

Klimaatregelen en vergoedingsmodaliteiten

KLIMAATREGELN EN VERGOEDINGSMODALITEITEN

AUTEURS:

JAN BOUCKAERT, LAURENS DE BRUCKER,
SEBASTIAAN DE MEUE, SAMUEL DE WINTER,
LEANDRA DECUYPER, HANNAH DUSAUCHOIT,
PETER FLAMEY EN ROEL MEEUS

EDITORS:

ROBERT PALMANS, WILLEM VERRIJDT EN JAN GHYSELS



Centrum voor
Recht
Ontegening en
Waardering

BOOM JURIDISCH ANTWERPEN
Antwerpen
2023

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Crius Group, Hulshout

© 2023 CROW vzw | Boom Juridisch Antwerpen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Noch de auteur(s), noch de editors, noch de uitgever kunnen, ondanks alle door hen aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6451-113-0
ISBN 978-94-6451-213-7 (e-book)
D/2023/15251/11
NUR 823

www.boomjuridisch.be

VOORWOORD

Op vrijdag 21 oktober 2022 vond het 22^e colloquium van het Centrum voor Recht, Onteigening en Waardering plaats. Het was de 18^e organisatie volgens de formule die ingewijden het “*Oktoberfest*” noemen. Die formule omvat een studiedag op de derde vrijdag van oktober in de oude landcommanderij Alden Biesen te Bilzen, over een onderwerp op het snijvlak tussen eigendomsrecht en bestuursrecht en met zowel een juridische als een technische benadering.

We kozen ditmaal met “Klimaatregelen en vergoedingsmodaliteiten” voor een thema dat tot de kern van het actuele maatschappelijke debat behoort en dat ook de komende decennia ongetwijfeld een centrale rol zal blijven spelen in alle politieke en rechtsgeleerde discussies over omgevingsrecht. De zomer van 2022, de warmste ooit in Europa, illustreert de actualiteit en het grote belang ervan. We werden geconfronteerd met een opeenvolging van hittegolven en recordtemperaturen, met droogtes die het peil van sommige rivieren zelfs zo dramatisch deden zakken dat het goederentransport stilviel, met bosbranden en met mislukte oogsten.

De klimaatopwarming is een realiteit die beleidsmakers wereldwijd tot tweevoudige actie noopt. Enerzijds is er nood aan *klimaatmitigatie*: maatregelen die de klimaatopwarming binnen de perken trachten te houden door vooral de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Anderzijds is *klimaatadaptatie* een aandachtspunt. Die maatregelen moeten ons helpen om te gaan met de gevolgen van klimatologische veranderingen die nu al ons leven bepalen. De maatregelen kunnen zeer divers van aard zijn, maar een rode draad die binnen het onderzoeksdomein van de vzw CROW valt, is dat zij vaak een impact op het genot van het particulier eigendomsrecht hebben. Hoe noodzakelijk die klimaatregelen ook zijn, zodra ze aan particuliere rechten raken, komt er onvermijdelijk protest. Die reactie neemt niet zelden de vorm aan van juridische geschillen tussen burger en overheid. Tijdens de studiedag van 21 oktober 2022 kwamen tal van klimaatregelen vanuit die eigendomsgerelateerde invalshoek aan bod in zeven uiteenzettingen van vooraanstaande experts in deze materie. Die sprekers hebben allen een bijdrage voor dit verslagboek ingeleverd.

In de eerste bijdrage focust dr. Roel MEEUS op het Europeesrechtelijke kader en de doorwerking daarvan op de vergunningverlening voor vastgoedprojecten. België en Vlaanderen hebben geen volledige beleidsvrijheid in het nemen van klimaatregelen. Integendeel, veel van onze regelgeving in dit domein wordt gedicteerd door de ambitieuze Europese wetgever, en omgekeerd verzetten Europese regels zich vaak tegen bepaalde wenselijke

beleidskeuzes. Deze bijdrage legt de focus op die Europese verplichtingen, meer bepaald op de *Green Deal*. De implementatie daarvan heeft een impact op het ruimtelijk rendement in het kader van de vergunningverlening, op de regelgeving inzake energieprestaties van gebouwen, op het circulair bouwen en op afwijkingen en vrijstellingen. Voorts gaat de auteur in op enkele vergunningsrechtelijke aandachtspunten voor de ontwikkeling van duurzame energieprojecten, zoals windturbines, zonnepanelen, warmtenetten en geothermische installaties.

De tweede bijdrage, van de hand van Leandra DECUYPER, gaat in op een voor Vlaanderen en Nederland heel actueel en gevoelig aspect van de klimaattransitie, namelijk de stikstofproblematiek. Een jaar na het veelbesproken stikstofarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen kwam de Vlaamse Regering op 23 februari 2022 met de Conceptnota Programmatorische Aanpak Stikstof, die na lange en moeizame onderhandelingen werd herwerkt tot het Vlaamse Stikstofplan van 10 maart 2023. De auteur bespreekt de voor geschiedenis en de actuele stand van zaken, maar vreest dat de decretale neerslag waar iedereen reikhalzend naar uitkijkt voor juridische betwisting vatbaar zal zijn.

In de derde bijdrage onderzoekt Laurens DE BRUCKER of er plaats is voor een klimaattoets als verplichte maatstaf in het omgevingsvergunningenbeleid. In een aantal recente binnen- en buitenlandse rechterlijke beslissingen kan volgens hem een aanzet tot klimaattoets worden gelezen, maar hij onderwerpt dit vraagstuk aan een systematischer onderzoek. Hij gaat voor verschillende bepalingen in de Vlaamse en Europese regelgeving en voor de algemene rechtsbeginselen na of zij nu reeds ruimte bieden voor een klimaattoets. Een belangrijk vraagstuk daarbij is of die klimaattoets juridisch afdwingbaar is en of het ontbreken ervan kan leiden tot de vernietiging van een vergunning. Tot slot onderzoekt hij welke vormelijke en inhoudelijke criteria een klimaattoets idealiter zou moeten bevatten.

De vierde bijdrage is van de hand van Samuel DE WINTER. Hij past twee bestuursrechtelijke concepten, namelijk de quasi-onteigening en het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, toe op klimaataangelegenheden. Hij onderzoekt of die concepten kunnen leiden tot een recht op vergoeding voor eigenaars van vastgoed dat wordt getroffen door klimaatregelen. Hij definieert en bespreekt beide concepten aan de hand van een uitvoerig rechtspraakoverzicht en past de conclusies daarvan toe op klimaatregelen. Uit zijn analyse blijkt dat het tweede concept het meest geschikte is om in deze context toe te passen. Vanuit die vaststelling identificeert hij nog enkele waarschijnlijke toekomstige evoluties.

In de vijfde bijdrage geeft Peter FLAMEY een uitvoerig rechtspraakoverzicht van de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO, waarbij hij onderzoekt of die bepalingen een grondslag vormen voor een algemene klimaattoets. De onderzochte rechtspraak inzake de rechtstreeks werkende normen situeert zich onder meer in de domeinen erfgoed, habitat, VEN-gebieden en het bosdecreet. De doelstellingen en zorgplichten hebben onder meer betrekking op inventarisgoederen, verkeersveiligheid en het klimaatconvenant. Aan de hand van dit rechtspraakoverzicht komt hij tot een ander besluit dan Laurens DE BRUCKER in de derde bijdrage, namelijk dat er voorlopig geen juridische grondslag voor een klimaattoets bestaat. In de huidige stand van de regelgeving zou een dergelijke toets volgens FLAMEY ook een risico van willekeur bij de beoordeling van omgevingsvergunningsaanvragen inhouden.

De zesde bijdrage is van Sebastiaan DE MEUE. Hij gaat in op de gemeentelijke klimaatactieplannen in het kader van het Burgemeestersconvenant en hun doorwerking in de vergunningverlening en de ruimtelijke planning. Van de 300 Vlaamse gemeenten hebben 293 het Burgemeestersconvenant 2030 ondertekend. Zij hebben zich ertoe verbonden een klimaatactieplan op te maken waarin zij klimaat- en energiedoelstellingen formuleren en de maatregelen en acties te identificeren om die doelstellingen te bereiken. Deze bijdrage bespreekt eerst het Burgemeestersconvenant zelf en de aard van de klimaatactieplannen. Vervolgens focust zij op de mogelijke gevolgen ervan op vergunningsniveau en voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Tot slot geeft de auteur aan welke mogelijkheden tot rechtsbescherming en compensatie er open staan.

In de zevende en laatste bijdrage bespreken Jan BOUCKAERT en Hannah DUSAUCHOIT de betonstop, een term die volgens hen ongelukkig gekozen is en beter door 'bouwshift' wordt vervangen. Het gaat om een geheel aan maatregelen die als doelstelling heeft om het bijkomend ruimtebeslag in Vlaanderen sterk in te perken en uiteindelijk tot nul te herleiden. Zodra die plannen aangekondigd werden, ontstond de vrees dat zij de gemeenten met een miljardenfactuur zouden opzadelen. In het ontwerp van Instrumentendecreet is daarom een eigenaarsvergoeding opgenomen die de belangen van de getroffen eigenaars tracht te verzoenen met de zorg voor de overheidsbudgetten. De auteurs bespreken deze eigenaarsvergoeding tegen de achtergrond van de rechtspraak van de hoogste rechtscolleges over het al dan niet bestaan van een vergoedingsplicht wanneer de overheid eigendomsbeperkingen oplegt. Zij vergelijken daarnaast de eigenaarsvergoeding met de technieken die in andere landen worden gehanteerd om rekening te houden met de belangen van vastgoedeigenaars in het kader van planschade. Tot slot vermelden zij het oordeel van een aantal experts over de gevolgen van de eigenaarsvergoeding voor de realisatie van de bouwshift.

Uit deze bijdragen blijkt één constante: de besproken maatregelen zijn al lang voorwerp van debat, maar worden maar niet in regelgevende teksten neergelegd. Zodra de nodige maatregelen eindelijk genomen zijn, is het nog maar de vraag of zij de toetsing aan hogere rechtsnormen doorstaan. Nochtans is de klimaatcrisis een actueel en alsmaar toenemend probleem dat dringend moet worden aangepakt. Ook de nood van particuliere eigenaars, landbouwers en het bedrijfsleven aan duidelijkheid en rechtszekerheid op dit vlak is urgent. Wij hopen dat dit boek daartoe kan bijdragen.

Robert PALMANS, Willem VERRIJDT en Jan GHYSELS
Editors

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	v
Klimaat en vastgoed vanuit Europees perspectief	1
<i>Roel MEEUS</i>	
Afdeling I. Inleiding	1
Afdeling II. Europese <i>Green Deal</i> en Vlaamse klimaatinitiatieven	2
Afdeling III. Impact op de vergunningverlening	3
§ 1. Ruimtelijk rendement	4
§ 2. Energieprestaties voor gebouwen	7
§ 3. Circulair bouwen	8
§ 4. Vrijstellingen en afwijkingen	9
Afdeling IV. Duurzaamheid in de projectontwikkelings- en bouwsector: geselecteerde onderwerpen	14
§ 1. Windturbines	14
§ 2. Zonnepanelen	16
§ 3. Warmte- en koudnetten	17
§ 4. Geothermische installaties	18
Afdeling V. Besluit	20
De Vlaamse Programmatistische Aanpak Stikstof	21
<i>Leandra DECUYPER</i>	
Afdeling 1. Stikstofproblematiek, een Vlaams probleem?	21
Afdeling 2. Vooraf: de Habitatrichtlijn en de afbakening van speciale beschermingszones	22
Afdeling 3. Het beschermingsmechanisme van artikel 6, lid 3 Habitatrichtlijn en artikel 36ter Natuurdecreet	23
Afdeling 4. Naar een Vlaamse Programmatistische Aanpak Stikstof	25
§ 1. Een preciaire overgangsregeling in afwachting van een definitieve PAS	25
§ 2. Het stikstofarrest van 25 februari 2021	28
§ 3. Ministeriële instructie van 2 mei 2021	29
§ 4. De ministeriële instructie op de schop?	32

§ 5. Actuele stand van zaken van de Vlaamse PAS	36
A. Het Stikstofakkoord van 23 februari 2022	36
B. Het ontwerp van plan-MER en de ontwerp-PAS	39
C. Het blijft voorlopig wachten op de definitieve, decretaal gevalideerde PAS	40
Klimaatverandering in het omgevingsrecht	43
<i>Laurens DE BRUCKER</i>	
Afdeling I. Inleiding	43
Afdeling II. Een klimaattoetspleidooi op EU-niveau	45
Afdeling III. De VCRO als grondslag voor een klimaattoets op vergunningsniveau	48
§ 1. De facultatieve, occasionele klimaattoets ex artikel 4.3.4 VCRO	49
A. De twee <i>tankstation</i> -arresten	49
B. Artikel 4.3.4 VCRO als rechtsgrond voor een klimaattoets?	51
C. Belang van de <i>tankstation</i> -rechtspraak voor de toepassing van artikel 4.3.4 VCRO	52
§ 2. Een verplichte klimaattoets ex artikel 1.1.4 VCRO?	53
A. Inhoud van artikel 1.1.4 VCRO	53
B. Afdwingbaarheid van artikel 1.1.4 VCRO?	59
1. Afdwingbaarheid van artikel 1.1.4 VCRO als autonome beoordelingsgrond	59
2. Afdwingbaarheid van artikel 1.1.4 VCRO <i>juncto</i> artikel 7 <i>bis</i> van de Grondwet	62
3. Afdwingbaarheid van artikel 1.1.4 VCRO <i>juncto</i> de artikelen 2 en 4, lid 1 van de Europese Klimaatwet	66
C. Besluit m.b.t. artikel 1.1.4 VCRO als grondslag voor een klimaattoets	70
Afdeling IV. Algemene beginselen als grondslag voor een klimaattoets	70
§ 1. Europese algemene beginselen van milieubeleid	71
§ 2. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	75
A. Het redelijkheidsbeginsel	75
B. Het vertrouwensbeginsel	76
C. Het zorgvuldigheidsbeginsel	78
D. Afdwingbaarheid?	80
Afdeling V. Decretaal ingrijpen als alternatief	82
Afdeling VI. Inhoud van de klimaattoets	82
§ 1. Vormelijke voorwaarden	83

§ 2. Inhoudelijke voorwaarden	83
A. Beoordeling van de impact van een project op het klimaat	83
B. Effectieve belangenafweging	85
Afdeling VII. Besluit	86
Quasi-onteyening en onteyening in klimaataangelegenheden	89
<i>Samuel DE WINTER</i>	
Afdeling I. Inleiding	89
Afdeling II. Eigendomsbescherming: algemene principes	90
§ 1. Er waren eens twee soorten eigendomsbeperkingen, diametraal tegenovergesteld behandeld qua vergoeding	90
§ 2. Ratio van het onderscheid	91
§ 3. Nuancering van het onderscheid	91
§ 4. De actuele stand van zaken: eigendomsbescherming is geen zwart-witverhaal, maar een verhaal van ‘vijftig tinten grijs’	93
§ 5. Over de sociale functie van het eigendomsrecht	94
§ 6. Het belang van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM	95
A. Procedurele aspecten: rechtstreekse werking	95
B. Materieelrechtelijke aspecten: de triade van eigendomsbeperkingen en de aanspraak op vergoeding op grond van artikel 1 EAP EVRM	96
Afdeling III. De figuur van de quasi-onteyening in het bijzonder	98
§ 1. Oorsprong	98
§ 2. Toepassingen door de hoogste rechtscolleges	101
A. Toepassing door het EHRM	101
B. Toepassing door het Grondwettelijk Hof	102
C. Toepassing door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak	103
D. Toepassing door de Raad van State, afdeling Wetgeving	106
E. Toepassing door het Hof van Cassatie	107
§ 3. Toepassingen door de rechtsleer	109
Afdeling IV. Toepassing van het concept quasi-onteyening op klimaatmaatregelen	112
§ 1. Water	115
A. Geen vergunning door watertoets	115
B. Geen vergunning wegens de ligging in signaalgebied	116
C. Geen vergunning wegens de ligging in Watergevoelig Openruimtegebied (‘WORG’)	118
D. Vergunning onuitvoerbaar vanwege het waterbeleid	119
E. Wettelijke eigendomsvermoedens ten voordele van de overheid	127

§ 2. Lucht	129
A. Beperking van het aantal parkeerplaatsen bij kantoorgebouwen	129
B. Lage-emissiezones	131
§ 3. Land	132
A. Decretale verplichting van landbouwers om vanggewassen in te zaaien	132
B. Natura 2000-managementplannen	137
§ 4. ‘Vuur’ (energie)	140
Afdeling V. Het beginsel van de gelijkheid voor openbare lasten of ‘de lasten-gelijkheid’ van naderbij bekeken	140
§ 1. Tijdlijn en statuut van de lastengelijkheid	141
§ 2. Toepassing van de lastengelijkheid	142
Afdeling VI. Epiloog: uitleidende beschouwingen over de lastengelijkheid, het stikstofakkoord en de “geruisloze onteigening”	144
§ 1. De vergoedingsnorm die de voorkeur heeft boven de quasi-ontei-gening: het beginsel van de gelijkheid voor openbare lasten of “de lastengelijkheid”	145
§ 2. Stikstofakkoord	146
§ 3. Geruisloze onteigening	146
Afdeling VII. Besluit	149
De omgevingsvergunning en het klimaat: direct werkende normen, zorgplicht of Utopia?	151
<i>Peter FLAMEY</i>	
Afdeling I. Geen rozen zonder doornen	151
Afdeling II. Het beoordelingskader bij omgevingsvergunningen als <i>Mystery Box</i>	151
Afdeling III. Een caleidoscoop van omgevingstoetsen	154
Afdeling IV. <i>Catch-all</i> rechtstreeks werkende normen, doelstellingen en zorgplichten	155
Afdeling V. Containerbegrippen leiden tot juridisch vandalisme	162
Afdeling VI. Het <i>tankstation</i> -arrest: een <i>slippery slope</i>	164
Afdeling VII. Utopie van een veralgemeende rechtstreekse klimaattoets	169

Gemeentelijke klimaatactieplannen in het kader van het Burgemeestersconvenant en hun doorwerking in de vergunningverlening en ruimtelijke planning	171
<i>Sebastiaan DE MEUE</i>	
Afdeling I. Inleiding	171
Afdeling II. Het Burgemeestersconvenant	172
§ 1. Ontstaan en evolutie	173
§ 2. Organisatie en werking	175
§ 3. Het Burgemeestersconvenant in het Vlaamse Gewest	177
Afdeling III. Energie- en klimaatactieplannen: over SECAP en GKAP	179
§ 1. Sustainable Energy and Climate Plan (SECAP)	179
A. Analyse van de bestaande toestand: BEI en RVA	180
B. Langetermijnvisie, doelstellingen en maatregelen	182
§ 2. Gemeentelijke klimaatactieplannen (GKAP) in het Vlaamse Gewest	185
Afdeling IV. Doorwerking van de klimaatactieplannen in de vergunningverlening	186
§ 1. Gemeentelijke klimaatdoelstellingen als zorgplicht in de zin van artikel 4.3.4 VCRO	187
A. Algemene principes van de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO	188
1. Artikel 4.3.3 VCRO: een weigeringsplicht bij strijdigheid met direct werkende normen	188
2. Artikel 4.3.4 VCRO: een weigeringsmogelijkheid bij onwenselijkheid in het licht van doelstellingen of zorgplichten	190
B. De <i>tankstation</i> -arresten: erkenning van het bestaan van een gemeentelijke klimaatzorgplicht	193
C. Gevolgen voor de vergunningverlening	196
1. Het CBS als adviesverlenende instantie over de gemeentelijke klimaatdoelstellingen	196
2. (Gemeentelijke) klimaatdoelstellingen als beoordelingsgrond	198
a. Eerste hypothese: Omgevingsvergunning verleend na gunstig advies van het college van burgemeester en schepenen	198
b. Tweede hypothese: Omgevingsvergunning verleend na ongunstig advies van het college van burgemeester en schepenen	199
c. Derde hypothese: Omgevingsvergunning geweigerd wegens ongunstig advies van het college van burgemeester en schepenen	200

d. Vierde hypothese: Omgevingsvergunning geweigerd maar gunstig advies college van burgemeester en schepenen	200
§ 2. Klimaatactieplannen als beleidsmatig gewenste ontwikkelingen ('BGO')	202
A. Algemene principes	202
B. Gemeentelijke klimaatactieplannen als beleidsmatig gewenste ontwikkelingen	206
Afdeling V. Doorwerking van de klimaatactieplannen in de ruimtelijke planning	208
§ 1. Aanknopingspunten	209
A. Vereiste vermeldingen in het RUP: bestaande milieutoestand en relevante beleidsplannen	209
1. Een weergave van de feitelijke toestand van het leefmilieu, de natuur en andere feitelijke gegevens	209
2. Een omschrijving van andere relevante beleidsplannen	211
B. Inhoudelijke beoordelingscriteria	212
1. Artikel 1.1.4 VCRO	212
2. Beginselen van behoorlijk bestuur: zorgvuldigheid, materiële motivering en rechtszekerheid	213
§ 2. GKAP in de ruimtelijke planning	215
Afdeling VI. Rechtsbescherming en compensatie	217
Afdeling VII. Besluit	219
 Juridische aspecten van de waardebepaling van onroerende goederen in het licht van de bouwshift	 221
<i>Jan BOUCKAERT en Hannah DUSAUCHOIT</i>	
Afdeling I. Inleiding	221
§ 1. Van 'betonstop' naar 'bouwshift': <i>what is (not) in a name?</i>	221
§ 2. Het ontwerp van Instrumentendecreet, de geharmoniseerde eigenaarsvergoeding en het belang ervan in het kader van de bouwshift	224
Afdeling II. Juridische randvoorwaarden inzake de vergoedingsplicht voor eigendomsbeperkingen	228
§ 1. De principiële niet-vergoedbaarheid van erfdienstbaarheden van openbaar nut	228
§ 2. Overzicht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof	229
A. Rechtspraak inzake eigendomsbescherming in het algemeen	229

B. Rechtspraak inzake planschadevergoedingen en gelijkaardige maatregelen	235
1. Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens	235
2. Rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de huidige planschadevergoeding	236
C. Besluit	240
§ 3. Benadering van de planschadevergoeding in de ons omringende landen	241
Afdeling III. Vormgeving van de planschadevergoeding in Vlaanderen	246
§ 1. Huidig wettelijk kader inzake de planschadevergoeding	246
§ 2. De toekomstige eigenaarsvergoeding uit het ontwerp van Instrumentendecreet	248
Afdeling IV. Implicaties van de eigenaarsvergoeding uit het ontwerp van Instrumentendecreet op de bouwshift (en omgekeerd?)	254
§ 1. De eigenaarsvergoeding botst op voor- en tegenstanders, maar de precieze berekeningswijze ligt vandaag nog niet vast	254
§ 2. De toekomst van de woonreservegebieden: wordt de factuur doorgeschoven naar 2040?	258
Afdeling V. Slotbedenkingen	265