondstoffen mogen worden gesteld die in de inrichting worden aangewend. Ook dit kan volgens de Afdeling niet als gevolgen van de inrichting worden beschouwd. Zo oordeelde ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 5 februari 2003<sup>8</sup> inzake de oprichtingsvergunning voor een inrichting voor de opslag en verwerking van biomassa tot biobrandstofkorrels. In één van de vergunningvoorschriften van de milieuvergunning was een concentratie-eis ten aanzien van kwik gesteld. Vergunninghouder heeft aangevoerd dat er geen eisen kunnen worden gesteld aan de samenstelling van het gereed product. De Afdeling oordeelde in dat geval dat aan een milieuvergunning slechts voorschriften verbonden kunnen worden die betrekking hebben op de milieugevolgen die veroorzaakt worden door de productieprocessen en werkzaamheden die *binnen* de inrichting plaatsvinden. Dat wil volgens de Afdeling zeggen dat het werkzaamheden en processen moeten betreffen op grond van de vergunde activiteiten als zodanig. Daaronder vallen niet de in de inrichting vervaardigde producten, ook niet wanneer deze vanwege de samenstelling of eigenschappen daarvan, schadelijk kunnen zijn voor het milieu. Dat is niet anders indien de vervaardigde producten als afvalstoffen zouden moeten worden aangemerkt.

In de milieuvergunningprocedure van de eerder genoemde bio-energiecentrales op basis van palmolie (Biox) werd door appellanten aangevoerd dat ten onrechte niet was voorgeschreven dat alleen duurzaam geproduceerde palmolie mag worden ingezet. De Afdeling overweegt dat een dergelijk voorschrift niet op grond van de Wet milieubeheer aan de vergunning kan worden verbonden, omdat het naar zijn strekking geen betrekking heeft op de nadelige gevolgen voor het milieu die door de onderhavige inrichting worden veroorzaakt. Ook in de uitspraak van de Afdeling van 27 augustus 2008 (200707487/1) waarin werd aangevoerd dat het gebruik van bio-olie niet duurzaam zou zijn, omdat het per saldo weinig of geen CO<sub>2</sub>-winst oplevert werd een soortgelijke uitspraak gedaan. De Afdeling oordeelt in die procedure dat voorzover het beroep zich richt tegen de milieugevolgen vanwege het gebruik van bio-olie in het algemeen, in dit geding alleen de nadelige gevolgen voor het milieu die door de onderhavige inrichting worden veroorzaakt ter beoordeling staan. De Afdeling oordeelt dat deze beroepsgrond geen betrekking heeft op het bestreden besluit en kan reeds daarom niet slagen. Ook indien een vergunninghouder zelf zou verzoeken om een voorschrift waarin zou worden vastgelegd dat slechts duurzaam geproduceerde biobrandstoffen mogen worden gebruikt, zal de Afdeling oordelen dat een dergelijk voorschrift niet aan de vergunning kan worden verbonden. Het Nederlandse systeem laat het dus



ook niet toe dat dergelijke voorwaarden aan de vergunning worden verbonden indien de vergunninghouder dit zelf wenst.

Duurzaamheid kan ook aan de orde komen bij de verlening van de vergunning op grond van het volgende. Het bevoegd gezag moet bij de vergunningverlening overwegen of, en zo ja welke, voorschriften met betrekking tot energieverbruik aan de vergunning moeten worden verbonden. Deze voorschriften worden echter tevens beperkt door de ruimtelijke begrenzing van het inrichtingenbegrip. Een voorbeeld daarvan is te vinden in de uitspraak van de Afdeling van 7 november 2001 inzake de milieuvergunning voor een TV-zendstation. Vergunninghouder had bezwaar gemaakt tegen het voorschrift dat hem verplichtte om elektriciteit, die wordt afgenomen ten behoeve van het inwerking hebben van de zendinstallatie, in te kopen als ‘natuurstroom’. Het bevoegd gezag heeft aangegeven daarmee een bijdrage te willen leveren aan het beperken van de uitstoot van CO<sub>2</sub>. Het bevoegd gezag heeft zich daarbij beroepen op artikel 1.1, tweede lid Wet milieubeheer waarin is opgenomen dat onder ‘gevolgen voor het milieu’ mede wordt verstaan de gevolgen die verband houden met het verbruik van energie. Naar het oordeel van de Afdeling brengt het systeem van de Wet milieubeheer echter mee dat de beoordeling van een vergunningaanvraag uitsluitend behoort plaats te vinden op basis van de gevolgen voor het milieu die teweeggebracht zullen worden *door* de inrichting waarvoor de vergunning is aangevraagd. De Afdeling is van oordeel dat de Wet milieubeheer niet de mogelijkheid opent om in het kader van een vergunningaanvraag regulerend op te treden ten aanzien van de productiewijze van energie die elders wordt opgewekt en die vervolgens in de inrichting wordt aangewend.

Deze verschillende uitspraken laten zien dat het begrip ‘gevolgen voor het milieu’ beperkter is, dan de lezer in eerste lezing wellicht doet vermoeden.

## **6 Gevolgen die de inrichting veroorzaakt**

Zoals reeds uit de in het voorgaande omschreven voorbeelden is gebleken dienen de gevolgen voor het milieu, gevolgen te zijn die de door de inrichting worden veroorzaakt. Dat houdt in dat handelingen die buiten de inrichting worden verricht, niet gereguleerd kunnen worden door vergunningvoorschriften. Handelingen die binnen de inrichting plaatsvinden, maar gevolgen hebben voor het milieu buiten de inrichting kunnen wel gereguleerd worden in de milieuvergunning. Zo kunnen er bijvoorbeeld wel voorschriften worden verbonden aan de tijden waarop bijvoorbeeld de bevoorrading middels vrachtwagens van een inrichting plaatsvindt, indien de verkeersaantrekkende werking maar valt toe te rekenen aan de inrichting.

Een voorbeeld daarvan geeft de uitspraak van de Afdeling van 24 november 2004 (200403656/1) inzake de milieuvergunning voor een stoeterij. Omwonenden stelden geluidsoverlast te ondervinden vanwege het aan- en afrijden van bezoekers van de stoeterij en meenden dat een voorschrift terzake van de te volgens rijroute in de milieuvergunning opgenomen had moeten worden. De Afdeling oordeelt dat het voorschrijven van een rijroute betrekking heeft op het gebruik van de openbare weg door bezoekers van de inrichting. De maatregelen die vergunninghouder zou moeten treffen om te kunnen voldoen aan een dergelijk voorschrift behoren niet tot zijn bevoegdheid en vallen derhalve buiten de reikwijdte van de Wet milieubeheer.

## 7 Grondwet in Nederland

Zoals gezegd kent Nederland niet een grondwetsartikel dat lijkt op het Belgische artikel 7 bis Grondwet. Daar komt nog bij dat in Nederland in artikel 120 Grondwet een zogenaamd rechterlijk toetsingsverbod is neergelegd. Artikel 120 Grondwet verbiedt de rechter te treden in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten in formele zin en verdragen. Dat betekent dat een Nederlandse rechter de Wet milieubeheer niet zou mogen toetsen aan een grondwetsartikel zoals artikel 7 bis van de Belgische grondwet.

Als in Nederland wel een dergelijk grondwetsartikel zou bestaan wil dat niet zeggen dat een rechter in Nederland een specifieke milieuvergunning niet aan zo'n grondwetsartikel zou mogen toetsen. Daarbij zou de rechter wel beperkt zijn tot het kader dat de Wet milieubeheer biedt. Voor zover de Wet milieubeheer beleidsvrijheid biedt aan het bestuursorgaan bij de verlening van milieuvergunningen kan deze vrijheid worden ingekleurd door bedoeld grondwetsartikel, echter buiten het kader van de Wet milieubeheer kan de rechter in zijn toetsing niet treden<sup>9</sup>. Dat zou in de praktijk inhouden dat het onder meer het niet mogelijk zou zijn, om de gevolgen die buiten de inrichting plaatsvinden – of niet tot de inrichting kunnen worden toegerekend ingevolge de Wet milieubeheer – aan dit grondwetsartikel getoetst zouden kunnen worden. Immers dat zou er toe leiden dat de rechter tevens zou moeten treden in de reikwijdte van het toetsingskader zoals neergelegd in de Wet milieubeheer. In dat geval toetst hij een wet aan de grondwet, hetgeen dus niet is toegestaan. Een exceptieve of incidentele toetsing van een besluit, dat wil zeggen een onderzoek naar de verbindendheid van de regeling op basis waarvan een besluit is genomen, aan een grondwetsartikel is niet mogelijk in Nederland. Daar dient de rechter derhalve buiten te blijven. De daadwerkelijke invloed van een dergelijk grondwetsartikel in Nederland zou derhalve

---

9 Zie ook: Prof. dr. W. Voermans, *De bestuursrechter en artikel 120 Grondwet*, JBplus, 2003, p. 142 ev.

in de praktijk nog wel eens beperkt kunnen zijn. De zojuist besproken uitspraken inzake de in een inrichting gebruikte grondstoffen, zouden naar mijn mening niet anders uitvallen indien Nederland een duurzaamheidsgrondrecht zou kennen.

## **8 Bio-energiecentrales in Nederland toch niet vergunbaar?**

In de inleiding van mijn bijdrage refereerde ik aan een drietal milieuvergunningen voor bio-energiecentrales waarvoor in Nederland milieuvergunningen werden verleend. Het feit dat er tenminste drie centrales vergelijkbaar met de Antwerpse centrale zijn vergund, wil echter niet zeggen dat bio-energie-initiatieven in Nederland altijd (eenvoudig) vergunbaar zijn.

Weigeringen en vernietigingen van milieuvergunningen voor bio-energiecentrales in Nederland komen geregeld voor. De vergunningen worden over het algemeen geweigerd of vernietigd omdat de emissies die worden veroorzaakt te hoog zijn. Alhoewel het gebruik van bio-energie geen netto bijdrage levert aan het broeikaseffect, komen er bij de omzetting van biomassa en bio-afval in energie ook (rook)gassen vrij die schadelijk (kunnen) zijn voor het milieu. Om deze schadelijke effecten te beperken worden aan de uitstoot van emissies van stookinstallaties beperkingen opgelegd in de vorm van voorschriften in de milieuvergunning.

Daarnaast is een belangrijke weigeringsgrond dat in de inrichting niet ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Deze weigeringsgrond is aan de Wet milieubeheer toegevoegd in het kader van de aanpassing aan de IPPC-richtlijn. Deze weigeringsgrond is aan de orde indien in de aanvraag en uiteindelijk in de vergunning niet wordt uitgegaan van de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende best beschikbare technieken en hierin ook niet door de nodige vergunningvoorschriften alsnog in kan worden voorzien. Over het begrip beste beschikbare technieken in het kader van de IPPC-richtlijn is zeer veel literatuur en jurisprudentie verschenen. Dit begrip gaat de behandeling van deze bijdrage echter te buiten.

## **9 Conclusie**

In deze reactie is het Nederlandse toetsingskader voor milieuvergunningen besproken. Geconcludeerd kan worden dat het toetsingskader in Nederland beperkt is tot de inrichting en de gevolgen van de inrichting voor het milieu. Dit lijkt op het eerste gezicht een ruim toetsingskader, maar het

inrichtingenbegrip leidt tot een ruimtelijke begrenzing van het begrip ‘gevolgen voor het milieu’. Het toetsingskader is daardoor lang niet zo ruim als in eerste instantie gedacht kan worden. In Nederland kennen wij geen duurzaamheidscriteria in de grondwet. Ook is duurzaamheid niet een direct onderdeel van het toetsingskader van de milieuvergunning. Duurzaamheidscriteria kunnen aan de orde komen in het kader van ‘de gevolgen voor het milieu’, maar moeten dan wel betrekking hebben op de gevolgen van de inrichting. Ik meen dat daarom geconcludeerd kan worden dat het evenwicht tussen energie en milieu ook in Nederland wankel is.

## Verslag van het debat

*Isabelle Larmuseau*, voorzitter van de V.V.O.R., nodigt de aanwezigen uit om deel te nemen aan het debat.

*Helen Stout*

Ik weet eigenlijk nog niet tot wie ik mijn vraag ga richten, dus ik ga ik ze gewoon stellen en dan zie ik wel wie zich geroepen voelt. Ik heb me ontzettend vermaakt deze middag. Ik heb me erg geamuseerd door de lezingen, in de eerste plaats omdat ze bijzonder interessant en prikkelend waren. Daarvoor wil ik jullie bedanken. Wat mij opvalt, is dat er een algemene lijn in het hele verhaal zit, wat natuurlijk ook beoogd werd, en er ook is uitgekomen. Die algemene lijn is dat duurzaamheid of bescherming van het milieu van kwetsbaar belang is. Wat je ziet is dat bedrijven, energieproducenten, energieleveranciers, vervoersbedrijven, enzovoort hiermee omgaan op een manier die niet altijd even goed en verstandig is. Wat gaan wij doen als juristen? Wij gaan kijken naar de wet- en regelgeving of we gaan ons inzoomen op vergunningen, op *juridisch instrumentarium*, en dat snap ik ook. Ik ben van huize uit jurist, dus is me die neiging niet vreemd. Maar ik ga me toch afvragen of daarmee, door ons te concentreren op traditionele klassieke juridische instrumenten om dit soort belangen te borgen, we wel op een verstandige manier bezig zijn? Want aan de ene kant zie je dat er een bepaalde spanning bestaat tussen de rationaliteit van de ondernemingen, de spelers of de beschermers die zich aan die regels of vergunningen moeten houden en het belang waar het om gaat dit concreet te maken of te houden. Ik vraag mij af of we op de toer moeten gaan van steeds meer genuanceerde gesofisticeerde *Legal Instruments*? Of dat het, omwille van de wording van dit type kwetsbare belangen, eigenlijk niet verstandiger zou zijn te zoeken naar instrumenten die beter aansluiten bij de rationaliteit van de actor, die geacht wordt het belang te beschermen? Vanuit mijn achtergrond als wetenschapper stel ik mij volgende vraag: zouden wij er niet verstandiger aan doen om ons te focussen op het internaliseren van prikkels van de spelers binnen die ondernemingen, waardoor ze gevoeliger raken voor de belangen die wij willen beschermen. Dan heb ik het niet over gemakkelijke zelfregulering, dat heeft ook bepaalde nadelen, maar aan wat je langzaam ziet opkomen: *'publiek aandeelhouderschap'*. Dat je via de weg van de stakeholders een bepaalde resonantie in de onderneming brengt, om uiteindelijk gedaan te krijgen wat we willen, namelijk dat ze biodiesel gaan bijmengen. Is dit een idee waar je wat mee kan of zou willen aangrijpen?

*Isabelle Larmuseau*

Om de sprekers de tijd te geven uit te maken wie uw vraag zal beantwoorden, eerst even dit: net

vóór deze studiedag herinnerde Peter De Smedt mij aan zijn eerder gestelde vraag waarom we onze vereniging de *Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht* hebben genoemd, en bijvoorbeeld niet de *Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid*. De vraag is inderdaad: komen we er met ‘recht’ alleen? Ik denk dat het duidelijk is dat regelgeving *op zich* ontoereikend is om problemen als de voorliggende op te lossen. Ik hoop dat de studiedag van vandaag daarvan een illustratie biedt, doordat we niet alleen juridische, maar ook beleidsmatige stemmen (laten) horen. Het zal een conglomeraat van beide zijn, dat een oplossing moet bieden. Ik ben het dus volledig met u eens.

#### *Fleur Onrust*

Ik vind het een heel goed punt. Bedrijven moeten gestimuleerd worden om andere werkwijzen toe te passen zodat er gebruik gemaakt wordt van dergelijke vormen. Ik verwijs hierbij naar mijn voorbeeld van het bedrijf dat zelf graag in de milieuvergunning een eis opgelegd ziet krijgen dat de te gebruiken palmolie duurzaam geproduceerd moet worden. In Nederland zie je dat wij, juristen, ook tegen elkaar oplopen inzake dezelfde geschreven regels. In Nederland kunnen duurzaamheidsvoorschriften nu in ieder geval niet in een milieuvergunning geregeld kan worden. En er is ook geen andere plaats waar dat wel geregeld zou kunnen worden. Bedrijven kunnen natuurlijk wel zelf beslissen om convenanten te sluiten of om tot certificering over te gaan en diezelfde keuzes meer als een soort marketingtool te gebruiken richting de consument. Zo worden consumenten bewuster gemaakt van het feit dat, als zij energie kopen van een producent die duurzame energie gebruikt, zij bijdragen aan een duurzame wereld. Toch denk ik dat het meer vanuit de vraagkant geregeld moet worden (burgers moeten gestimuleerd worden en bewuster worden), want de afdwinging via regulering is wat mij betreft heel erg lastig.

#### *Marieke Harteveld*

Persoonlijk ben ik er ook voor om positieve prikkels in te zetten. Dus niet alleen regulering en vastlegging, maar ook positieve prikkels die ondernemers helpen innovatie te realiseren. Ik denk ook, zoals Fleur Onrust net aangaf, dat een vraag naar duurzaamheidscertificering vanuit de markt alleen maar werkt bij een consumentgestuurde markt en dus niet bij een biobrandstofverplichting.

#### *Peter De Smedt*

Uw vraag is vrij complex. Ik heb begrepen dat u de *command and control* een beetje hekelte en inderdaad, er is meer dan het juridisch instrumentarium. Er zijn ook de sociale en economische instrumenten. Er werden al enkele voorbeelden gegeven van de inzetbaarheid van die instrumenten. Ik denk dat de reden waarom men nu noodzakelijkerwijze teruggrijpt naar die *command and*

*control*-aankpak er één is bij gebrek aan beter. Men heeft een vacuüm. Daarom doe ik een oproep om creatief om te gaan met nieuwe instrumenten en deze een wettelijke omkadering te verlenen, en liefst snel. Het gaat niet op dat exploitanten zelf moeten aangeven welke duurzaamheidscriteria de vergunningverlener moet opnemen in de vergunning. Dit geeft aanleiding tot willekeur en rechtsonzekerheid.

#### *Bram Claeys*

Het is goed te beseffen dat juridische instrumenten ook hun grenzen kennen en dat je hiermee niet alles kan oplossen, dat er andere instrumenten nodig zullen zijn. We zijn er zelf ook voorstander van gebruik te maken van economische instrumenten om de juiste impulsen te geven. Ik denk dat op dit moment die economische instrumenten ook hun grenzen hebben en niet op de beste manier worden ingezet, ook niet in het energiebeleid. Ik denk dat we daarop dringend een globalere politieke visie nodig hebben, ik denk dat daar de sleutel zit. We proberen allerlei fijne instrumenten, economische en juridische, in te zetten, maar op het eind van de dag komt het erop neer dat we politiek en politici nodig hebben die beslissingen durven nemen om de juiste markt of technologische ontwikkelingen te sturen. Dat is eigenlijk wat ik daarover te zeggen heb. Nog één reactie op het voorbeeld dat bedrijven een eigen certificaat of vergunning willen geschreven zien: Als milieubeweger word ik daar altijd een beetje achterdochtig van, ik ben er niet zeker van of het zo een slechte zaak is dat het niet gelukt is.

#### *Fons Maes*

De vraag is: moeten we de gevoeligheid bij de bedrijven verhogen? Het antwoord daarop is: ja, als de bedrijven dit ook *willen*. Want door het feit dat je tegenwoordig op een nationale of internationale markt wil concurreren, is het niet meer een kwestie van zo laag mogelijke kosten en kwaliteit van producten. Het is ook een kwestie van de manier waarop je het bedrijf leidt, de *bedrijfsvoering*. Dan zijn er een aantal competenties nodig die vroeger niet bestonden, daar ga je als bedrijf meer en meer mee te maken krijgen. Dus gevoeligheid van bedrijven verhogen, absoluut! Bedrijven die goed zijn en ervan overtuigd zijn dat zij een bijdrage aan de maatschappij kunnen leveren, zullen daar ook actief op inspelen. Anderzijds mogen we de hele kwestie van duurzaamheid, CO<sub>2</sub>-reductie en *food versus fuel* niet uit het oog verliezen. Dat doen we nu wel, denk ik. Dat zijn allemaal discussies van de laatste jaren of van het laatste jaar. Iedereen heeft de beste bedoeling om voor dit soort zaken een oplossing te zoeken en dit demotiveert om de goede weg op te gaan. Maar uiteraard komen we allemaal vanuit een verschillende richting en hebben we ook verschillende belangen. Dat mag niet ontkend worden. Het is belangrijk eerst en vooral de *wil* te hebben, zoals een *goede huisvader* noemen we dat hier in Vlaanderen. Uw zaak leiden als een goede huisvader. Dit is nodig en gewenst, ik denk dat het positief zou bijdragen. Nog een

bijkomende opmerking. Als je ondernemer bent en ziet met hoeveel regeltjes je wordt geconfronteerd, dan vraag je je af of je het einde van je carrière nog gaat halen en op welke manier je in de toekomst nog een ondernemer kan zijn. Dus ook daar zou ik willen pleiten voor *minder*, maar wel *duidelijkere* regels en de gevoeligheid waarover jullie spraken.

*Tim Vermeir*

Ik ben het volledig met u eens voor wat het laatste betreft. Ik ben begonnen met energierecht in 1999. Toen bestonden er nog maar twee richtlijnen en twee wetten, ondertussen zijn er al zes of zeven richtlijnen bijgekomen, zes basisdecreten en ontelbare uitvoeringsbesluiten. Alle wetten en decreten zijn al minstens tien keer gewijzigd. Het is ondoenbaar dat allemaal bij te houden. De stabiliteit in de regelgeving is essentieel als ik naar Vlaanderen kijk inzake alle hernieuwbare energie. Sommige mensen in de zaal zullen mij tegenspreken, maar kijk naar de onduidelijkheid die er heerst rond de eventuele uitstap uit de kernenergie. Een mogelijke wijziging van de wet legt een enorme hypotheek op innovatie en nieuwe ontwikkelingen van alternatieve en hernieuwbare energiebronnen. Er moet dringend iemand eindelijk eens zijn ei leggen en niet de 11<sup>de</sup> commissie oprichten die hetzelfde gaat zeggen als wat de tien voorgaande ook al gezegd hebben. Dat is gewoon uitstel van executie. Hetzelfde geldt trouwens op Vlaams niveau voor de herziening van de vaste prijs die de netbeheerders kunnen aanbieden voor hernieuwbare energiebronnen: 450 € per MWh voor een privé-klant is absoluut niet meer marktconform, maar kan omwille van politieke gevoeligheden niet gewijzigd worden. Je hebt stabiliteit en visie naar de toekomst toe nodig. Dus laat ons hopen dat we nu de huidige politieke *tredmolen* gaan vergeten en dat we na de gewestverkiezingen een stabiel kader gaan krijgen (naar 2020 toe en misschien nog iets verder). Want, dat gezegd zijnde, wanneer je een stabiel kader hebt, ben ik er absoluut van overtuigd dat er een groeiende tendens is naar *corporated social and sustainable responsibility*. Je ziet dat ook in de Verenigde Staten: rapportageverplichtingen van ondernemingen, niet enkel naar de *shareholders* maar ook naar de *stakeholders* toe. Dat is een tendens die ook wij zullen zien. We gaan een evolutie krijgen van *soft law*, initiatieven van bedrijven en bedrijvenverenigingen zelf, naar een inkadering daarvan in de wetgeving. Ik ben genoegzaam jurist om te weten dat de wetgeving altijd decennia na de maatschappelijke evoluties komt. Ik maak mij geen enkele illusie wat dat betreft. Laat ons de wetgeving niet gebruiken om iets te poneren, zoals de uitstap uit de kernenergie, om ondertussen door de onduidelijkheid die er rond bestaat, geen initiatieven of investeringen meer te kunnen krijgen.

*Veerle Truyen*

Ik ben geen jurist, ik heb een technische achtergrond. Toch ben ik hier met een specifieke juridische vraag. Vanuit de invalshoek van de houtsector, zijn wij betrokken bij het biomassa-verhaal.



Biomassa betekent de grondstof van de houtsector. Onze grondstof wordt op dit moment ook door energieproducenten gegeerd, zodat er eigenlijk twee sectoren uit dezelfde vijver aan het vissen zijn. Maar wat mij ten zeerste verwondert, is dat er een aantal bepalingen zijn, bepalingen in de afvalstoffenrichtlijn, die wel zeer duidelijk zijn. Ik spreek dan specifiek over de *ladder van Lansink*, met bepaalde hiërarchie of verwerkingsprioriteiten van afvalstoffen. Dat soort hiërarchie of prioriteiten bestaat niet wat grondstoffen betreft. Heel concreet: houtresten die ingezet worden voor opwekking van energie worden gecatalogeerd als afval en hiervoor bestaat een bepaalde prioriteit. Houtresten die afkomstig zijn uit het bos zijn niet gecatalogeerd als afval en daar kan men eigenlijk mee doen wat men wil. Dus die houtresten hoeft men niet noodzakelijk prioritair als planken te verzagen of als materiaal te gebruiken, men kan dat evengoed rechtstreeks in een elektriciteitsopwekkinginstallatie steken zonder meer. *Met andere woorden*: men moet zich eigenlijk aan die hiërarchie totaal niet houden. Ik begrijp dat het natuurlijk kan kaderen in een globale overweging van duurzaamheidscriteria, maar dat gebeurt nu niet wat grondstoffen betreft. Mijn juridische vraag is hoe het mogelijk is dat men geen juridische bijkomende hiërarchie of prioritaire verwerkingswijze voor grondstoffen kan bedenken, terwijl dat voor afval van hetzelfde materiaal in de afvalfase wel kan.

*Isabelle Larmuseau*

Het is niet voor het eerst dat ik deze opmerking hoor maken. Het is correct dat steeds veel aandacht is gegaan naar de afvalstoffenregelgeving en naar het maken van voorwaarden inzake *secundaire* grondstoffen, terwijl in schril contrast daarmee voor de *primaire* grondstoffen geen overdreven regulering is tot stand gekomen. Ik val uw stelling dus bij en ik hoop dat de sprekers inmiddels hebben uitgemaakt wie het antwoord op uw vraag voor zijn/haar rekening zal nemen.

*Tim Vermeir*

Ik wil daar kort iets over zeggen. In het uitvoeringsbesluit rond hernieuwbare energiebronnen heeft men recent de keuze gemaakt om groenestroomcertificaten toe te kennen al naar gelang de houtstromen. Ik neem aan dat uw vraag specifiek betrekking heeft op korte omloop hout of hout in het algemeen. Uiteindelijk is het een kwestie van afweging van economische keuzes die we maken. Wat als een houtproducent het zinvoller vindt vanuit het economisch perspectief te verstoken in een WKK of in een andere installatie? Ik begrijp vanuit marktperspectief uw vraag, maar ik zie niet goed in hoe vanuit juridisch perspectief daar prioriteiten kunnen in gelegd worden. Ook wat betreft de primaire grondstoffen die men tweërlei kan gebruiken, zie ik niet goed in hoe dit kan afgewogen worden tegenover elkaar. Zeker en vast niet voor korte omloop hout.

*Marieke Harteveld*

Ik heb geen juridisch antwoord, maar ik wil er nog kort, inzake het beleid, wat over zeggen. Ik wil pleiten voor een zo slim mogelijke inzet van de grondstof, zoals Tim Vermeir ook al heeft gezegd. Het zou natuurlijk het beste zijn om te kijken naar de meest hoogwaardige toepassing van de grondstof. Ik denk dat het niet *per se* energieopwekking is in het geval van korte omloophout of resthout. Dat is nog wel iets waar ik zou voor willen pleiten.

*Fleur Onrust*

Ik denk dat de reden waarom bijvoorbeeld in het Nederlandse Afvalstoffenrecht zoveel meer gereguleerd is inzake die ladder van Lansink, is dat het op Europees niveau nu eenmaal verplicht werd ingevoerd. Daarom moest het systeem in zoverre ook enigszins worden aangepast. Afval is daar altijd een beetje de vreemde eend in de bijt, want afvalstoffenrecht is inderdaad veel zwaarder gereguleerd en vormt dus altijd zijn eigen weg, althans wat het Nederlandse recht betreft. Volgens mij komt de ‘overregulering’ voor Nederland in ieder geval door de zeer zware regulering op Europees niveau waardoor hier allerhande juridische ladders en criteria verplicht zijn gesteld. Ik denk dat het op duurzaamheidsniveau mogelijk is. Maar zolang er nog geen regels zijn die hiertoe verplichten, blijven wij, juristen, elkaar allemaal aanstaren en vrolijk kijken naar wat er wel voor regels op tafel liggen, want zo werken juristen dan ook weer. We kunnen wel een doorkijkje geven naar het beleid, maar moeten het doen met al de regels die in de wet zijn terechtgekomen en dat zijn er voor afvalstoffen een heleboel.

*Bart Martens*

Het klopt uiteraard dat de regelgeving met betrekking tot afval en ‘secundaire’ grondstoffen veel beter is uitgewerkt dan deze rond de primaire grondstoffen. Maar dat betekent m.i. niet dat een vergunningverlenende overheid geen rekening zou kunnen houden met duurzaamheidsaspecten van energetisch te valoriseren biobrandstoffen. Althans in België kan men gebruik maken van de recent grondwettelijk verankerde principes van duurzame ontwikkeling die de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen als algemene beleidsdoelstelling moeten hanteren. Zo baseerde de deputatie van de provincieraad van Antwerpen zich op dit grondwetsartikel om haar beslissing tot weigering van een milieuvergunning voor een palmoliecentrale te motiveren. Ze achtte de biodiversiteitsschade die de productie van palmolie in Zuid-Oost Azië met zich zou meebrengen, strijdig met de na streven principes van duurzame ontwikkeling. Dit voorbeeld geeft aan dat het grondwettelijk verankeren van ‘duurzame ontwikkeling’ – waartoe ik in de Senaat het initiatief heb genomen – zijn nut heeft bewezen. Eén van de belangrijkste drijfveren voor deze grondwettelijke verankering, was het feit dat ons huidig rechtsstelsel hoofdzakelijk de belangen van de eigen ingezetenen dient, en dus onvoldoende rekening houdt met de gevolgen van beslissingen

buiten onze jurisdictie en voor de toekomstige generaties. Met het inschrijven van duurzame ontwikkeling als beleidsdoelstelling, komt daar enigszins verandering in. Ik moet toegeven dat velen aanvankelijk sceptisch stonden tegen de opname van duurzame ontwikkeling in de Grondwet en dat het niet evident was hiervoor de benodigde tweederde meerderheid te vinden. Er heerste grote discussie over het feit of daar nu al dan niet rechtsgevolgen aan vast zaten. De palmoliebeslissing van de Antwerpse deputatie toont alleszins aan dat het grondwettelijk principe vrij snel concrete toepassing krijgt in de praktijk en daar ben ik blij om.

*Isabelle Larmuseau*

Er komt jou veel eer toe dat dankzij jou het beginsel van duurzame ontwikkeling nu in onze Grondwet staat ingeschreven. Maar het is naar mijn gevoel ook heel erg belangrijk dat dit beginsel nu voldoende *geconcretiseerd* wordt. Neem nu het voorbeeld van de palmoliecentrale. Het is goed dat in die context het grondwettelijk artikel werd aangevoerd. Maar het is, mede vanuit de invalshoek van ‘behoorlijk bestuur’, niet goed dat de vergunningaanvrager daar plots mee geconfronteerd wordt, terwijl hij zich hierover krachtens de milieuvergunningenregelgeving en –praktijk in zijn milieuvergunningaanvraag niet moest uitspreken. Wanneer de vergunningaanvrager, na het verkrijgen van allemaal gunstige adviezen in het kader van de milieuvergunningprocedure, plots geconfronteerd wordt met een weigeringsbesluit om reden van de op geen enkel moment als ‘weigeringscriterium’ aan bod gekomen ‘duurzame ontwikkeling’, is dit onheus opzichtsens die vergunningaanvrager. Het beginsel van artikel 7bis van de Grondwet dient in de toekomst dus concreet te worden doorvertaald in de toepasselijke regelgeving. Zo dient bijvoorbeeld de milieuvergunningenregelgeving en de milieu-effectrapportage te worden aangepast, zodat de criteria die nu ingeschreven staan als toetsings- en beslissingscriteria, uitgebreid worden met het thema van de ‘duurzame ontwikkeling’. In wezen moet de hele lijst van milieugerelateerde regelgeving worden overlopen om te kijken op welke punten duurzame ontwikkeling daarin kan worden opgenomen.

*Peter De Smedt*

Ik heb ook al aangegeven dat men het duurzaamheidsbeginsel *tanden* moet geven door een instrumentarium te definiëren. Ik herinner me dat in de parlementaire voorbereidingswerken van het nieuwe artikel 7bis van de Grondwet François Ost geciteerd wordt. Die zei dat, zolang je geen instrumenten definieert voor duurzame ontwikkeling, het een beginsel is in gasvormige toestand. En dat is het momenteel inderdaad. Instrumentering is zeer belangrijk, zeker gelet op de controverse rond het juridisch statuut en de afdwingbaarheid van dit concept. Die controverse heeft te maken met het feit dat duurzame ontwikkeling een multidimensioneel begrip is, waar vele aspecten samenkomen. Het gaat om maatschappelijke kwesties waarin de economische-, so-

ciale- en een milieudimensie tegenover elkaar moeten worden afgewogen en bovendien rekening moet worden gehouden met het intergenerationele en internationale aspect. Een lastige bezigheid dus. Die taak kan je maar tot een goed einde brengen indien er instrumenten gedefinieerd worden en er een aangepaste organisatorische omkadering voorhanden is. Isabelle gaf al de suggestie van de opname van een duurzaamheidsparagraaf in het MER. Daar kan ik volledig mee akkoord gaan. Ik ben ook akkoord om een duurzaamheidstoets op vergunningenniveau te gebruiken. Je gaat er dan wel iets meer body moeten aan geven. Er moeten criteria worden ontwikkeld waaraan de aanvrager een stuk richting ontleent en die de overheid ook moet kunnen beoordelen. Dat is een grote uitdaging. Op organisatorisch vlak denk ik dat men er rekening mee moet houden dat bijvoorbeeld de provinciale of gewestelijke milieuvergunningcommissie, in staat moeten zijn om die complexe duurzaamheidsafwegingen te maken. Ik ben dan ook van oordeel dat het personeelsbestand van die commissies zich inzake die duurzaamheid moet bijscholen of moet worden bemand met mensen die daar een bijzondere opleiding voor gehad hebben of een bepaalde expertise hebben onderbouwd. Het is al bij al dus een vrij complex verhaal om dit beginsel effectief operationeel te maken op het terrein. Het vergt ook budgettaire moed om er in te investeren.

*Tim Vermeir*

Ik heb een artikel gelezen over artikel 7bis van de Grondwet waarin gesteld wordt dat dit artikel een beleidsthema omvat dat niet in de Grondwet past. De vraag wordt gesteld of dit artikel toetsbaar is door het Grondwettelijk Hof. De auteur vindt van niet. Ik vind dat een zeer moeilijk iets, het is zoals met mensenrechten. Wij vinden dat het EVRM dé standaard zou moeten zijn voor de 6 miljard anderen op deze wereld. Wat uranium of steenkoolontginning betreft denk ik toch dat je rekening moet houden met andere aspecten. Want wat duurzaamheid is voor ons, kan anders zijn voor andere regio's. Moeten we niet kijken naar supranationale normen eerder dan naar de invoeging in een artikel van de grondwet waarvan de toetsbaarheid en afdwingbaarheid nog altijd vrij onduidelijk is. Ik heb zeer vluchtig de beslissing gelezen van de deputatie in de zaak van de palmoliecentrale. Die zou – eerlijk gezegd – dringend mogen becommentarieerd worden in de rechtsleer, er vraagt tevens bij stellend.

*Fons Maes*

Een kleine aanvulling als niet-jurist, over iets waarmee wij geconfronteerd worden: een interessante uitbreiding of concretisering van het artikel zou beter ingaan op alle verschillende instrumenten inzake energiebeleid in België, daarbij ook verwijzend naar uitrustingsplannen. Het zou een bijzonder interessante en zinvolle toets zijn om dit te verwerken in dat artikel. Op die manier zou het ook gemakkelijker zijn om individuele vergunningsaanvragen te gaan toetsen aan hun vergunbaarheid.

*Isabelle Larmuseau*

Ik ondervond reeds aan den lijve dat het uitwerken van criteria voor duurzame ontwikkeling geen sinecure is. Ik was betrokken bij de totstandkoming van de zogenaamde DOEB of Duurzame Ontwikkeling Effecten Beoordeling, die de factor ‘duurzame ontwikkeling’ van voorgenomen regelgeving in kaart moet brengen. Duurzame ontwikkeling is drieledig: het heeft een economische, sociale en milieupijler. Binnen die drie pijlers moeten indicatoren ontwikkeld worden. Dat is allesbehalve eenvoudig. Ik kan dan ook volledig instemmen met de opmerking dat vragen inzake duurzaamheid niet evident te beantwoorden zijn. Het bewijs hiervan is overigens reeds geleverd: eerst hadden we een hele *hype* rond biobrandstoffen en dan komt plots het onheilsbericht dat alles anders uitdraait dan men in eerste instantie had ingeschat. We moeten ons dus nederig opstellen, gelet op de wetenschappelijke onzekerheden die er zijn. Om diezelfde reden moeten we ons ook hoeden voor extreme stellingen. De concrete afstemming op duurzame ontwikkeling zal een blijvende oefening zijn, omdat het zo een complex gegeven is, met zoveel vragen die moeilijk te beantwoorden zijn. Toch vind ik het zeer zinvol om ervoor te gaan. Ik geloof in instrumenten zoals de DOEB. Wel moeten we ons ervan bewust zijn dat, eens die instrumenten zijn gecreëerd, er vaak nogal laatdunkend over wordt gedaan. Er is bij de overheid (te) weinig mankracht voor vrijgesteld om zich daar terdege mee bezig te houden.

*Fleur Onrust*

Ik ben erg blij ben dat wij in Nederland een dergelijk artikel niet in de Grondwet hebben. Niet zozeer omdat ik denk dat duurzaamheid niet beschermd moet worden op een niveau van grondrechten, maar omdat ik meen dat een dergelijk grondrecht altijd lastig te formuleren is. Ik begrijp dat in België inderdaad gekozen is voor een korte formulering. Ik denk dat een heel uitgebreide lange formulering, een hele lange definitie van wat zou moeten worden verstaan onder duurzaamheid, niet tot de oplossing leidt, want het is en blijft een dynamisch begrip. Er is op dit moment weinig duidelijkheid over. Het is allemaal erg nieuw en we zijn nog bezig met ontwikkelingen, veranderingen, nieuwe beleidsinzichten, innovaties op wetenschappelijk gebied. Het is lastig het begrip in te kleuren. En zo blijkt nu dat er inderdaad initiatieven van de grond komen, waarbij dat artikel je kan worden tegengeworpen op een moment waarop je het wellicht als bedrijf helemaal niet verwacht. Ik weet dat er discussie is over palmolie of het al dan niet duurzaam is, er zijn voor- en tegenstanders. Het gekke is dat je eerder verwacht dat zo een artikel uit de Grondwet wordt ingeroepen tegen een kolencentrale dan een palmoliecentrale. Toch bleek dat in België te gebeuren. Zo zie je maar, er is veel onzekerheid. Juist dat maakt dat ik blij ben dat Nederland zo een dergelijk artikel niet heeft. Het artikel is lastig op te stellen. Je moet met andere initiatieven biobrandstoffen en biomassa stimuleren, meer op het vlak van beleid dan op het juridische vlak zoals op dit moment.

*Peter De Smedt*

Je geeft terecht aan dat duurzame ontwikkeling een relatief vaag, een ‘open begrip’ is. De wetgever of de grondwetgever heeft daarvoor gekozen om het begrip te kunnen laten evolueren in de tijd. Dit neemt niet weg dat je op het terrein de onzekerheid omtrent de inhoud van dit concept moet wegnemen, door elementen aan te geven die sturing geven aan de invulling ervan. Je hebt hier met twee niveaus te doen. Je hebt het niveau van de grondwetgever die met abstracte categorieën een maatschappelijke evolutie toelaat en dan heb je ook het concrete niveau waar de vergunningverlenende overheid moet beslissen en die heeft meer sturing nodig natuurlijk. Daarvoor moet men dus instrumenten definiëren, concrete duurzaamheidscriteria bijvoorbeeld. Zoals wel meer het geval is met normen met een hoge abstractiegraad, dreigt artikel 7bis van de Grondwet anders helemaal geen toepassing te zullen krijgen, zeker niet op het niveau van de vergunningverlening.

*Fons Maes*

We spreken hier altijd over bedrijven. Die bedrijven moeten echter concurrentieel zijn als we op de dag van morgen mensen hun centen op tafel willen zien leggen om die bedrijven mogelijk te maken. Komen we in een zodanige positie dat zij niet meer concurrentieel zijn, gaat dit over de grenzen heen. We leven in een wereld die gewoon niets anders heeft. Dat betekent dus dat je in België geen regeltjes kunt gaan maken, bijvoorbeeld inzake biobrandstoffen, want je verkoopt geen Belgische biobrandstof. Je zit op een Europese of wereldmarkt. Dit betekent dat we al onze tijd en energie zouden moeten besteden om binnen Europa en de wereld een kader te creëren waarin dit alles mogelijk zou zijn. De evolutie gaat steeds sneller. De wereld zal nog versnellen op dat vlak. Steeds meer mensen worden zich ervan bewust dat een aantal zaken spelen bij het runnen van een bedrijf met een zeer breed kader. Men moet erover waken een kader te creëren waarin datgene wat men wil realiseren, los staat van het bewijs of iets duurzaam is. Dit is op zich al een geweldige uitdaging. Er is een paar keer over palmolie gesproken. Als je over duurzaamheid van palmolie spreekt is dit zeer complex. Het is gigantisch, maar ik wil benadrukken erop te letten dat we geen dingen doen om de lust van het ondernemen weg te nemen. Ik denk dat dit het einde van de beschaving zou zijn. Laten we er goed voor oppassen. Regeltjes zijn nodig, maar vooral gezond verstand en het sensibiliseren hoe we een goed bedrijf kunnen runnen en competitief zijn. Ik denk dat het geen schande is met dat bedrijf centen te verdienen. Dit is – denk ik – nog steeds toegestaan.

*Tim Vermeir*

Ik ben het daar niet volledig mee eens, zeker en vast niet wat de hernieuwbare energiebronnen voor elektriciteit en warmte betreft, ook al hoort Electrabel graag het tegendeel. Er bestaat geen

mondiale markt, laat staan een Europese markt van elektriciteit en warmte. Dit is een zeer lokale markt met een groot verschil tussen elektriciteit, warmte en biobrandstoffen. Ik ben het eens met Bram Claeys dat je daarvoor een soort van duurzaamheidsladder of -criteria kan invoeren. Ik erger mij dood als ik reclame zie van Electrabel waarin ze stelt hoe groen ze is terwijl ze, wetens en willens in een steenkoolcentrale met een rendement van 20% olijfpitten bijkappen en daarvoor groenestroomcertificaten krijgen. Ik vind het erg dat dit nog altijd kan. Dat heeft niets te maken met duurzaamheid, dat is plat profitaariaat van een monopolist die al veel langer had moeten worden gekortwiek.

*Bart Martens*

Als het over regeltjes gaat, dan voel ik mij aangesproken. Ik denk, meneer Maes, dat zonder regeltjes uw sector niet eens zou bestaan de dag van vandaag. En ik heb u daarnet horen pleiten voor meer regeltjes in dat Koninklijk Besluit dat de bijmenging van biobrandstoffen verplicht moet stellen. Uw probleem was en is dus een tekort aan regeltjes, maar dit terzijde. Ik denk dat we instrumenten moeten vinden om de extraterritoriale impact van onze consumptiewijzen in beeld te brengen en daar op één of andere manier rekening mee te houden. Wat heeft het voor zin om hier, op onze *kleine kluit*, biodiversiteit te beschermen terwijl dat we door de invoer van teak tuinmeubelen of varkensvoer in de rest van de wereld de biodiversiteit naar de knoppen helpen. Dus op één of andere manier moet dat aangepakt worden. Uiteraard wordt dit best supranationaal aangepakt, maar daar kunnen we veel te lang op wachten. We hebben al heel lang moeten wachten voor een begin van de internationale aanpak van de klimaatopwarming die, tot nader order, voldoende vruchten afwerpt. Ik denk dat lidstaten en regio's, 'natiestaten' moet ik eigenlijk zeggen, er alles aan mogen doen om zelf verantwoordelijkheid op te nemen voor hun ecologische voetafdruk buiten hun eigen jurisdictie. Ik hoop dat het principe 'duurzame ontwikkeling' daar een aanzet toe kan geven. Ik ben het eens dat dit moet geconcretiseerd worden. Nu is de interpretatieruimte veel te breed. Dat creëert rechtsonzekerheid, wat niet in het belang is van de investeerders, de bedrijven en de stakeholders. Laten we er alles aan doen om dit te concretiseren en ervoor te zorgen dat dit op een rechtszekere manier kan worden ingevuld.

## Lijst van deelnemers

Deelnemers 7<sup>e</sup> ledenvergadering op 25 september 2008 ‘Energie en milieu: een wankel evenwicht’, Maaltebruggekasteel, Gent.

Bram Claeys	Beleidsmedewerker, Bond Beter Leefmilieu
Peter De Smedt	Advocaat, LDR
Marieke Harteveld	Adviseur duurzame bio-brandstoffen, SenterNovem
Isabelle Larmuseau	Voorzitter, V.V.O.R.
Fons Maes	Secretaris Generaal, Belgian Biodiesel Board
Fleur Onrust	Advocaat, Stibbe Amsterdam
Tim Vermeir	Advocaat, Loyens & Loeff
Audrey Baeyens	Advocaat, Eubelius
Karolien Beké	Advocaat – Praktijkassistente vakgebied milieurecht, Universiteit Gent – Centrum voor Milieurecht
Cathy Blervacq	Stafmedewerker, SCR Sibelco
Jan-Bart Bormans	Relationship Manager, Fortis
Mark Carpels	Zaakvoerder, Eco2
Pieter Collier	Medewerker, M-tech
Wim De Backer	Sr Project development manager, SPE – Luminus
Jeroen De Coninck	Advocaat, Baker & McKenzie
Karin De Roo	Advocaat, LDR
Jochen De Smet	Project Manager, 2Mpact
Patrick Degand	Adviseur Energie en Klimaat, Essencia
Luk Deurinck	Adviseur, Belgische Petroleum Federatie
Hannes Descamps	Jurist Beleidsmedewerker, Afdeling Internationaal Milieubeleid
Nathalie Devriendt	Onderzoeker, VITO
Rob Laethem	Medewerker, T&D Milieuadvies bvba
Tom Malfait	Advocaat, LDR
Bart Martens	Vlaams volksvertegenwoordiger, sp.a
Tino Mulle	Directeur Milieu, SEA-invest nv
Francis Noyen	Adjunct van de Directeur, Mineraad van Vlaanderen
Wim Rasschaert	Advocaat, Laga
Petra Romelart	Juriste, LNE – afdeling milieuvergunningen



Marleen Ryelandt	Advocaat, Adverlaw Advocaten
Hendrik Schoukens	Advocaat, LDR
Prof. mr. dr. H.D. Stout	Hoogleraar, Technische Universiteit Delft
Wannes Thyssen	Advocaat, LDR
Wouter T’Jampens	Juridisch adviseur, Aquafin nv
Veerle Truyen	Directeur ‘Milieu & Energie’, Fedustria vzw
Sara Van Dyck	Adviseur Energie en Klimaat, Kabinet Viceminister-president Vandenbroucke
An Valckenborgh	Advocaat, Lexeco advocaten
Stijn Vandamme	Advocaat, LDR
Peter Vanderstuyf	Majoor, Defensie

## **Uitgaven van de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht**

- Hoe nieuw is de nieuwe bodemregelgeving? (2006/1)
- Geboeid door omgevingsrecht – een debat over handhaving (2007/1)
- Aan de grens van de milieuvergunning (VVOR-VMR-congres)
- Constitutional rights to an ecologically balanced environment (2007/2)
- Doorwerking van milieu in ruimtelijke ordening (2008/1)
- Wie beschermt het natuurbeschermingsrecht? (VVOR-VMR-congres)

## **Over de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht**

De Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht (V.V.O.R.) werd opgericht op 18 mei 2006. De vereniging wil het debat aanmoedigen over alle recht dat betrekking heeft op de ordening en bescherming van de menselijke leefomgeving.

De vereniging is de opvolger van de vroegere Belgische Vereniging voor Milieurecht. Het is een Vlaamse vereniging, omdat milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht hoofdzakelijk gewestelijk en niet federaal wordt bepaald. De vereniging koos voor de term omgevingsrecht, om de band tussen het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht nauwer aan te halen.

De V.V.O.R. richt zich niet enkel tot juristen, maar tot al wie belangstelling heeft voor omgevingsrecht en -beleid. Zij kijkt bovendien over de landsgrenzen heen: als vertegenwoordiger van België is de V.V.O.R. lid van de European Environmental Law Association. Tevens bestaat een uitstekende samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Milieurecht.

De vereniging wijdt elk werkingsjaar een grensoverschrijdend congres aan één kernthema. Verder worden minstens twee ledenvergaderingen georganiseerd, waarin het debat en de uitwisseling van kennis en ideeën over nieuwe ontwikkelingen in omgevingsrecht en -beleid centraal staan. De vereniging geeft verslagboeken uit van zowel ledenvergaderingen als congres.

Meer info:

vzw V.V.O.R. – Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht

Kortrijksesteenweg 1007 – 9000 Gent

E-mail [info@omgevingsrecht.be](mailto:info@omgevingsrecht.be)

Website [www.omgevingsrecht.be](http://www.omgevingsrecht.be)

