

---

# Juridische studie over de bescherming van, en betaling voor, ecosysteemdiensten

2012 – 2013

In opdracht van de Vlaamse Overheid  
Departement Leefmilieu, Natuur en Energie  
Afdeling Internationaal Milieubeleid

---

Auteur: Mevr. Wendy HENSEN  
Promotor: Prof. dr. Bernard VANHEUSDEN

Leden van het projectteam:

Prof. dr. An CLIQUET  
Prof. dr. Anne Mie DRAYE  
Prof. dr. Steven VAN PASSEL  
Dr. Natalie BEENAERTS  
Dra. Kathleen MERTENS

15 februari 2013



## Voorwoord

Dit rapport is het eindrapport in het kader van een onderzoeksproject dat het Centrum voor Milieukunde (CMK) van de Universiteit Hasselt in de periode van 16 februari 2012 tot 15 februari 2013 heeft uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Overheid, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE), Afdeling Internationaal Milieubeleid. Het onderzoeksproject is getiteld "*Juridische studie over de bescherming van, en betaling voor, ecosysteemdiensten*" (referentie TWOL OL200900043)<sup>1</sup>.

Ecosystemen zijn van onmiskenbaar belang voor onze samenleving. Ze leveren ons talrijke diensten die onontbeerlijk zijn voor het welzijn en het voortbestaan van de mens. Recent werd door wetenschappers vastgesteld dat 60% van de ecosysteemdiensten gedegradeerd is in de voorbije 50 jaar. Degradatie verloopt momenteel sneller dan ooit tevoren in de menselijke geschiedenis. Dit heeft ertoe geleid dat het concept "ecosysteemdiensten" de laatste jaren steeds meer op de voorgrond is getreden, voornamelijk vanuit een toegenomen wetenschappelijke en economische interesse. Een juridische benadering van het thema bleef echter vooralsnog achterwege.

De Vlaamse overheid is zich terdege bewust van het belang van ecosystemen en ecosysteemdiensten en beoogt een correct beleid uit te stippelen om verdere degradatie tegen te gaan. De Afdeling Internationaal Milieubeleid (Departement LNE), vaardigde daarom in 2011 de opdracht uit tot het voeren van deze juridische studie naar de problematiek inzake het beschermen van en het betalen voor ecosysteemdiensten. Dit onderzoek richt zich specifiek op juridische vragen. De doelstelling van de studie is gelegen in het blootleggen van de contouren van een robuust juridisch kader waarbinnen de bescherming van en het betalen voor ecosysteemdiensten kan worden gevat.

Het onderzoek werd uitgevoerd door een multidisciplinair team van juristen, economen en biologen van de Universiteit Hasselt. Binnen de instelling zijn zij verbonden aan het CMK, een onderzoeksinstituut waar zij ook nog met scheikundigen samenwerken.

De studie werd geleid door Prof. dr. Bernard Vanheusden. Mevr. Wendy Hensen werkte als fulltime navorser aan de studie. Ook Prof. dr. An Cliquet (UGent), Prof. dr. Anne Mie Draye, Prof. dr. Steven Van Passel, Dr. Natalie Beenaerts en Dra. Kathleen Mertens werkten mee aan het onderzoek via het deelnemen in de stuurgroepvergaderingen, het nalezen van teksten en het geven van advies vanuit hun eigen expertise.

De materie werd bijgehouden tot 1 februari 2013.

Ten slotte wenst het onderzoeksteam de leden van de stuurgroep te bedanken voor hun deskundige begeleiding en zeer gewaardeerde aanmoediging en ondersteuning. Daarnaast gaat onze dank ook uit naar alle beleidsverantwoordelijken, academici en deskundigen die in de loop van het onderzoek zeer bereidwillig hun medewerking verleenden. Een laatste woord van dank is gericht aan de opdrachtgever van deze studie, in het bijzonder het afdelingshoofd de heer Remy Merckx en de leidende ambtenaar de heer Kristof De Cock. Wij zijn ervan overtuigd dat de studie zeer nuttig is geweest en hopen dat dit onderzoeksrapport een belangrijke ondersteuning kan vormen bij het beleid. Veel dank.

Hasselt, 15 februari 2013.

Prof. dr. Bernard Vanheusden

---

<sup>1</sup> Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu (TWOL).



## Samenvatting

### Deel 1 – Begrippenkader en schets van het maatschappelijk probleem

**Ecosysteemdiensten** zijn diensten die door het ecosysteem geleverd worden ten bate van de mensheid. Ze vergroten het menselijk welzijn en vormen eindproducten die als zodanig door de mens benut kunnen worden. **Voorbeelden** van ecosysteemdiensten zijn het leveren van vers water, de vispopulatie in een rivier, de zuurstofproductie, bescherming tegen overstroming, het mooie uitzicht van een landschap, plaagbestrijding, klimaatmitigatie en dergelijke meer. Het concept "ecosysteemdiensten" wordt in de eerste plaats gehanteerd om te benadrukken dat ecosystemen diensten leveren die cruciaal zijn voor het voortbestaan en het welzijn van de mens. Uit recent en toonaangevend wetenschappelijk onderzoek (MEA, 2005) blijkt dat toenemende achteruitgang in de status van ecosystemen en ecosysteemdiensten, ook wel "**degradatie**" genoemd, een vaststaand gegeven is en anno 2013 een ernstige bedreiging inhoudt voor het menselijk welzijn en de economie. De natuur kent haar grenzen en het staat vast dat deze grenzen stilaan bereikt worden. De gevolgen hiervan zijn al enige tijd merkbaar: klimaatverandering, het verdwijnen van bepaalde soorten, het voorkomen van invasieve soorten, vermindering van de hoeveelheid drinkbaar water etc. Bovendien verloopt degradatie momenteel sneller dan ooit tevoren in de menselijke geschiedenis.

In het eerste deel wordt een **algemeen begrippenkader** uitgewerkt **rond het thema "ecosysteemdiensten"**, dat hanteerbaar is binnen de juridische context maar ook in andere disciplines. Het doel hiervan is om een aantal werkbare definities aan te reiken die vervolgens aangewend kunnen worden door de verschillende actoren betrokken in het maatschappelijk debat waaronder beleidsmakers, juristen en wetenschappers. Concepten zoals ecosystemen, ecosysteemdiensten, ecosysteemgoederen, ecosysteemfuncties en beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten worden toegelicht. Een overzicht van de definities wordt telkens weergegeven in een begrippenkader aan het einde van het hoofdstuk. Uniformiteit en helderheid in de begripsomschrijving kan o.i. in belangrijke mate bijdragen tot de verbetering van de interdisciplinaire communicatie.

Deze vaststellingen hebben ertoe geleid dat het **wetenschappelijk onderzoek** naar ecosysteemdiensten de afgelopen decennia **exponentieel** is **toegenomen**. Naast ecologen, hebben ook economen een alsmaar stijgende interesse getoond voor het onderwerp. De term "ecosysteemdiensten" wordt door economen aangewend om het belang van de baten ("winsten") te benadrukken die ecosystemen realiseren voor de mens. Deze economische invalshoek, die zich richt op het (monetair) waarderen van ecosysteemdiensten, kan op bijval rekenen vanuit de wetenschappelijke wereld. Daarnaast lijkt een dergelijke zienswijze ook stilaan te zijn binnengedrongen in het beleid en komt het thema ook vaker aan bod op de politieke agenda's.

**Zowel op internationaal en Europees niveau als in Vlaanderen**, werden al bepaalde **strategieën en doelstellingen** vooropgesteld om verdere degradatie tegen te gaan. Denken we bijvoorbeeld aan de internationale en Europese biodiversiteitsstrategie 2020 en de doelstellingen die vooropgesteld worden in het Vlaamse milieubeleidsplan (Mina 4) en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het voorzien van betalingsmechanismen of markten voor ecosysteemdiensten wordt vermeld als mogelijk hulpmiddel bij het behalen van de doelstellingen. Tot nog toe kan er echter geen verbetering worden waargenomen in de toestand van het leefmilieu, integendeel, de voornaamste doelstellingen inzake natuurbehoud worden **onvoldoende gerealiseerd**. Ook Vlaanderen heeft het hier zeer

moeilijk mee. Dat blijkt uit het jaarlijks rapport "Natuurindicatoren" van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO), alsmede uit het Milieuraapport Vlaanderen, "MIRA", van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en het rapport van de Bond voor Beter Leefmilieu (BBL). Er dient weliswaar opgemerkt te worden dat er momenteel nog te weinig systematische informatie voorhanden is betreffende de status van belangrijke ecosystemen en ecosysteemdiensten in Vlaanderen en hun belang voor het welzijn en het voortbestaan van de mens en andere vormen van leven in de biosfeer. Dit maakt het moeilijk om hun individuele status na te gaan of zicht te krijgen op de evoluties die er plaatsvinden. Er is duidelijk nood aan meer inventarisatie. In het kader van de Europese biodiversiteitsstrategie 2020 dient België alleszins tegen 2014 de toestand van haar ecosystemen en ecosysteemdiensten in kaart te brengen en te evalueren.

Het besef groeit dat we niet aanhoudend voordeel kunnen blijven halen uit de natuur. **Ecosysteemdiensten zijn niet onuitputtelijk, maar eindig en vaak bedreigd.** De economische wetenschap leert ons dat elke vorm van **schaarste** een **vraagzijde** doet ontstaan. Van zodra er sprake is van een "vraag", ontstaat er vrijwel zeker een **aanbodzijde**. Deze ontwikkeling doet zich vandaag de dag al voor met betrekking tot ecosysteemdiensten. Particulieren, ondernemingen, de financiële sector en zelfs overheden beseffen geleidelijk aan welke waarde er schuil gaat achter het concept "ecosysteemdiensten" en er komt langzaam maar zeker een markt tot stand. Enig juridisch kader voor dergelijke transacties, inhoudende betaling voor ecosysteemdiensten, ontbreekt vooralsnog. De financiële sector, banken en ondernemingen realiseren zich blijkbaar al welke mogelijkheden er gepaard gaan met het hanteren en integreren van dergelijke "nieuwe" concepten. Het lijkt ons daarom van groot belang dat juristen deze trends eveneens opvolgen.

Een **juridische benadering** van het thema "ecosysteemdiensten" was **dringend en absoluut noodzakelijk**. Grondig onderzoek naar de verschillende aspecten van de maatschappelijke problematiek inzake ecosysteemdiensten kan leiden tot een beter inzicht zodat vervolgens een juridische analyse kan plaatsvinden. De centrale vraag is hoe beleidsmakers en regelgevers het belang van ecosystemen en de diensten die ze leveren, kunnen laten doorwegen bij het nemen van beleidsbeslissingen en het opstellen van regels.

We selecteren in dit opzicht drie **juridisch relevante thema's**:

- 1. Overconsumptie, overexploitatie en negatieve externaliteiten** – Dit thema houdt verband met de vaststelling dat beleids- en economische beslissingen erg gericht zijn op het behalen van kortetermijnbaten. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de langetermijneffecten van het menselijk ingrijpen in de natuur. De gevolgen hiervan, meer bepaald overexploitatie en overconsumptie, zijn zeer ingrijpend voor het milieu. Natuurlijke rijkdommen zijn nu eenmaal niet onuitputtelijk. Daar het meestal om publieke goederen of *Common Pool Resources* gaat, acht niemand zich individueel verantwoordelijk voor de steeds toenemende degradatie van ecosysteemdiensten. Individuele en collectieve handelingen kunnen evenwel ernstige schade toebrengen aan ecosystemen (negatieve externaliteiten). Bovendien voelt niemand zich geroepen om de kosten te dragen verbonden aan het herstel van de toestand (indien dit al mogelijk is) of aan beter beheer met het oog op behoud of optimalisatie van de status van ecosysteemdiensten. We kunnen nagaan welke bijdrage het recht in dit opzicht kan leveren. Hoe kunnen negatieve externaliteiten geïnternaliseerd worden? Moet er strenger opgetreden worden aan de hand van voorschrijvende regelgeving of bestaan er alternatieve mogelijkheden?
- 2. Aanvoertekort en positieve externaliteiten** – Het tweede thema is gerelateerd aan de vaststelling dat er sprake is van een aanvoertekort inzake ecosysteemdiensten. Dit aanvoertekort wordt veroorzaakt doordat duurzaam beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten momenteel onvoldoende gestimuleerd en geprikkeld wordt. Het duurzaam beheren van ecosysteemdiensten zal voor de beheerder niet altijd interessant zijn vanuit micro-economisch of bedrijfseconomisch perspectief. Ecosysteemdiensten resulteren immers in positieve externaliteiten voor anderen of de gehele samenleving, waarvan de monetaire waarde niet kan worden gerecupereerd door de beheerder.

Nochtans levert diens handelen baten op voor anderen die hier niets voor moeten betalen (*free riders*). De *free riders* genieten kosteloos mee van de voordelen van het duurzaam beheer doch de beheerder blijft alleen achter met de kosten. Dit leidt tot onbillijke situaties. Een aantal vragen dringen zich op. Hoe kan een betere verdeling van kosten en baten bekomen worden? Is de beheerder eigenaar van de door hem gecreëerde positieve externaliteiten (ecosysteemdiensten)? Bestaat er een mogelijkheid om het aanvoertekort op een efficiënte wijze aan te pakken?

**3. Aanspraken op vergoeding voor (behoud van) ecosysteemdiensten** – Het derde thema heeft betrekking op de keerzijde van het ontstaan van een vraag- en aanbodzijde en een toegenomen interesse voor transacties inhoudende “betalen voor ecosysteemdiensten” (*Payments for Ecosystem Services* of “PES”). Het betreft meer bepaald de mogelijkheid van aanspraken op vergoeding of compensatie voor (behoud van) ecosysteemdiensten. Binnen de internationale context doen er zich reeds een aantal situaties voor waarbij overheden zich de waarde realiseren van ecosysteemdiensten die geleverd worden door nationale natuurparken met een rijke biodiversiteit (bijvoorbeeld de Democratische Republiek Congo en Ecuador). Voor het behoud van de natuur dienen deze landen opofferingen te doen op vlak van inkomsten uit winstgevend economische activiteiten zoals oliewinning. Door het toekennen van een vergoeding voor het niet aantasten van hun natuurlijke rijkdommen, worden er op internationaal niveau mogelijk precedenten gecreëerd. Het is niet ondenkbaar dat de Vlaamse overheid binnen afzienbare termijn met gelijkaardige “aanspraken” geconfronteerd wordt. Wat als beheerders plots een vergoeding zouden eisen voor duurzaam ecosysteembeheer en het door hen gecreëerde aanbod van ecosysteemdiensten? Er rijzen een aantal interessante juridische vragen. Kunnen er aanspraken geformuleerd worden met betrekking tot ecosystemen en ecosysteemdiensten, zo ja door wie en op welke grond? In welke gevallen kan een vergoeding worden toegekend voor beheer dat gericht is op het behoud of de optimalisatie van ecosysteemdiensten? Waar stelt men de grens tussen het “vervuiler betaalt beginsel” en betalen voor ecosysteemdiensten? Moet er rekening worden gehouden met het aspect van de sociale rechtvaardigheid?

De geselecteerde thema’s vormen de uitvalsbasis voor het verder verloop van de studie.

## Deel 2 – Juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten

Ecosystemen en ecosysteemdiensten moeten op een passende wijze beschermd worden tegen overexploitatie, overconsumptie en negatieve externaliteiten, gezien hun belang voor het voortbestaan en het welzijn van de mens maar ook van alle andere vormen van leven in de biosfeer. Het is erg belangrijk dat er sprake is van een duurzame ontwikkeling opdat toekomstige generaties ook nog genot kunnen hebben van onze natuurlijke rijkdommen. De vraag is echter hoe **bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten** in het recht en in het beleid gerealiseerd moet worden. Welnu, in het tweede deel gaan we na hoe de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten momenteel in de Vlaamse context georganiseerd wordt en of er in dit opzicht behoefte is aan verbetering.

Een **klassieke juridische benadering** van het probleem zou zijn om te bepalen welke activiteiten van de mens degradatie van ecosystemen en ecosysteemdiensten teweeg brengen, opdat dergelijke activiteiten gereguleerd of verboden kunnen worden. In het syntheserapport van de MEA (2005) worden de factoren die op directe of indirecte wijze een “verandering” teweeg brengen in het ecosysteem “*drivers of change*” genoemd. Normaal gezien vinden veranderingen in ecosystemen gradueel plaats, maar er bestaan vaak kritische drempels waarbij, als ze overschreden worden, het systeem volledig veranderd met grote en onvoorziene effecten tot gevolg. Thans blijkt dat de kans op die niet-lineaire veranderingen in ecosystemen alsmaar toeneemt. Het is bij overschrijding van een dergelijke “drempel” onmogelijk, of alleszins zeer duur, om de toestand terug om te keren. Verliezen kunnen in dit geval niet herwonnen worden.

In Vlaanderen kan er vandaag de dag al een beroep worden gedaan op diverse directe en indirecte regulering:

- **Directe regulering** – Bepaalde *drivers of change* worden voor het ogenblik al gereguleerd aan de hand van verbodsbepalingen, standaardnormen, beginselen en voorschriften in het milieurecht, en voornamelijk het natuurbehoudsrecht. Het doel is om negatieve externaliteiten te bestrijden door bepaalde handelingen te verbieden of reguleren. Het natuurbehoudsrecht is *in se* gericht op de duurzame instandhouding en herstel van ecosystemen. Bij het vermijden van onomkeerbare veranderingen in ecosystemen speelt directe regulering een zeer belangrijke rol: negatieve milieueffecten en mogelijke milieuschade worden zoveel mogelijk voorkomen of streng aangepakt.
- **Indirecte regulering** – Daarnaast kunnen allerhande economische (o.m. subsidies en fiscale voor- of nadelen) en sociale instrumenten (o.m. milieucertificaten, labels, milieueducatie en vrijwillige gedragscodes) bijdragen tot het beschermen van ecosystemen en de diensten die ze leveren. Er wordt gebruik gemaakt van economische of sociale prikkels die de betrokkenen aanmoedigen om maatschappelijk wenselijke handelingen te stellen of zich te onthouden van niet-wenselijk gedrag. Het tot stand brengen van positieve externaliteiten wordt beloond en het veroorzaken van negatieve externaliteiten wordt ontraden.

De laatste decennia is de **nadruk steeds meer** komen te liggen **op het monetair waarden van de voordelen die ecosystemen bieden aan de mens** (TEEB, 2010). Het begrip "ecosysteemdiensten" speelt in dit opzicht een sleutelrol aangezien men hiermee rechtstreeks de baten voor het menselijk welzijn tot uitdrukking kan brengen. Het tot uitdrukking brengen van de (monetaire) waarde van ecosysteemdiensten kan het maatschappelijk draagvlak voor duurzaam beheer en gebruik vergroten. Daarenboven kan het een hulpmiddel zijn bij de evaluatie van (beleids)beslissingen en het bepalen van prioriteiten. Monetaire waardering van ecosysteemdiensten maakt het tevens mogelijk om de positieve externaliteiten verbonden aan duurzaam beheer en (land)gebruik beter te benutten door financiële prikkels te verbinden aan het aanbod van ecosysteemdiensten. Bij de begroting en beoordeling van ecologische schade kan de waarde van ecosysteemdiensten bovendien ook een belangrijke rol spelen. We dienen echter te benadrukken dat de waarde van ecosysteemdiensten meer omvat dan louter hetgeen in geldelijke termen kan worden uitgedrukt. Een monetaire waardering dient o.i. zoveel mogelijk samen te gaan met waardering van andere relevante aspecten zoals de maatschappelijke waarde en de ecologische waarde van de ecosysteemdiensten, naast de intrinsieke waarde van ecosystemen.

In elk geval kan het waarden van ecosysteemdiensten een nieuw licht werpen op de problematiek. Recente wetenschappelijke inzichten maken het immers mogelijk om ook binnen het kader van beleid en regelgeving de **monetaire, maatschappelijke en ecologische waarde** van ecosysteemdiensten **in rekening** te brengen. We onderzoeken of het huidig juridisch instrumentarium (directe en indirecte regulering) in Vlaanderen aansluit bij deze wetenschappelijke inzichten en meer bepaald of het waarden van ecosysteemdiensten voldoende geïntegreerd is in het domein van recht en beleid. Het antwoord op deze vraag is zowel voor wat betreft de directe regulering als voor de indirecte regulering negatief.

Uit een **analyse** van de bestaande wet- en regelgeving blijkt dat er enerzijds sprake is van een **veelheid aan directe regulering** (bv. het Natuurdecreet, het Bosdecreet, het decreet integraal waterbeleid, het Mestdecreet en het Jachtdecreet) **doch** dat **anderzijds natuurbehoudsdoelstellingen** nog steeds **onvoldoende** worden **behaald**. Dit is onder meer te wijten aan de gebrekkige kwaliteit van bepaalde regelgeving alsmede aan het gebrek aan uitvoering, controle en handhaving van de regels (MIRA BE-2005). Er is in dit opzicht **nood aan optimalisering en vereenvoudiging** van het juridisch instrumentarium en meer betrokkenheid van de bevolking. Bovendien wordt er momenteel nog maar zeer weinig gebruik gemaakt van relevante begrippen zoals ecosystemen, ecosysteemfuncties en ecosysteemdiensten. Er is *a fortiori* geen



afzonderlijk en eenduidig juridisch kader voorhanden met betrekking tot ecosystemen en ecosysteemdiensten. Het **huidig juridisch instrumentarium** is **gefragmenteerd** en in het algemeen sterk sectoraal gebonden.

Een ecosysteem dient echter, volgens wetenschappelijke inzichten, gezien te worden als een **"functionerend geheel"**, bestaande uit *meer* dan de som van de onderdelen en in staat om een enorme bijdrage (ecosysteemdiensten) te leveren tot het menselijk welzijn en voortbestaan. Deze benadering van ecosystemen als "functionerend geheel" kan niet, of alleszins onvoldoende, teruggevonden worden in de huidige regelgeving waardoor er o.i. te weinig bescherming kan worden geboden tegen verdere degradatie. Het lijkt ons dan ook aangewezen dat hier rekening mee wordt gehouden bij een mogelijke hervorming van het huidig juridisch kader. Er is voor het ogenblik geen overkoepelende Vlaamse of nationale strategie voorhanden waarbij duurzaam beheer en gebruik van ecosystemen en ecosysteemdiensten als richtlijn geldt voor elke, direct of indirect, betrokken sector. Het **belang van ecosysteemdiensten** voor het welzijn en het voortbestaan van de mens en andere vormen van leven in de biosfeer (d.i. het leefgebied van alle aardse organismen) wordt nergens benadrukt. De monetaire, maatschappelijke en ecologische **waarde van ecosysteemdiensten** wordt niet voorzien als een "in overweging te nemen factor" bij het maken van beslissingen. Daarenboven wordt de wezenlijke nood aan het **behoud van het aanbod** van ecosysteemdiensten op lokaal, gewestelijk, nationaal en zelfs mondiaal niveau niet vermeld in regelgeving en komt dit nog onvoldoende aan bod in beleidsdocumenten. Bovendien is niet duidelijk *of* en *in welke mate* er aandacht wordt besteed aan de **optimalisering van de status** (kwaliteit/kwantiteit) van ecosysteemdiensten binnen het huidig juridisch kader. Verder is het niet duidelijk of belangrijke **drivers of change** momenteel afdoende gereguleerd worden. Voor de hand liggende *drivers of change* worden wellicht al gereguleerd, maar lacunes kunnen niet opgespoord worden zolang er geen volledige en wetenschappelijk onderbouwde informatie voorhanden is. Regulering wordt *topdown* opgelegd, hetgeen niet altijd bevorderlijk is voor het maatschappelijk draagvlak van de regels.

Sociale en economische instrumenten (**indirecte regulering**) kunnen het maatschappelijk draagvlak voor duurzaam beheer en behoud van de natuur vergroten doordat deze instrumenten praktisch en makkelijk toepasbaar zijn. Er worden sociale en economische voor- of nadelen verbonden aan het gedrag van een individu en op die manier wordt er een actieve inzet verwacht van de betrokkenen (burgers, onderneming, overheid etc.). Het individu ondervindt bijgevolg zelf de (al dan niet financiële) gevolgen van zijn milieuvriendelijk of -onvriendelijk handelen. Echter, ook op dit vlak doet er zich een aantal knelpunten voor. Voor het ogenblik lijkt **het concept "ecosysteemdiensten" nog onvoldoende geïntegreerd** te zijn binnen het domein van de indirecte regulering. Impliciet spelen ecosysteemdiensten nochtans vaak al een belangrijke rol bij het hanteren van sociale en economische instrumenten, doch meestal worden de ecosysteemdiensten die gecreëerd, behouden of geoptimaliseerd nog niet *as such* benoemd. Het is bovendien niet duidelijk *of* en zo ja, *hoe* er rekening wordt gehouden met het belang en de waarde van ecosysteemdiensten bij het bepalen van beleidsprioriteiten en de allocatie van financiële middelen.

Een algemene **aanbeveling** voor beleidsmakers en regelgevers is dat zij eerst de nodige informatie moeten bekomen die vereist is om beter geïnformeerde beslissingen te kunnen nemen. Eén van de voornaamste hindernissen waarmee zij vandaag de dag geconfronteerd worden inzake ecosysteemdiensten, bestaat immers uit een manifest gebrek aan informatie. Een open en heldere dialoog tussen beleidsmakers, regelgevers en wetenschappers kan leiden tot het nemen van effectievere beleidsmaatregelen en regelgeving. We bieden hiertoe een lijst aan met relevante vragen die als **leidraad** kan worden gebruikt **voor het nemen van geïnformeerde beslissingen**:

- ✓ *Welke ecosysteemfuncties doen zich voor binnen het ecosysteem?*
- ✓ *Welke diensten en goederen worden gegenereerd door het ecosysteem? Op welke schaal?*

- ✓ *Wat is hun monetaire, ecologische en maatschappelijke waarde?*
- ✓ *Kunnen zij evenzeer voorzien worden door andere dichtbij of veraf gelegen ecosystemen?*
- ✓ *Zijn er kunstmatige substituten voorhanden of kunnen deze alsnog ontwikkeld worden?*
- ✓ *Wat determineert het vermogen van het ecosysteem om bepaalde diensten te leveren?*
- ✓ *Op welke schaal dient beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten plaats te vinden?*
- ✓ *Als het meten van de aanwezige ecosysteemdiensten onpraktisch is, zijn er dan bruikbare "indicatoren" die hiertoe gehanteerd kunnen worden? Welke?*
- ✓ *Met welke graad van betrouwbaarheid, precisie en frequentie kunnen ecosysteemveranderingen gemeten worden?*
- ✓ *Kunnen veranderingen in de kenmerken op één niveau van de ecologische hiërarchie licht werpen op veranderingen op andere niveaus?*
- ✓ *Kunnen ecosysteemveranderingen op één bepaalde geografische plaats licht werpen op veranderingen op andere locaties?*
- ✓ *Hoe omkeerbaar zijn ecosysteemveranderingen? Zijn de veranderingen binnen het ecosysteem lineair of zijn er belangrijke keerpunten die een abrupte shift kunnen teweegbrengen?*
- ✓ *In welke mate is er sprake van schaarsheid van ecosysteemdiensten? Waar doet deze schaarste zich voor?*
- ✓ *Hoe kunnen mensen zich aanpassen aan mogelijke schaarste?*
- ✓ *Hoe kan beleid en regelgeving bijdragen aan het vermijden van schaarste? Kunnen betalings- en marktmechanismen hieraan verhelpen?*
- ✓ *In welke gevallen is directe regulering doeltreffend en wanneer wordt er beter gekozen voor een alternatieve (meer economisch gerichte) aanpak?*
- ✓ *Moet er meer juridische omkadering voorzien worden voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten en/of voor betalings- en marktmechanismen? Hoe kan dit gerealiseerd worden?*
- ✓ *Welke rol speelt het zakenrechtelijk statuut en het eigendomsrecht bij de bescherming van en betaling voor ecosysteemdiensten? Zijn wijzigingen in dit opzicht noodzakelijk?*

Daar een evaluatie van het huidig juridisch instrumentarium aantoont dat momenteel noch het belang van ecosysteemdiensten wordt benadrukt noch de waarde ervan wordt voorzien als een "in overweging te nemen factor" bij het maken van individuele of beleidsbeslissingen en -keuzes, verdient het o.i. aanbeveling om het **huidig juridisch instrumentarium te hervormen**. We trachten in dit opzicht een aantal adviezen te formuleren om te komen tot een adequate (juridische) bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten, waarbij het ecosysteem als "functionerend geheel" wordt benaderd.

In eerste instantie dient onderzocht te worden of hervorming het best kan plaatsvinden aan de hand van een **volledig nieuw en overkoepelend juridisch kader** voor ecosystemen en ecosysteemdiensten (bijvoorbeeld middels een decreet of Europese richtlijn), **ofwel** door het **louter aanpassen van de huidige wet- en regelgeving**. Aan beide mogelijkheden zijn zowel voor- als nadelen verbonden. Alleszins betreft de keuze tussen bijkomende regelgeving of aanpassing van het bestaand instrumentarium een beleidsbeslissing die voldoende onderbouwd moet worden. Het maatschappelijk debat dient in dit opzicht dringend op gang te worden gebracht. Ongeacht de keuze die men maakt, moeten bij een hervorming de tegenstrijdigheden en overlappingsen met de huidige direct en indirect relevante wet- en regelgeving zoveel mogelijk opgespoord en weggewerkt worden. Bij een keuze voor bijkomende regelgeving, moet in elk geval verduidelijkt worden welke verhouding er zal bestaan tussen de nieuwe regels en de huidige wet- en regelgeving. Een hervorming van het juridisch instrumentarium kan desgevallend plaatsvinden naar aanleiding van, of gelijktijdig met, de inspanningen die er geleverd worden om in Vlaanderen te komen tot een geïntegreerd decreet milieubeheersrecht of een Vlaams natuurwetboek. In het kader van een dergelijke hervorming wordt het ook mogelijk om een eenduidige strategie en heldere doelstellingen te bepalen, specifiek met betrekking tot ecosystemen en ecosysteemdiensten.

We formuleren in de studie enkele **aanbevelingen omtrent de inhoud van een (hervormd) juridisch kader** voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Hierbij beogen we het belang en de waarde van ecosysteemdiensten te benadrukken opdat dit aspect een bepalende factor kan worden bij het nemen van beslissingen en het maken van keuzes, zowel door de overheid als door burgers en ondernemingen. Duurzaam beheer, behoud, herstel of optimalisatie van de status van ecosystemen en ecosysteemdiensten vormen steeds het uitgangspunt.

In de eerste plaats wijzen we op de **nood aan een uniform (juridisch) begrippenkader** dat geïntegreerd kan worden in het hervormd juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. We verwijzen naar een aantal kernbegrippen die reeds gedefinieerd werden in het eerste deel van de studie.

Verder stellen we voor om een **combinatie van de ecosysteem- en de ecosysteemdienstenbenadering** te hanteren bij het bepalen van beleidsstrategieën en -prioriteiten.

- De “**ecosysteembenadering**” heeft betrekking op een strategie voor het geïntegreerd beheer van land, water en levende bronnen waardoor het behoud en het duurzaam gebruik (op een billijke manier) gepromoot wordt. In dit opzicht dient er gebruik te worden gemaakt van adequate wetenschappelijke methoden waarbij de focus uitgaat naar ecosysteemprocessen, -functies en interacties tussen de organismen en hun omgeving. De ecosysteembenadering erkent dat mensen, met hun culturele diversiteit, een integraal onderdeel uitmaken van ecosystemen. Er werden naar aanleiding van het Biodiversiteitsverdrag (1992) reeds twaalf complementaire basisprincipes vooropgesteld voor het hanteren van een ecosysteembenadering. Deze principes kunnen opgenomen worden in de beleidsstrategie van elke, direct of indirect, betrokken sector.
- De term “**ecosysteemdienstenbenadering**” wordt op haar beurt gebruikt om aan te geven dat bij deze benadering de focus van het beleid of beheer dient uit te gaan naar duurzame productie van ecosysteemgoederen en -diensten en de voordelen die zij bieden voor mensen. De ecosysteemdienstenbenadering is een strategie die het volledige scala in overweging neemt van kosten en baten (monetaire en niet-monetaire) die verbonden zijn aan beslissingen met een impact op ecosystemen (of beslissingen die hierdoor zelf beïnvloed worden). Ecosystemen leveren *output* en baten die direct en indirect het menselijk welzijn beïnvloeden. Het in overweging nemen van deze informatie kan resulteren in een beleidsaanpak die gericht is op het maken van weloverwogen afwegingen tussen milieuproblemen, sociale aangelegenheden en economische factoren.

Het komt ons voor dat een combinatie van een ecosysteem- en ecosysteemdienstenbenadering tot een gedegen en omvattende aanpak kan leiden. Hierbij willen we opmerken dat de ecosysteemdienstenbenadering geen alternatief vormt voor en ook niet in de plaats treedt van, de ecosysteembenadering. De ecosysteemdienstenbenadering kan daarentegen wel beschouwd worden als een bundeling van ideeën die nuttig kunnen verwoorden hoe de ecosysteembenadering concreet kan worden toegepast of ingebed in wetenschappelijk onderzoek of beleidswerk.

Tevens kan een hervormd juridisch kader enkele **belangrijke basisbeginselen** integreren zoals het gebruiker-betaalt-beginsel, het terugbetalen-van-de-volledige-kosten-beginsel, het optimalisatiebeginsel, het participatiebeginsel, een specifieke zorgplicht en een aangepast vervuiler-betaalt-beginsel. De introductie van een **ecosysteemdienstentoeets**, of het meenemen van een dergelijke toetsing in bestaande toetsen zoals de habitattoets of de watertoets, wordt eveneens aanbevolen. Bij een ecosysteemdienstentoeets dient de overheid telkens na te gaan of een activiteit, een plan of programma negatieve effecten kan teweeg brengen voor (de status van) het ecosysteem en de ecosysteemdiensten. Hierbij dient voornamelijk onderzocht te worden welke gevolgen activiteiten hebben op waardevolle ecosysteemdiensten die cruciaal zijn voor het welzijn en het voortbestaan van de mens. Het is daarnaast ook van belang dat belangrijke **drivers of change**, met een aanzienlijke invloed op het aanbod van

ecosysteemdiensten, **geïdentificeerd** worden opdat een betere regulering mogelijk wordt. We dienen meer zicht te krijgen op de niet-lineaire veranderingen van ecosystemen. Naar aanleiding van de Europese biodiversiteitsstrategie 2020 moet België tegen 2014 belangrijke ecosystemen en ecosysteemdiensten in kaart brengen en evalueren. Hierbij kunnen tevens de status en de waarde van ecosysteemdiensten alsmede belangrijke *drivers of change* geïnventariseerd worden.

Er is o.i. nood aan infrastructuur en middelen teneinde het meten, verzamelen en analyseren van waardevolle informatie aangaande ecosystemen en ecosysteemdiensten mogelijk te maken. Er dient in dit opzicht voorzien te worden in **instellingen** die belast zijn met het toezicht en de controle op dergelijke activiteiten. Het takenpakket van nieuwe of bestaande overheidsinstellingen dient nader bepaald of aangepast te worden. Samenwerking over de bevoegdheden en grenzen heen is aangewezen. Voor het registreren en ter beschikking stellen van de informatie betreffende de status en de waarde van ecosystemen en ecosysteemdiensten kan gebruik worden gemaakt van een (gezamenlijke) elektronische databank. We formuleren tevens aan een aantal aandachtspunten die kunnen leiden tot een verbetering van **de naleving, het toezicht en de handhaving van de regels**.

Voor de **hervorming van indirecte regulering** (sociale en economische instrumenten) kan de combinatie van een ecosysteem- en een ecosysteemdienstenbenadering eveneens een belangrijke meerwaarde vormen. Voornamelijk wat de economische instrumenten aangaat, kan men hierdoor de wenselijkheid en - op basis van een kosten-batenanalyse - ook de kostenefficiëntie van de besteding van financiële middelen nagaan. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk om "perverse" financiële prikkels op te sporen en weg te werken. We pogen dit standpunt in de studie te verduidelijken aan de hand van het voorbeeld van een hervorming van subsidies. Echter, niet alleen subsidies kunnen ingezet worden bij het beter benutten van positieve externaliteiten (*i.c.* het aanbod van ecosysteemdiensten). Ook andere sociale en economische instrumenten kunnen tegemoet komen aan het aanvoertekort van ecosysteemdiensten. Er moet in het licht van de ecosysteem- en ecosysteemdienstenbenadering worden nagegaan of de mogelijkheden hiertoe al ten volle worden aangewend. In de eerste plaats kunnen belastingvrijstellingen- en verminderingen, certificaten, milieueducatie etc. maatschappelijk waardevolle ecosysteemdiensten identificeren en de nodige prikkels aanleveren voor duurzaam beheer, behoud, herstel of optimalisatie van de status van ecosysteemdiensten. Belastingen, heffingen en geldboetes kunnen op hun beurt worden aangewend om bepaald gedrag dat negatieve externaliteiten veroorzaakt, bijvoorbeeld schade aan het ecosysteem of verlies aan ecosysteemdiensten, af te schrikken door er financiële nadelen aan te verbinden. **Ineffectieve en inefficiënte besteding van overheidsmiddelen dient zoveel mogelijk opgespoord en vermeden te worden.** De inkomsten uit indirecte regulering met betrekking tot ecosystemen en ecosysteemdiensten, of alleszins een gedeelte ervan, dienen bij voorkeur besteed te worden aan het organiseren van beter en duurzaam beheer of het herstellen van gedegradeerde ecosystemen en ecosysteemdiensten.

Er bestaat o.i. **niet één enkele oplossing** om de in het eerste deel geschetste maatschappelijke problematiek betreffende ecosysteemdiensten juridisch of beleidsmatig aan te pakken. Het lijkt ons eerder aangewezen om gebruik te maken van de brede waaier aan beschikbare instrumenten die kunnen bijdragen tot duurzaam beheer. Het zal vermoedelijk een **mix van deze instrumenten** zijn die in staat is het beste resultaat op te leveren. Nieuwe invalshoeken en alternatieve denkpistes, waaronder de introductie van betalings- en marktmechanismen voor ecosysteemdiensten, dienen geëxploreerd te worden. Tot slot lijkt het ons aangewezen dat ook thema's zoals een groene begroting en het investeren in ecologische infrastructuur verder onderzocht worden om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden hiervan in Vlaanderen.

## Deel 3 – Zakenrechtelijk statuut en eigendomsrecht

Het **zakenrechtelijk statuut en het eigendomsrecht** vormen een **essentieel onderdeel** van het onderzoek naar een adequaat juridisch kader voor de bescherming van en het betalen voor ecosysteemdiensten. Echter, een belangrijke kanttekening is dat het zakenrechtelijk statuut, mogelijke wijzigingen aan het eigendomsrecht of andere aanpassingen van het Burgerlijke Wetboek alsmede toevoegingen in de Grondwet, niet direct behoren tot de bevoegdheden van de gewesten. Het gaat daarentegen om federale bevoegdheden. Dit neemt niet weg dat deze thema's een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een mogelijke hervorming van het huidig juridisch kader en er bekeken kan worden in welke mate de gewesten binnen het kader van hun bevoegdheden hieromtrent eventueel toch initiatief kunnen nemen.

Het eerste luik van deel 3 bestudeert het **zakenrechtelijk statuut van de natuur**. Dit statuut determineert wie er zeggenschap heeft over een bepaalde zaak en welke rechtsregels er op van toepassing zijn. In dit opzicht brengt het zakenrechtelijk statuut belangrijke rechtsgevolgen teweeg. Zo bepaalt het onder meer of een zaak toe-eigenbaar, vervreemdbaar en verhandelbaar is. Bovendien zal het zakenrechtelijk statuut bepalend zijn voor de mate waarin er bepaalde verplichtingen kunnen worden opgelegd aan mensen. Is er sprake van volledige vrijheid van toegang, gebruik en beheer van de zaak of niet? Wie zal er zeggenschap uitoefenen: enkel de individuele eigenaar (privé-eigendom), de overheid (overheidseigendom), niemand (vrije toegang) of iedereen (gemeenschappelijke eigendom)? Een bespreking van het zakenrechtelijk statuut van ecosysteemdiensten dient o.i. aan bod te komen vooraleer het thema "betalen voor ecosysteemdiensten" behandeld wordt (zie deel 4). Het is namelijk nog maar de vraag of ecosysteemdiensten effectief vervreemdbaar en verhandelbaar zijn en in welke mate zij het voorwerp kunnen uitmaken van financiële transacties.

Het **zakenrechtelijk statuut van ecosystemen en ecosysteemdiensten** wordt in België momenteel **niet uitdrukkelijk geregeld** en ook in de rechtsleer bestaat hier geen eensgezindheid over. Het is bijgevolg niet duidelijk wie er zeggenschap over heeft en welke rechtsregels erop van toepassing zijn. We kunnen enkel met zekerheid het zakenrechtelijk statuut bepalen van de diverse afzonderlijke bestanddelen die deel uitmaken van een ecosysteem (insecten, het zonlicht, neerslag, de bodem, planten, wilde dieren etc.). Deze ecosysteemcomponenten beschikken over een eigen zakenrechtelijk statuut: het kan naast private zaken om *res communes*, *res nullius* of domeingoederen gaan. Weliswaar kunnen de verschillende bestanddelen binnen één ecosysteem onderling erg uiteenlopende zakenrechtelijke statuten hebben. De vraag kan gesteld worden of de huidige regeling van het zakenrechtelijk statuut voldoende bescherming biedt.

Volgens wetenschappelijke inzichten is een ecosysteem een "functionerend geheel" dat bestaat uit *meer* dan de som van haar onderdelen. Van belang is juist de interactie tussen ecosysteemcomponenten en andere processen die zich afspelen binnen het geheel. Dit maakt het **ecosysteem tot een functioneel geheel**, dat in staat is om vitale ecosysteemdiensten te leveren. Indien we dit gegeven zouden verwaarlozen en ons enkel concentreren op het beschermen van de afzonderlijke onderdelen van het ecosysteem, dan riskeren we dat ecosystemen en ecosysteemdiensten **onvoldoende beschermd** blijven tegen degradatie. Hier komt nog bij dat niet-toegeëigende milieubestanddelen (*res communes* en *res nullius*) niet beschermd worden zolang het gebruik ervan niet uitdrukkelijk wordt geregeld door politiewetten. Er is te weinig bescherming tegen overconsumptie en overexploitatie van belangrijke ecosysteemcomponenten, hetgeen een weerslag kan hebben op het gehele ecosysteem. Er zijn bovendien geen regels van toepassing die duurzaam gebruik en beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten waarborgen. **De huidige zakenrechtelijke categorieën zijn verouderd en onvoldoende aangepast aan de dynamiek van de natuur.**

Er heerst **bijgevolg onduidelijkheid omtrent de zakenrechtelijke aanspraken** die geformuleerd kunnen worden ten aanzien van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Bovendien is er momenteel geen juridisch kader voorhanden voor de toe-eigening en het gebruik en wordt er ook geen concrete invulling gegeven aan (duurzaam) beheer. Voor het overleven en het welzijn van de mens is het echter noodzakelijk dat er op een bestendige wijze ecosysteemdiensten geleverd worden en een duurzame ontwikkeling kan plaatsvinden. Het lijkt ons daarom **aangewezen om te komen tot een helder en aangepast zakenrechtelijk statuut.**

**Ecosystemen** dienen o.i. beschouwd te worden als **juridische gemeenschappen** (d.w.z. een geheel van rechten en plichten dat als een afzonderlijk vermogen en een juridische werkelijkheid *in se*, onderscheiden van de delen, wordt opgevat), opdat zij vervolgens via bijzondere regels beschermd kunnen worden. Deze beschermingsregels komen bovenop de regels die elk bestanddeel van het ecosysteem afzonderlijk beheersen en hebben een invloed op de wijze waarop eigendomsrechten of gebruiksrechten uitgeoefend kunnen worden. Zo kan een overkoepelend beschermingsregime van toepassing zijn op het geheel, waarbij er rekening wordt gehouden met de specifieke functie van alle onderdelen binnen dit geheel. We kiezen voor de benaming "**ecologisch patrimonium**", waar zowel toe-eigenbare en toegeëigende als niet toe-eigenbare en niet-toegeëigende milieubestanddelen deel van uitmaken. Het gaat om een (juridisch) vermogen van natuurelementen dat van generatie tot generatie wordt overgedragen en als zodanig behouden moet blijven omdat het levensnoodzakelijk is voor het welzijn en het voortbestaan van de mensheid maar ook omdat het voortbestaan van de gehele biosfeer ervan afhankelijk is. Het beschermingsregime is zowel van toepassing op het ecosysteem als op de ecosysteemgoederen, ecosysteemfuncties en ecosysteemdiensten daar zij deel uitmaken van het ecologisch patrimonium. Deze **beschermingsregels** dienen steeds nageleefd te worden, zelfs als het toe-eigenbare of toegeëigende goederen betreft. Zij omvatten o.m. een beschermingsplicht in hoofde van elke burger én de overheid; het voorzichtigheidsprincipe en het principe dat het ecologisch patrimonium en het recht om te leven in een kwalitatief hoogstaand milieu buiten de handel en onvervreemdbaar zijn. Het behoort o.i. tot de mogelijkheden om dergelijke beschermingsregels expliciet te integreren in het Burgerlijk Wetboek (BW) gezien de impact ervan op de omvang van het eigendomsrecht en de gebruiksrechten alsmede de uitoefening ervan.

De **klassieke opvatting van het eigendomsrecht** gaat ervan uit dat dit het recht inhoudt om op de meest volstrekte en exclusieve wijze van een zaak genot te hebben en erover te beschikken. Dit wordt ook wel omschreven als "*usus, fructus en abusus*", namelijk het recht om de zaak te gebruiken, het genot ervan te hebben, de vruchten te innen en erover te beschikken. Deze rechten worden allen verenigd in hoofde van de eigenaar, tenzij er sprake is van vruchtgebruik, een recht van gebruik en bewoning, erfdienstbaarheden etc. Vandaag de dag geldt nog steeds het numerus clausus- beginsel van zakelijke rechten en het principe van eenheid van eigendom. O.i. dient de opvatting van de eenheid van het eigendomsrecht echter verlaten te worden wat het ecologisch patrimonium betreft. Het lijkt **eerder aangewezen om uit te gaan van een flexibele benadering waarbij het eigendomsrecht uiteenvalt in vijf verschillende deelaspecten**: het recht op toegang, het recht om te onttrekken, het recht om te beheren, het recht om anderen uit te sluiten en het recht om te vervreemden. Individuen of groepen kunnen in deze context over eigendomsrechten beschikken die niet elk van de vijf beschreven rechten omvatten. Deze eigendomsrechten bestaan immers onafhankelijk van elkaar, doch kunnen vaak cumulatief aanwezig zijn. Bij de uitoefening van elk van deze rechten moeten wel de beschermingsregels van het ecologisch patrimonium steeds in acht worden genomen.

Het lijkt ons tevens **nuttig om na te gaan welke verschillende soorten eigendomsregimes er momenteel bestaan** en welke impact zij kunnen hebben op het beheer van het ecologisch patrimonium. De vraag stelt zich immers naar de concrete

organisatie van het recht van toegang, onttrekken, beheer en uitsluiting van het ecologisch patrimonium, met het oog op duurzaamheid, behoud en optimalisatie. Hoe dient het beheer van het ecologisch patrimonium georganiseerd te worden? We bespreken de bestaande eigendomsregimes (private eigendom, overheidseigendom, gemeenschapseigendom en vrije toegang) en tevens het adaptief cobeheer als alternatieve optie voor ecosysteembeheer. Het lijkt ons in deze zin **aangewezen om de mogelijkheden van adaptief cobeheer verder te onderzoeken**, daar deze beheersvorm kan bijdragen tot het creëren van resistente en veerkrachtige sociaal-ecologische systemen en tevens aansluiting vindt bij de ecosysteembenadering (zie deel 2). Adaptief cobeheer is gebaseerd op een intensieve samenwerking tussen de overheid en lokale gemeenschappen aan de hand van sociale netwerken en fora waar uitwisseling van informatie en expertise kan plaatsvinden. De nadruk ligt op kennisvergaring en expertise, waardoor er beter ingespeeld kan worden op ecosysteemveranderingen. Hierdoor kan het risico van niet-lineaire ecosysteemveranderingen verminderd worden.

**Verdergaand is de idee om het ecologisch patrimonium (of belangrijke natuurlijke rijkdommen) te erkennen als volwaardig rechtssubject.** In dit opzicht zou de natuur zelf drager kunnen worden van bepaalde rechten, bijvoorbeeld het recht om te bestaan, te floreren en te evolueren en het recht om niet gebruikt te worden. Er kunnen voor- en tegenstanders van deze theorie teruggevonden worden in de rechtsleer. Alleszins zou bij een dergelijke keuze onderzocht moeten worden welke impact het toekennen van rechtssubjectiviteit zou kunnen hebben op het (particulier) eigendomsrecht ten aanzien van het ecologisch patrimonium en kan tevens de vraag gesteld worden naar mogelijke "plichten" verbonden aan de erkenning als rechtssubject.

Een belangrijk nadeel van de tot hiertoe voorgestelde hervorming van het juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten en het aanpassen van het zakenrechtelijk statuut van de natuur, is dat dergelijke beschermingsregimes nog steeds gebaseerd zijn op gewone wettelijke bepalingen, waarvan door middel van een latere wet kan worden afgeweken. Het voorzien in een **grondwettelijke bescherming** kan hieraan verhelpen. In dit opzicht zouden onder meer volgende grondwettelijke bepalingen weerhouden kunnen worden:

- Iedereen heeft het recht om te leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu;
- Iedereen heeft de plicht om deel te nemen aan het behoud en de verbetering van het milieu.

De beschermingsplicht kwam reeds ter sprake in het licht van het beschermingsregime dat o.i. van toepassing dient te zijn op het ecologisch patrimonium. Het recht op bescherming van een gezond leefmilieu wordt momenteel al in zekere zin vermeld in de Belgische Grondwet (GW), meer bepaald in art. 23. Het betreft hier echter geen klassiek grondrecht, maar een sociaal-economisch grondrecht. De hogere rechtspraak heeft reeds herhaaldelijk bevestigd dat men uit deze bepaling geen subjectief recht kan afleiden in hoofde van de burger. Ook op Europees niveau bestaat er geen fundamenteel recht op milieubescherming. Dit werd niet opgenomen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) als zijnde een mensenrecht. Men kan zich in dit opzicht afvragen of het niet de hoogste tijd wordt om een **subjectief recht op leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu** toe te kennen aan iedereen. Een subjectief recht zorgt ervoor dat iemand toegang kan hebben tot de rechter om dit recht af te dwingen ten aanzien van anderen (zowel de overheid als particulieren). Burgers en milieuverenigingen moeten momenteel bij het instellen van een rechtsvordering beschikken over een persoonlijk belang (art. 17 Gerechtelijk Wetboek). Bij schade aan ecosystemen of verlies van ecosysteemdiensten gaat het echter vaak om een collectief belang en dan kan het al moeilijker zijn om toegang te verkrijgen tot de rechter. Door een vermelding van het recht op leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu in de Grondwet, zouden burgers en milieuverenigingen niet langer een eigen belang of persoonlijke schade moeten aantonen bij het instellen van een rechtsvordering. Iedereen beschikt dan immers over

een vorderingsrecht om zijn gebruiksrecht tegen aantastingen te vrijwaren (o.m. schade aan ecosystemen of verlies van ecosysteemdiensten). Er is dan sowieso voldoende belang. Op grond hiervan kan men onder meer de rechter in kortgeding vatten om schadelijke handelingen onmiddellijk (zij het dan bij wijze van voorlopige maatregel) stop te zetten of op definitieve wijze een schadevergoeding te vorderen. Het nadeel van een dergelijke "ruime" toegang tot de rechter, kan bestaan in een overvloed aan procedures hetgeen de gerechtelijke achterstand kan vergroten. Een andere optie is om de bestaande proceduremogelijkheden uit te breiden, voornamelijk voor wat milieuverenigingen betreft. Art. 194 van het Gemeentedecreet kent reeds een vorderingsrecht toe aan particuliere inwoners bij het stilzitten van het gemeentebestuur waardoor het leefmilieu schade wordt toegebracht of een ernstige dreiging hiertoe bestaat.

Het tweede luik van deel 3 focust op de concrete **omvang van het eigendomsrecht**. We analyseren welke grenzen er inherent verbonden zijn aan het eigendomsrecht. Het eigendomsrecht wordt nog steeds gezien als het quasi absolute recht om op de meest volstrekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken (art. 544 BW). De eigenaar kan in principe vrij beschikken over zijn zaak: hij kan ze bewaren, verkopen, verpanden, verhuren en zelfs vernietigen. Echter, het eigendomsrecht is **niet onbegrensd**. Art. 544 BW voorziet uitdrukkelijk dat eigendomsbeperkingen toegelaten zijn. Ook de eigenaar zal de wet- en regelgeving met betrekking tot milieu en natuurbehoud moeten naleven. Daarnaast wordt het eigendomsrecht momenteel al beperkt door het aansprakelijkheidsrecht (art. 1382 BW); de evenwichtsleer (art. 544 BW) en de zorgplicht uit het Natuurdecreet (art. 14). De eigenaar zal bijgevolg respectievelijk de algemene zorgvuldigheidsnorm moeten naleven; het evenwicht tussen twee erven niet mogen verstoren en een individuele zorgplicht dragen met betrekking tot de toestand van de natuur. O.i. zijn de bestaande begrenzingen van het eigendomsrecht echter onvoldoende. De omvang van het eigendomsrecht moet eveneens beperkt worden door het beschermingsregime dat van toepassing dient te zijn op het ecologisch patrimonium (zie deel 2).

Handelingen van een individuele eigenaar of een groep gebruikers kunnen ernstige schade toebrengen aan het functioneren van een ecosysteem, hetgeen tot onomkeerbare verliezen kan leiden. Elke vorm van aantasting of schade aan het ecologisch patrimonium (inclusief verlies van ecosysteemdiensten) kan gekwalificeerd worden als "**ecologische schade**", waar een vergoeding tegenover kan staan. In het vigerende burgerlijk recht bestaat er reeds een aantal rechtsmiddelen dat aangewend kan worden door schadelijders om een schadevergoeding te bekomen van de schadeverwekker(s), meer bepaald de buitencontractuele aansprakelijkheid (art. 1382 BW) en de evenwichtsleer (art. 544 BW). Een beroep op deze rechtsgronden vereist echter dat de eiser een toewijsbare fout, bovenmatige hinder of verstoring van het evenwicht kan aantonen. Dit kan een zware bewijslast betekenen wanneer het gaat om schade aan een ecosysteem of verlies van ecosysteemdiensten. Indien een specifieke zorgplicht zou worden opgenomen in het juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten, dan kan de schadeverwekker rechtstreeks worden aangesproken op de schending van deze plicht (overtreden van een objectieve rechtsregel). De beschermingsplicht en het voorzichtigheidsprincipe kunnen bovendien een concretisering inhouden van de algemene zorgvuldigheidsnorm (art. 1382 BW). Daarnaast zou elke aantasting van het regeneratievermogen van het ecologisch patrimonium en haar onderdelen aangekaart kunnen worden voor de rechterlijke macht indien de natuur niet langer als rechtsobject maar als rechtssubject zou worden beschouwd (zelfs als er geen enkel nadeel ondervonden wordt door de mens). Het is, in dit laatste opzicht, echter de vraag of een dergelijke vergaande uitbreiding van de bestaande rechtsmiddelen ook effectief wenselijk is.

**Herstel van ecologische schade** kan plaatsvinden op drie verschillende manieren: herstel in natura; herstel door ecologische compensatie en herstel bij equivalent. In het



licht van de beschermingsregels die van toepassing zijn op het ecologisch patrimonium, dient het herstel in natura van ecologische schade de hoogste voorrang te krijgen. De schadeverwekker dient de natuur zoveel als mogelijk terug te brengen naar de toestand waarin ze zich bevond voor het plaatsvinden van de schadeverwekkende handeling. Enkel indien dit echt niet mogelijk is, kan men zich wenden tot het herstel door ecologische compensatie. De schadeverwekker dient dan te voorzien in een gelijkaardig natuurgebied op een andere locatie. Herstel bij equivalent, namelijk een geldelijke vergoeding ter compensatie van de veroorzaakte schade, lijkt ons de minst verkiesbare optie te zijn. De wetgever kan desgevallend tussenkomen om te voorzien in een wettelijke of decretale bepaling die de schadelijder oplegt om eventueel bekomen gelden effectief voor het herstel van de ecologische schade (in natura of door ecologische compensatie) aan te wenden. Het is alleszins aangewezen dat de rechter zich voor het begroten van de schade laat bijstaan door deskundigen die een expertise hebben opgebouwd in het schatten van de waarde van milieubestanddelen. Hierbij dient zowel de monetaire als de maatschappelijke en ecologische waarde van ecosystemen en hun diensten in acht te worden genomen. Bij de begroting van de schade moet eveneens rekening worden gehouden met het verlies aan ecosystemendiensten.

Een juridisch verankerde bescherming van ecosystemen en ecosystemendiensten en een aangepast zakenrechtelijk statuut kunnen tot gevolg hebben dat er in functie van het algemeen belang bepaalde **bepalingen** worden opgelegd **aan het eigendomsrecht** van een privé-eigenaar. Het recht op eigendom is een fundamenteel grondrecht en wordt beschermd als mensenrecht in art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. Het recht op een gezond leefmilieu, opgenomen in art. 23, 4° GW, wordt zoals gezegd voor het ogenblik louter beschouwd als een sociaal-economisch grondrecht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zal bij de toetsing aan art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM telkens nagaan of een natuurbeschermingsmaatregel, die inbreuk maakt op het eigendomsrecht, het wettelijkheidsvereiste, het finaliteitsvereiste en het proportionaliteitsbeginsel respecteert. Voornamelijk het proportionaliteitsbeginsel zal hierbij een belangrijke rol spelen. Eén van de vele parameters die het Hof gebruikt om tot aanvaardbaarheid van de inmenging te besluiten, is het voorhanden zijn van een **vergoeding** voor de eigenaar. Bij een onteigening of *de facto* onteigening heeft de eigenaar steeds recht op een vergoeding voor de inbreuk op zijn eigendomsrecht (art. 1, § 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en art. 16 GW). Indien de natuurbeschermingsregel enkel het gebruik van eigendom reguleert, dan moet worden nagegaan welke impact de maatregelen concreet zullen hebben voor de eigenaar (art. 1, § 2 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM). Een vergoeding zal aangewezen zijn wanneer er sprake is van een buitensporige individuele last in hoofde van de eigenaar. Dit is onder meer het geval indien er ernstige economische gevolgen optreden of als er sprake is van een grote impact op het levensonderhoud. De nationale overheid beschikt over een ruime appreciatiemarge om te bepalen welke soorten van verlies vergoed zullen worden. Als de eigenaar echter niet op een bijzonder ernstige manier getroffen wordt door de maatregel, dan kan de afwezigheid van een compensatie aanvaardbaar zijn. Het beschermen van onze ecosystemen is van dergelijk kapitaal belang en iedereen heeft er zodanig veel belang bij, dat de eigenaar bepaalde beperkingen op het eigendomsrecht wel zal dienen te "ondergaan" in functie van het menselijk welzijn en voortbestaan, zonder dat hiervoor telkens een compensatie moet worden gegeven.

Een eigenaar beschikt in België over bepaalde **rechtsmiddelen** om een onbillijke overheidsinmenging op zijn eigendomsrecht te bestrijden. Indien er geen specifieke schadevergoedingsregeling voorhanden is, kan hij zich beroepen op de rechtsgronden van art. 1382 BW (foutaansprakelijkheid) en art. 544 BW (evenwichtsleer). In de Belgische rechtsleer wordt in dit laatste geval vaak gesproken van de toepassing van de leer van de gelijkheid voor openbare lasten. Art. 544 BW kan desgevallend herzien worden opdat er uitdrukkelijk een evenredigheids criterium in wordt opgenomen en de burgerlijke rechter in elk afzonderlijk geval kan nagaan of een bepaalde

eigendomsbeperking verenigbaar is met het proportionaliteitsbeginsel zonder dat in een vergoeding wordt voorzien.

## Deel 4 – Juridisch kader voor het betalen voor ecosysteemdiensten

Het thema “**betalen voor ecosysteemdiensten**” wordt in de internationale literatuur “**Payments for Ecosystem Services**” of “**PES**” genoemd en biedt ons een vernieuwende en economisch geïnspireerde kijk op het maatschappelijk probleem van toenemende degradatie van ecosysteemdiensten. Het **opzet van PES** bestaat eruit om het aanvoertekort van ecosysteemdiensten (zie deel 1) tegen te gaan door positieve, financiële prikkels te verbinden aan vormen van duurzaam beheer of (land)gebruik die positieve externaliteiten creëren, namelijk een bepaald aanbod van ecosysteemdiensten. Door het totstandbrengen van een overdracht van financiële middelen tussen de personen die gebaat zijn bij het aanbod van een zekere kwantiteit of kwaliteit ecosysteemdiensten (begunstigden) en degenen die het aanbod tot stand kunnen brengen (aanbieders), wordt een billijkere verdeling van de kosten en baten betracht. De aanbieder draait dan niet alleen op voor de kosten die verbonden zijn aan duurzaam beheer of (land)gebruik. De begunstigden dragen hun steentje bij en doen niet langer aan *free riding*. Dergelijke betalingen zijn niet gebaseerd op het vervuiler-betaalt-beginsel maar op het gebruiker/begunstigde-betaalt-beginsel en het aanbieder-krijgt-principe.

De term “**PES**” wordt vaak gebruikt om alle economische instrumenten te benoemen die voorzien in de nodige financiële prikkels om duurzaam ecosysteem(diensten)beheer aan te moedigen. Het lijkt ons echter van belang dat dit begrip niet te breed noch te vaag gedefinieerd wordt aangezien er dan veel van de betekenis verloren zou kunnen gaan. We pogen daarom een meer concrete invulling te geven aan het begrip en een aantal criteria te weerhouden die bepalend zijn voor het karakter van PES. Op die manier kan duidelijk worden welke transacties onder PES vallen en welke niet. In de wetenschappelijke literatuur bestaat er voorsnog geen eensgezindheid omtrent een definitie. Wij sluiten ons aan bij de definitie van L. TACCONI (2012): “*een PES-programma is een transparant systeem voor een additioneel aanbod van ecosysteemdiensten door voorwaardelijke betalingen aan vrijwillige aanbieders*”.

De grens tussen PES en het vervuiler-betaalt-beginsel is van groot belang. PES heeft namelijk betrekking op betaling voor vormen van duurzaam beheer of (land)gebruik die het **referentieniveau**, bestaande uit de wettelijke vereisten en de gewone goede praktijken, **overstijgen**. Betalingen voor handelingen beneden dit referentieniveau zijn in strijd met het vervuiler-betaalt-beginsel en kunnen op lange termijn problemen veroorzaken onder meer op vlak van handhaving, billijkheid en kostenefficiëntie. De Vlaamse overheid kan op basis van art. 14, § 2 van het Natuurdecreet codes van goede praktijken uitvaardigen aangaande duurzaam beheer en gebruik van ecosystemen en ecosysteemdiensten.

**PES-programma's** worden thans gekenmerkt door een **grote diversiteit**, hetgeen in belangrijke mate bijdraagt tot de flexibiliteit van PES. Er kan aan **maatwerk** worden gedaan waarbij telkens gekozen wordt voor het meest geschikte programma gezien de gegeven omstandigheden en mogelijkheden in een bepaald gebied. We kunnen PES-programma's indelen naargelang hun organisatievorm (marktmechanismen, publieke betalingsmechanismen en privéovereenkomsten); de ecosysteemdienst waarop ze betrekking hebben (koolstofopslag, beschermen/herstellen van een waterbassin of een mooi landschap, biodiversiteit etc.); het type betalingsregeling (directe betaling, indirecte betaling, fondsen, gebruikersvergoedingen, forfaitaire bijdragen etc.) en de schaal waarop ze worden toegepast (lokaal, nationaal, internationaal).

**Een aangepast en flexibel juridisch kader kan misbruiken helpen voorkomen en de implementatie van PES-programma's in belangrijke mate ondersteunen.**

Anderzijds kan inefficiënte regulering een ernstige belemmering vormen voor het totstandkomen van succesvolle PES-programma's. De verscheidenheid in PES-systemen maakt het onmogelijk om bij elk programma dezelfde juridische omkadering te voorzien. Daar komt nog bij dat de nood aan juridische ondersteuning niet in alle omstandigheden even groot is. Indien transacties louter tussen private partijen plaatsvinden, dan dient er wellicht geen specifiek wettelijk of regelgevend kader voorhanden te zijn. Een overeenkomst tussen de betrokken partijen lijkt op het eerste zicht voldoende waarborgen te kunnen bieden. Indien het echter de bedoeling is om de positieve resultaten van een dergelijke privéovereenkomst naar een hoger niveau te tillen, dan kan wel de behoefte ontstaan aan een coherent beleid en meer juridische omkadering voor het totstandkomen van gelijkaardige transacties. De nood aan een duidelijk juridisch kader stelt zich wel bij de implementatie van marktmechanismen daar zij veeleer complex zijn en meestal op gewestelijke, nationale of internationale schaal worden toegepast. Tot slot kan een gepast juridisch kader voor publieke betalingsmechanismen leiden tot meer geloofwaardigheid en goed bestuur stimuleren.

Belangrijk is alleszins dat de **overheid** enkel optreedt om bij te sturen daar waar het echt nodig is, zonder afbreuk te doen aan de flexibiliteit van PES. Betalingsmechanismen kunnen zoals gezegd vaak spontaan ontwikkelen, op vrijwillige basis, zonder dat enige regelgevende tussenkomst geboden is. De overheid moet erop toezien dat beleid en regelgeving geen restricties opleggen aan het spontaan totstandkomen van PES-programma's en dat de inhoud van PES-overeenkomsten er niet onnodig door beperkt wordt. Het is immers niet de bedoeling dat potentiële aanbieders en/of begunstigden afgeschrikt worden om deel te nemen aan een PES-programma. Er moet gestreefd worden naar een juiste balans tussen duidelijke en efficiënte regels en het spontaan ontwikkelen van PES-programma's.

**Een bottom-up benadering lijkt aangewezen bij de opbouw en de schaal van het juridisch kader voor PES.** Lokale programma's en pilootprojecten kunnen uitwijzen in welke mate juridische normen een belemmerende werking hebben. Deze hindernissen dienen zoveel mogelijk gedetecteerd en weggewerkt te worden. Succesvolle PES-programma's kunnen vervolgens naar een hoger niveau getild worden. Hierbij kan de nood aan meer uniforme regelgeving zichtbaar worden. Gedecentraliseerd bestuur draagt bij aan de slaagkansen van PES indien op elk niveau (nationaal, gewestelijk en lokaal) voorzien wordt in voldoende juridische ondersteuning doch de flexibiliteit van PES steeds in acht wordt genomen. Er wordt dan enkel geïntervenieerd op een hoger niveau voor zover dit werkelijk nodig wordt geacht voor het ondersteunen van de implementatie van PES-programma's. De federale staatsstructuur in België laat een dergelijke handelswijze toe. Het is van groot belang dat er niet voorbij wordt gegaan aan een voorafgaande fase van "*learning by doing*".

Uit een **evaluatie van het huidig juridisch kader** blijkt enerzijds dat er momenteel noch in de Belgische Grondwet, noch in enige andere nationale of Vlaamse regelgeving bepalingen teruggevonden worden die expliciet verwijzen naar PES. Er is geen sprake van een algemeen juridisch kader voor PES noch van een bijzonder juridisch kader voor de verschillende organisatievormen van PES (marktmechanismen, publieke PES of privéovereenkomsten). Bovendien kan dit concept vooralsnog niet worden teruggevonden in de rechtspraak en slechts in zeer beperkte mate in de rechtsleer. De transacties die mogelijk nu al plaatsvinden met betrekking tot ecosysteemdiensten worden alleszins niet *as such* benoemd. Het is, op het eerste gezicht, dan ook niet duidelijk of zij over voldoende juridische ondersteuning beschikken. Dit hangt voorlopig nog in sterke mate af van het individueel programma en de specifieke context waarin het zich voordoet. Anderzijds is het zo dat er momenteel geen enkele wettelijke bepaling expliciet voorziet in een verbod voor het totstandkomen van PES-programma's. Het is dus geenszins zo dat er een onoverkomelijke hindernis gelegen is in de huidige

wetgeving. Het zal gaandeweg duidelijk moeten worden welke bestaande (sectorale of meer algemene) regelgeving een ongunstig effect kan hebben op het totstandkomen van PES-programma's. De overheid dient waar nodig tussen te komen om de belemmeringen voor het implementeren van PES-programma's te detecteren en weg te werken.

Het **doel van onderhavige studie** is niet om uitgebreid in te gaan op de specifieke juridische ondersteuning die voorhanden dient te zijn bij elk mogelijk type PES-programma. We beogen louter de contouren te schetsen van een **robuust juridisch kader** waarbij enkele inhoudelijke aanbevelingen geformuleerd worden die van toepassing kunnen zijn ongeacht het type PES. We stellen ons de vraag hoe PES-programma's een algemene juridische ondersteuning kunnen bekomen.

Eén van de **mogelijkheden** is om te voorzien in een **nieuw en overkoepelend juridisch kader voor PES**. Rechtsregels die betrekking hebben op PES kunnen dan opgenomen worden in een Vlaams decreet of desgevallend geïntegreerd worden in het hervormd juridisch kader voor de bescherming van ecosysteemdiensten, namelijk het ecosysteem- of ecosysteemdienstendecreet (zie deel 2). Wederom kan deze redenering worden doorgetrokken naar het Europese niveau. Er kan geopteerd worden voor een richtlijn die de algemene strategie van Europa incorporeert met betrekking tot PES en desgevallend kunnen deze bepalingen opgenomen worden in een algemene richtlijn voor ecosystemen en ecosysteemdiensten. De keuze voor afzonderlijke PES-regelgeving is echter nog niet erg gebruikelijk, ook niet in andere landen. Er zijn zowel voor- als nadelen verbonden aan het introduceren van een algemeen juridisch kader voor PES. Indien er hiervoor te weinig politieke of publieke ondersteuning voorhanden is of als dit eenvoudigweg niet werkbaar is, dan **kan een alternatieve optie eruit bestaan om nieuwe PES-bepalingen te integreren in het bestaand instrumentarium**, zowel in algemene regelgeving (Natuurdecreet en DABM) als in sectorale regelgeving die zich specifiek richt op de bescherming van ecosystemen of onderdelen ervan (bossen, water, bodem etc.). Zo kunnen er telkens bepalingen voorzien worden voor het totstandkomen, implementeren en reguleren van PES-programma's per sector of beleidssegment. Ongeacht de keuze die men maakt (bijkomende regelgeving of integratie in bestaande regelgeving), is voor het totstandkomen van efficiënte en doeltreffende PES-regels alleszins vereist dat er zich geen tegenstrijdigheden voordoen met direct en indirect relevante wetgeving. Bestaande wet- en regelgeving moet in dit opzicht gescreend worden zodat er geen overbodige restricties of hindernissen blijven bestaan voor het implementeren van PES-programma's. Tezelfdertijd moet worden nagegaan of de volledige capaciteit wordt aangewend om het concept "betalen voor ecosysteemdiensten" te onderschrijven en dienen perverse prikkels met een negatief effect op PES-programma's vermeden te worden.

Indien men zou opteren voor een afzonderlijk juridisch kader voor PES of als dergelijke algemene regels geïntegreerd zouden worden in bestaande wetgeving op gewestelijk, nationaal of Europees niveau, dan kunnen hierbij een aantal **belangrijke thema's** aan bod komen. Er kan meer eenduidigheid bekomen worden met betrekking tot de beleidsdoelstellingen aangaande PES; belangrijke basisprincipes (waaronder het principe dat PES in de eerste plaats gericht is op het behalen van milieubaten, het aanbieder-krijgt-principe, het beginsel van de sociale billijkheid en rechtvaardigheid, het recht op toegang tot informatie en het participatiebeginsel); de schaal en de organisatievorm van PES; de terminologie (definities voor de begrippen PES, aanbieder, begunstigde, *bundeling*, *layering* etc.); het institutioneel kader rond PES (gedecentraliseerd bestuur met belangrijke bevoegdheden voor de lokale overheden); naleving, toezicht en handhaving en financiële bepalingen (belastings- of BTW-tarief op de betalingen). Het is in dit opzicht cruciaal dat er voorzien wordt in een duidelijke taakverdeling tussen de instellingen op de verschillende niveaus opdat zij op een adequate wijze kunnen samenwerken. **Registratie** van PES-programma's in een elektronische databank wordt aanbevolen. Het is de bedoeling dat de transacties op efficiënte wijze opgespoord kunnen

worden om dubbeltelling van kosten en baten te voorkomen alsmede dat de betrokken deelnemers geïdentificeerd kunnen worden en de resultaten van PES-programma's vlot te raadplegen zijn.

We trachten in deel 4 tevens meer licht te werpen op de rol die juridische bepalingen kunnen vervullen ten aanzien van zelforganiserende private PES-programma's. In dit scenario is er steeds sprake van een **privéovereenkomst** die wordt gesloten tussen private partijen. Voor het opstellen van dergelijke overeenkomsten gaat onze voorkeur uit naar geschreven en geregistreerde overeenkomsten met afdwingbare clausules die de rechten en plichten van partijen, de contractduur en de betalingsmodaliteiten accuraat omschrijven. Tevens van groot belang, is dat de risicoallocatie wordt weergegeven en dat toezicht en handhaving nader worden geregeld.

Belangrijk is ook dat **eigendomsrechten** verduidelijkt worden in het PES-programma. Wie is bevoegd om deel te nemen en aan wie komt de vergoeding toe? In deel 3 kwamen we tot de vaststelling dat de eenheid van het eigendomsrecht o.i. niet langer gehandhaafd kan blijven. Het opsplitsen van het eigendomsrecht in vijf deelaspecten laat meer flexibiliteit toe, hetgeen eveneens bevorderlijk is voor het totstandkomen van PES-programma's. Het lijkt ons in dit opzicht aangewezen om bij het opstellen van een PES-programma uitdrukkelijk te bepalen wie er recht heeft op betaling en op wie de betalingsverplichting rust: de geautoriseerde betreder, de geautoriseerde gebruiker, de eiser, de bezitter of de eigenaar. Het antwoord op deze vraag hangt samen met de vaststelling wie er de kosten draagt of de baten geniet verbonden aan het (land)gebruik of beheer. Er wordt immers een billijke verdeling van kosten en baten beoogd. De overheid kan een belangrijke bijdrage leveren aan het stimuleren van private PES-programma's door het erkennen en registreren van de verschillende gebruiks- en eigendomsrechten en door het recht op toegang tot deze informatie te verzekeren. Verder kan de overheid zelf ook gebruiksrechten toekennen op private of publieke domeingoederen, bijvoorbeeld door middel van concessies.

In het laatste luik stellen we ons de vraag naar **de grenzen van PES**. Wanneer is PES het meest aangewezen instrument en in welke omstandigheden zullen andere beleidsmaatregelen wellicht tot betere resultaten leiden? In dit opzicht onderzoeken we meer bepaald welke risico's er verbonden zijn aan PES-programma's. PES dient niet beschouwd te worden als een heilige graal doch maakt deel uit van de brede waaier van mogelijke beleidsinstrumenten die kunnen bijdragen aan een betere bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Het thema "betalen voor ecosysteemdiensten" is niet in staat om elk mogelijk milieuprobleem aan te pakken: uit een zorgvuldige analyse van de omstandigheden zal moeten blijken of PES de beste optie is voor het benaderen van een gegeven milieuprobleem. Het nemen van weloverwogen en geïnformeerde beslissingen dient telkens te gebeuren aan de hand van een **analyse** van de economische, ecologische en sociale omstandigheden. Zo kan duidelijk worden welk instrument het meest kostenefficiënt, doeltreffend en billijk is. **De keuze voor PES lijkt aangewezen in de gevallen waarin men in staat is om betalingen specifiek te richten aan (land)gebruikers of beheerders die een directe invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit of de kwantiteit van bepaalde ecosysteemdiensten.** PES-programma's zijn flexibel en bieden gezien hun vrijwillig karakter een minder normatieve en dwingende aanpak. Bovendien wordt er bij een PES-programma telkens gestreefd naar het behalen van milieubaten, terwijl directe regelgeving vaak moet worden toegepast op alle (land)gebruikers of beheerders, ongeacht de door hen gerealiseerde baten. Nochtans is er ook een aantal fundamentele risico's verbonden aan het implementeren van PES-programma's. Deze kunnen betrekking hebben op verschillende aspecten, bijvoorbeeld de hoge transactiekosten, verplaatsing van het milieuprobleem naar een ander gebied, oneerlijke (machts)verhoudingen tussen partijen die onderhandelingen bemoeilijken etc. De overheid kan desgevallend tussenkomen om dergelijke risico's te matigen of een bijdrage te leveren in de kosten.

Tevens stellen we ons de vraag of PES-programma's steeds zullen volstaan om aan het aanvoertekort tegemoet te komen. We gaan na of degene die aan duurzaam (land)gebruik of beheer doet, over een **rechtsgrond** beschikt op basis waarvan hij een **financiële bijdrage of compensatie** kan bekomen van **free riders**. Volstaan bestaande rechtsfiguren hiertoe of dienen we ons eerder te begeven op het pad van de voordeelaansprakelijkheid? Waar ligt met andere woorden de grens bij het formuleren van aanspraken op vergoeding? Indien de ecosysteemdiensten publieke goederen betreffen, is er immers een sterke neiging tot het stellen van "free rider"-gedrag en zijn begunstigen niet erg gemotiveerd om deel te nemen aan een PES-programma. Indien er geen bijdrageverplichting wordt opgelegd en er ook niet wordt voorzien in een publiek PES-programma, dan kan dit leiden tot onbillijke situaties. We onderzoeken of de aanbieder zich in dergelijke omstandigheden kan beroepen op de figuur van de verrijking zonder oorzaak of dat er een nieuwe rechtsgrond kan worden voorzien, meer bepaald de voordeelaansprakelijkheid, om alsnog vergoeding te bekomen van de *free riders*.

Het succes van een beroep op de **leer van de verrijking zonder oorzaak** is in sterke mate afhankelijk van de interpretatie van de feitenrechter. Deze dient telkens *in concreto* na te gaan of de voorwaarden hiertoe voldaan zijn. Voornamelijk de voorwaarde van het ontbreken van een geldige juridische oorzaak voor de verrijking en/of de verarming kan in dit opzicht een hindernis vormen. Men zou immers kunnen stellen dat de (land)gebruiker of beheerder de beslissing om tot duurzaam beheer over te gaan, heeft genomen in zijn eigen belang en hiermee expliciet of impliciet het risico van verarming aanvaardt. De (land)gebruiker of beheerder is zelf ook gebaat bij zijn handelen daar hij meegeniet van het aanbod aan ecosysteemdiensten dat erdoor tot stand komt. Gelet op de recente wetenschappelijke vaststellingen omtrent de huidige status van ecosysteemdiensten en hun steeds toenemende degradatie, kan echter geopteerd worden voor een soepelere toepassing van de rechtsfiguur. De vraag kan in dit opzicht gesteld worden of "*een beslissing van de verarmde genomen in zijn eigen belang*" nog langer beschouwd dient te worden als een geldige juridische oorzaak die de toepassing van de verrijking zonder oorzaak per definitie uitsluit. Een herinterpretatie van deze voorwaarde kan leiden tot meer billijkheid. De rechter kan dan bijvoorbeeld rekening houden met de individuele winst van de (land)gebruiker of beheerder en de kosten die hij draagt, in vergelijking met de winst die gerealiseerd wordt voor anderen. Een evolutieve interpretatie van de theorie van de verrijking zonder oorzaak vormt één van de mogelijkheden om tot een eerlijkere verdeling van de kosten en de baten te komen inzake duurzaam ecosysteem(diensten)beheer en kan op die manier bijdragen tot het verhelpen van het aanvoertekort. In elk geval zou de mogelijkheid van een beroep op deze rechtsfiguur ertoe kunnen leiden dat de deelnamebereidheid voor private PES-programma's toeneemt.

Een andere mogelijkheid is om een volledig nieuwe rechtsfiguur te introduceren in ons rechtsstelsel. In dit opzicht komt de "**voordeelaansprakelijkheid**" ter sprake. De kerngedachte hiervan is dat een initiatiefnemer voordeel uitstrooit over een aantal *free riders*, de grootste begunstigen identificeert en hen dwingt tot meebetalen. Op deze manier zouden zowel publieke als private rechtspersonen geprikkeld kunnen worden om bepaalde milieubaten te creëren, daar de begunstigen aangesproken kunnen worden tot vergoeding. De vraag is echter hoe deze optie praktische uitwerking zou kunnen krijgen in ons rechtsstelsel. Het behoort tot de mogelijkheden om een algemene rechtsgrond voor voordeelaansprakelijkheid op te nemen in het BW, dit naar analogie met de regels inzake buitencontractuele aansprakelijkheid voor toegebracht nadeel (art. 1382 BW e.v.). Het voordeel van het invoeren van een dergelijke algemene rechtsgrond is dat er evenwichtige rechtspraak uit kan voortvloeien, adaptief aan het referentieniveau en de verwachtingen van de samenleving met betrekking tot het (land)gebruik of beheer. Het verschil met een beroep op de figuur van de verrijking zonder oorzaak is dat er in dit geval een uitdrukkelijke wetsbepaling voorhanden zou zijn. Het nadeel is echter dat er nog steeds sprake is van een bepaalde mate van rechtsonzekerheid doordat het al dan niet kunnen bekomen van een vergoeding ook hier in sterke mate afhankelijk is van de

rechterlijke interpretatie. Tevens dient wederom opgemerkt te worden dat het wijzigen of aanvullen van het BW een federale bevoegdheid uitmaakt.

In beide gevallen zal het aanvaarden van een beroep op de genoemde rechtsgronden in sterke mate afhankelijk zijn van de **rechtelijke interpretatie** (het gaat om een feitenkwestie: is er sprake van een verrijking zonder oorzaak of een bepaald "voordeel" waarvoor de *free rider* aansprakelijk kan worden gesteld?). Dergelijke rechtsgronden kunnen er wel toe leiden dat chantagepraktijken voorkomen worden doordat er meer onderhandelingsgelijkheid ontstaat tussen de betrokken partijen.

Het afdwingen van een vergoeding, onder bedreiging van het aantasten van het ecosysteem, kan alleszins niet de grondslag zijn voor PES. Het aspect van de **sociale rechtvaardigheid** vereist echter wel dat de internationale en Europese gemeenschap, maar ook elke staat afzonderlijk, de nodige verantwoordelijkheid opnemen inzake financiële steunverlening voor het leveren van globale milieubaten. Het lijkt niet meer dan billijk dat ecosysteemdiensten die globale baten realiseren zoals bescherming van de biodiversiteit en koolstofopslag, op internationaal niveau gefinancierd worden terwijl ecosysteemdiensten die lokale baten opleveren zoals watergerelateerde diensten of recreatieve diensten, op lokaal niveau gefinancierd worden. Echter, het is niet eenvoudig om aan globale fondsenwerving te doen, onder meer door de hoge transactiekosten die ermee gepaard gaan en door het principe van de voorwaarden van betalingen. De focus komt bijgevolg steeds meer te liggen op lokale PES-programma's, daar zij praktisch gezien eenvoudiger te organiseren zijn. Het is daarom van groot belang dat de bijdrage aan het leveren van globale baten niet uit het oog wordt verloren. Deze vaststellingen sluiten aan bij de verplichtingen die aan verdragspartijen worden opgelegd conform art. 20 van het Biodiversiteitsverdrag.





## Kernboodschappen

- Ecosysteemdiensten zijn diensten die door het ecosysteem geleverd worden ten bate van de mensheid. Recent wetenschappelijk onderzoek toont aan dat zij niet onuitputtelijk zijn, maar eindig en bedreigd.
- Elke vorm van schaarste doet een vraagzijde ontstaan. Het voorzien van betalingsmechanismen of markten voor ecosysteemdiensten wordt meer en meer vermeld als mogelijk hulpmiddel bij het behalen van (natuurbehouds)doelstellingen.
- Enig juridisch kader voor dergelijke transacties, inhoudende betaling voor ecosysteemdiensten, ontbreekt. Een juridische benadering van het thema was daarom dringend en absoluut noodzakelijk.
- Drie juridisch relevante thema's zijn: (1) overconsumptie, overexploitatie en negatieve externaliteiten; (2) aanvoertekort en positieve externaliteiten; en (3) aanspraken op vergoeding voor (behoud van) ecosysteemdiensten.
- Er heerst geen consensus omtrent de definiëring van cruciale begrippen. Een juridisch kader kan werkbare definities aanleveren en bijdragen tot de interdisciplinaire communicatie.
- Recente wetenschappelijke inzichten maken het mogelijk om ook binnen het kader van beleid en regelgeving de monetaire, maatschappelijke en ecologische waarde van ecosysteemdiensten in rekening te brengen. Dit kan een nieuw licht werpen op het huidig juridisch kader (directe en indirecte regulering).
- Er is momenteel sprake van een veelheid aan directe regulering. Toch worden natuurbehoudsdoelstellingen nog steeds onvoldoende behaald omwille van verschillende factoren, waaronder de nood aan optimalisering en vereenvoudiging, te weinig betrokkenheid van de bevolking en fragmentatie van het huidig juridisch instrumentarium.
- Het belang en de waarde van ecosysteemdiensten wordt nergens benadrukt en ook niet voorzien als een "in overweging te nemen factor" bij het maken van beslissingen. De nood aan behoud van het aanbod wordt niet vermeld en het is onduidelijk of er aandacht wordt besteed aan de optimalisering van de status (kwaliteit/kwantiteit) van ecosysteemdiensten. Het is eveneens niet duidelijk of belangrijke "drivers of change" afdoende gereguleerd worden.
- Het concept "ecosysteemdiensten" lijkt bovendien nog onvoldoende geïntegreerd te zijn binnen het domein van de indirecte regulering. Het is niet duidelijk welke rol het belang en de waarde van ecosysteemdiensten spelen bij het bepalen van beleidsprioriteiten en de allocatie van financiële middelen.
- Een ecosysteem is een "functionerend geheel", bestaande uit meer dan de som van de onderdelen en in staat om een belangrijke bijdrage (ecosysteemdiensten) te leveren tot het menselijk welzijn en voortbestaan. Deze benadering wordt niet teruggevonden in de huidige regelgeving. Een hervorming van het huidige juridische instrumentarium lijkt dan ook aangewezen uitgaande van een combinatie van een ecosysteembenadering en een

ecosysteemdienstenbenadering. In dit opzicht kan tevens een ecosysteemdienstentoets worden voorzien.

- Het zakenrechtelijk statuut van ecosystemen en ecosysteemdiensten wordt in België momenteel niet uitdrukkelijk geregeld. De huidige zakenrechtelijke categorieën zijn bovendien verouderd en onvoldoende aangepast aan de dynamiek van de natuur en de notie van ecosystemen als "functionerend geheel".
- Ecosystemen kunnen beschouwd worden als juridische gemeenschappen, bijvoorbeeld onder de naam "ecologisch patrimonium", waar zowel toe-eigenbare en toegeëigende als niet toe-eigenbare en niet-toegeëigende milieubestanddelen deel van uitmaken. Het gaat om een (juridisch) vermogen van natuurelementen dat van generatie tot generatie wordt overgedragen en als zodanig behouden moet blijven omdat het levensnoodzakelijk is voor het welzijn en het voortbestaan van de mensheid maar ook omdat het voortbestaan van de gehele biosfeer ervan afhankelijk is. Hiervoor kunnen een aantal beschermingsregels worden bepaald.
- Het lijkt aangewezen om de klassieke opvatting van het eigendomsrecht te moderniseren en om uit te gaan van een flexibele benadering waarbij het eigendomsrecht uiteenvalt in vijf verschillende deelaspecten: het recht op toegang, het recht om te onttrekken, het recht om te beheren, het recht om anderen uit te sluiten en het recht om te vervreemden.
- Adaptief co-beheer moet verder onderzocht worden als beheersvorm, aangezien dit kan bijdragen tot het creëren van resistente en veerkrachtige sociaalecologische systemen en tevens aansluiting vindt bij de ecosysteembenadering. Adaptief co-beheer is gebaseerd op een intensieve samenwerking tussen de overheid en lokale gemeenschappen aan de hand van sociale netwerken en fora waar uitwisseling van informatie en expertise kan plaatsvinden.
- Het lijkt zinvol een grondwettelijke bepaling te voorzien. Iedereen heeft het (subjectief) recht om te leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu. Iedereen heeft de plicht om deel te nemen aan het behoud en de verbetering van het milieu.
- Het thema "betalen voor ecosysteemdiensten" wordt in de internationale literatuur "*Payments for Ecosystem Services*" of "PES" genoemd en biedt ons een vernieuwende en economisch geïnspireerde kijk op het maatschappelijk probleem van toenemende degradatie van ecosysteemdiensten. Een PES-programma is een transparant systeem voor een additioneel aanbod van ecosysteemdiensten door voorwaardelijke betalingen aan vrijwillige aanbieders.
- De grens tussen PES en het vervuiler-betaalt-beginsel is van groot belang. PES heeft namelijk betrekking op betaling voor vormen van duurzaam beheer of (land)gebruik die het referentieniveau, bestaande uit de wettelijke vereisten en de gewone goede praktijken, overstijgen.
- PES maakt deel uit van de brede waaier van mogelijke beleidsinstrumenten die kunnen bijdragen aan een betere bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten.
- De keuze voor PES lijkt aangewezen in de gevallen waarin men in staat is om betalingen specifiek te richten aan (land)gebruikers of beheerders die een directe invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit of de kwantiteit van bepaalde ecosysteemdiensten.

- Risico's verbonden aan het implementeren van PES-programma's kunnen betrekking hebben op verschillende aspecten, bijvoorbeeld de hoge transactiekosten, verplaatsing van het milieuprobleem naar een ander gebied, oneerlijke (machts)verhoudingen tussen partijen die onderhandelingen bemoeilijken etc.
- Een aangepast en flexibel juridisch kader kan misbruiken helpen voorkomen en de implementatie van PES-programma's in belangrijke mate ondersteunen. Een bottom-up benadering lijkt aangewezen bij de opbouw en de schaal van het juridisch kader voor PES.
- PES-programma's zullen niet steeds volstaan om aan het aanvoertekort tegemoet te komen. Er kan voorzien worden in een rechtsgrond voor degene die aan duurzaam (land)gebruik of beheer doet, op basis waarvan er een financiële bijdrage of compensatie kan worden bekomen van "free riders". Dit kan leiden tot meer onderhandelingsgelijkheid en chantagepraktijken helpen voorkomen.
- Het afdwingen van een vergoeding, onder bedreiging van het aantasten van het ecosysteem, kan niet de grondslag zijn voor PES. Het aspect van de sociale rechtvaardigheid vereist echter wel dat de internationale en Europese gemeenschap, maar ook elke staat afzonderlijk, de nodige verantwoordelijkheid opnemen inzake financiële steunverlening voor het leveren van globale milieubaten.



## Inhoud

Voorwoord .....	3
Samenvatting .....	5
Deel 1 – Begrippenkader en schets van het maatschappelijk probleem .....	5
Deel 2 – Juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosystemendiensten .....	7
Deel 3 – Zakenrechtelijk statuut en eigendomsrecht .....	13
Deel 4 – Juridisch kader voor het betalen voor ecosystemendiensten .....	18
Kernboodschappen .....	25
Deel 1 – Begrippenkader en schets van het maatschappelijk probleem.....	33
1. Inleiding .....	33
2. Begrippenkader .....	35
2.1. Ecosysteem .....	35
2.2. Ecosystemendiensten .....	36
2.3. Ecosystemfuncties .....	39
2.4. Ecosystemgoederen .....	40
2.5. Ecosystem- en ecosystemendienstenbeheer.....	42
3. Het maatschappelijk probleem inzake ecosystemendiensten.....	43
3.1. Degradatie van ecosystemen en ecosystemendiensten.....	43
3.2. Verschillende facetten van de maatschappelijke problematiek .....	53
4. Overzicht begrippenkader .....	57
5. Besluit en focus van het onderzoeksproject .....	59
Deel 2 – Juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosystemendiensten .....	61
1. Inleiding .....	61
2. Verschillende invalshoeken.....	61
2.1. Directe regulering.....	63
2.2. Indirecte regulering .....	67
2.3. Het waarderen van ecosystemendiensten als nieuwe invalshoek .....	69
3. Evaluatie van het huidig instrumentarium .....	74

3.1. Evaluatie van de directe regulering in Vlaanderen.....	74
3.2. Evaluatie van de indirecte regulering .....	84
4. Aanbevelingen voor het juridisch kader voor ecosystemen en ecosysteemdiensten.	84
4.1. Voorafgaand: geïnformeerde beslissingen nemen .....	85
4.2. Instrumentarium voor een juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten .....	86
4.3. Inhoudelijke aanbevelingen voor directe regulering .....	91
4.4. Aanbevelingen voor indirecte regulering .....	106
5. Enkele aandachtspunten voor beleidsmakers .....	108
5.1. Allocatie van overheidsmiddelen: investeren in ecologische infrastructuur?....	108
5.2. Een groene nationale of Vlaamse begroting? .....	109
5.3. Baten van ecosysteemdiensten te gelde maken door betalingen en markten ..	110
6. Mix van beleidsinstrumenten .....	112
7. Overzicht begrippenkader .....	114
8. Besluit .....	115
Deel 3 – Zakenrechtelijk statuut en eigendomsrecht .....	121
1. Inleiding .....	121
2. Het zakenrechtelijk statuut .....	123
2.1. De bestaande regeling van het zakenrechtelijk statuut van de natuur .....	123
2.2. Toe-eigenbare en niet toe-eigenbare milieubestanddelen .....	124
2.3. Toepassing van de bestaande regels op ecosystemen en ecosysteemdiensten	125
2.4. Evaluatie van het huidig zakenrechtelijk statuut .....	129
2.5. Theorieën betreffende de aanpassing van het zakenrechtelijk statuut van de natuur .....	130
2.6. Eigen invulling van een aangepast zakenrechtelijk statuut .....	132
2.7. Een stap verder: het ecologisch patrimonium als rechtssubject?.....	143
2.8. Een grondwettelijke verankering van het subjectief recht op leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu? .....	148
3. Het eigendomsrecht .....	150
3.1. De omvang van het eigendomsrecht .....	150

3.2. Overheidsinmenging bij de uitoefening van het eigendomsrecht .....	156
4. Overzicht begrippenkader .....	171
5. Besluit .....	172
Deel 4 – Juridisch kader voor het betalen voor ecosysteemdiensten .....	179
1. Inleiding .....	179
2. Het concept “betalen voor ecosysteemdiensten” .....	180
2.1. Ratio en situering .....	180
2.2. Concrete invulling van de definitie en criteria voor PES .....	181
2.3. PES vs. de vervuiler betaalt .....	183
2.4. Soorten PES-programma’s .....	188
2.5. Voorbeeld (private) PES-case: Vittel .....	190
3. PES en de rol van het recht .....	191
3.1. De functie van het recht .....	191
3.2. Ter illustratie: de bescherming van de goudarend in Fins Lapland .....	191
3.3. De nood aan een juridisch kader voor PES .....	192
3.4. Opbouw en schaal van het juridisch kader .....	196
4. Aanbevelingen voor het juridisch kader voor PES .....	198
4.1. Evaluatie van het huidig juridisch instrumentarium .....	198
4.2. Instrumentarium voor een juridisch kader voor PES .....	199
4.3. Algemene inhoudelijke aanbevelingen .....	202
5. Private PES-overeenkomsten: aandachtspunten en valkuilen .....	212
5.1. Een geldige overeenkomst sluiten .....	212
5.2. Mogelijke clausules in een PES-overeenkomst .....	213
5.3. Voorbeeld PES-overeenkomst .....	217
6. PES en het eigendomsrecht .....	218
6.1. Het belang van de kenmerken “uitsluitbaar” en “rivaliserend” .....	220
6.2. Aan wie komt de vergoeding toe bij PES? .....	221
7. De grenzen van PES .....	223
7.1. Risico’s verbonden aan PES .....	223

7.2. Geïnformeerde beslissingen nemen.....	225
7.3. Een stap verder: op weg naar voordeelaansprakelijkheid? .....	226
7.4. Waar ligt de grens voor aanspraken op vergoeding? .....	230
8. Overzicht begrippenkader .....	232
9. Besluit .....	233
Bijlagen.....	239
Bijlage 1: Projecten in opdracht van de Vlaamse overheid m.b.t. ecosysteemdiensten .....	239
Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau.....	241
Bijlage 3: De zakenrechtelijke categorieën toegepast op milieubestanddelen.....	257
Bijlage 4: Verschillende theorieën omtrent de mogelijke aanpassing van het zakenrechtelijk statuut van de natuur .....	265
Bijlage 5: Parameters bij de toetsing van het proportionaliteitsbeginsel .....	272
Bijlage 6: Een negatieve watertoets en de vergoedingsproblematiek .....	274
Bijlage 7: "Contracting for Forest Carbon: Elements of a Model Forest Carbon Purchase Agreement" (Katoomba Group) .....	278
Bronvermelding.....	284
Literatuur .....	284
Rechtspraak.....	291
Overige geraadpleegde online bronnen .....	292



# Deel 1 – Begrippenkader en schets van het maatschappelijk probleem

## 1. Inleiding

Op onze Aarde komen tal van ecosystemen voor die gevormd worden door dynamische en ingewikkelde processen van wisselwerkingen tussen planten, dieren, micro-organismen en hun niet-levende omgeving. Frequent genoemde voorbeelden van ecosystemen zijn de diverse bossen, moerassen, duinen, graslanden, rivieren, oceanen, heide, bodems e.d. Deze ecosystemen zijn van fundamenteel belang voor het welzijn en het voortbestaan van de mensheid. Zij leveren namelijk levensnoodzakelijke diensten, "ecosysteemdiensten" genaamd, waarvan elke mens in sterke mate afhankelijk is.<sup>2</sup>

Een boscysteem voorziet ons **bijvoorbeeld** niet alleen van brandhout en hout voor meubels maar speelt daarnaast een belangrijke rol bij het reguleren van de lucht- en waterkwaliteit. Tevens functioneert het bos als habitat voor diverse planten en dieren. Bovendien zijn er meerdere recreatie-, onderwijs- en esthetische mogelijkheden verbonden aan een bos. Waar minder snel aan gedacht wordt (maar geenszins minder belangrijk) zijn onder meer volgende ecosysteemdiensten die het boscysteem levert: bescherming tegen erosie, bufferfunctie tegen wateroverlast en het vermogen tot waterretentie en biologische regulatie. Op gelijkaardige wijze leveren andere ecosystemen eveneens fundamentele diensten, waarvan het belang vaak niet gekend is of ernstig onderschat wordt.<sup>3</sup>

Het mag duidelijk zijn: de waarde van ecosystemen en ecosysteemdiensten kan vandaag de dag nog moeilijk ontkend worden. Niet alleen het voortbestaan van de mens, maar ook het leven in de gehele biosfeer is afhankelijk van ecosysteemdiensten zoals watervoorziening, klimaatregulatie, koolstofopslag, biodiversiteit etc. Als ecosystemen niet optimaal kunnen functioneren, dan heeft dit belangrijke gevolgen voor de mate waarin zij ecosysteemdiensten leveren. Welnu, uit recent en toonaangevend wetenschappelijk onderzoek blijkt onomwonden dat de gezondheidstoestand van onze ecosystemen er niet op vooruitgaat, integendeel. Ernstige achteruitgang in de status van ecosystemen en ecosysteemdiensten, ook wel "degradatie" genoemd, kan wereldwijd geconstateerd worden (zie A. Millenium Ecosystem Assessment).<sup>4</sup> Ook in Vlaanderen houdt dit fenomeen anno 2013 een enorme bedreiging in voor het menselijk welzijn en de economie.<sup>5</sup>

De natuur kent haar grenzen en het staat vast dat deze grenzen stilaan bereikt worden of inmiddels overschreden zijn. De gevolgen zijn immers al enige tijd merkbaar in de vorm van de klimaatverandering, het verdwijnen van bepaalde soorten, de aanwezigheid van invasieve soorten, het verminderen van de hoeveelheid drinkbaar water en dergelijke.<sup>6</sup> Degradatie verloopt momenteel sneller dan ooit tevoren in de menselijke geschiedenis. Dit heeft tot gevolg gehad dat het onderzoek naar ecosystemen en de diensten die ze leveren de afgelopen decennia exponentieel is toegenomen. Naast ecologen, hebben ook economen een alsmaar stijgende interesse getoond voor het onderwerp. De term "ecosysteemdiensten" wordt door economen aangewend om het

---

<sup>2</sup> R. BROUWER, *Payments for Ecosystem Services: Making Money Talk*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Economic Evaluation of the Environment, in particular Water Economics, aan de faculteit der Aard- en Levenswetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam op 15 april 2010, 32 p.

<sup>3</sup> J.B. RUHL en J. SALZMAN, "The Law and Policy Beginnings of Ecosystem Services.", *Journal of Land Use & Environmental Law*, Vol. 22, nr. 2, 2007, FSU College of Law, Public Law Research Paper N. 290, p. 157 – 172.

<sup>4</sup> MEA (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis.*, Washington D.C., Island Press, World Resource Institute, 2005, 137 p.

<sup>5</sup> S. WAAGHE, *Investing in the future: an assessment of private sector demand for engaging in markets & payments for ecosystem services*, Rome, PESAL Papers Series, Washington, FAO, Forest Trends, 2007, p. 8.

<sup>6</sup> MEA (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis.*, Washington D.C., Island Press, World Resource Institute, 2005, 137 p.

belang van de baten (“winsten”) te benadrukken die ecosystemen realiseren voor de mens. Deze economische invalshoek, die zich richt op het (monetair) waarderen van ecosysteemdiensten, kan op bijval rekenen vanuit de wetenschappelijke wereld. Daarnaast lijkt een dergelijke zienswijze ook stilaan te zijn binnengedrongen in het beleid en komt het thema ook vaker aan bod op de politieke agenda’s.<sup>7</sup>

Het concept “ecosysteemdiensten” is dus de laatste jaren steeds meer op de voorgrond getreden, voornamelijk vanuit een toegenomen wetenschappelijke en economische interesse. Een juridische benadering van het thema bleef echter vooralsnog achterwege. Gezien het maatschappelijk probleem waarmee de samenleving vandaag de dag geconfronteerd wordt inzake het duurzaam beheer en gebruik van ecosystemen, dringt een juridische omkadering zich nochtans op. We worden allen geconfronteerd met de vraag hoe ecosystemen op zodanige wijze beheerd en gebruikt kunnen worden dat hun gezondheidstoestand niet langer achteruitgaat en zij op aanhoudende wijze ecosysteemdiensten kunnen leveren. De specifieke contributie van juristen aan dit debat is dat zij kunnen nagaan hoe het recht hiertoe kan bijdragen.

Het besef groeit alleszins dat we niet aanhoudend voordeel kunnen blijven halen uit de natuur. Ecosysteemdiensten zijn immers niet onuitputtelijk, maar eindig en bedreigd. De economische wetenschap leert ons dat elke vorm van schaarste een vraagzijde doet ontstaan. Van zodra er sprake is van een “vraag”, ontstaat er vrijwel zeker een aanbodzijde. Deze ontwikkeling doet zich vandaag de dag al voor met betrekking tot ecosysteemdiensten. Particulieren, ondernemingen, de financiële sector en zelfs overheden beseffen geleidelijk aan welke waarde er schuil gaat achter de term “ecosysteemdiensten” en er komt langzaam maar zeker een markt tot stand. Enig juridisch kader voor dergelijke transacties, met inbegrip van betaling voor ecosysteemdiensten, ontbreekt voorlopig. Het is echter van groot belang dat juristen de trends nauwgezet opvolgen. Zo niet bestaat het risico dat ze in de niet zo verre toekomst achter de feiten zullen aanhollen, eens geconfronteerd met de economische realiteit.

De financiële sector, banken en ondernemingen realiseren zich reeds ten volle welke mogelijkheden er gepaard gaan met het hanteren en integreren van deze “nieuwe” concepten.<sup>8</sup> Binnen de financiële sector is er bijvoorbeeld een “*Natural Capital Declaration*” tot stand gekomen. Dit document is het resultaat van twee jaar overleg tussen financiële instituten en politici, op initiatief van het *United Nations Environment Programme’s Finance Initiative* (afgekort UNEP FI). De ondertekening van de verklaring gebeurde in de aanloop van de Rio+20 Top, die in juni 2012 in Rio de Janeiro plaatsvond. Door de ondertekening van het document engageren banken zich om overwegingen met betrekking tot natuurlijk kapitaal in de rapportages, boekhouding en besluitvorming te integreren.<sup>9</sup> De vraag stelt zich echter hoe beleidsmakers en regelgevers meer rekening kunnen houden met het belang en de waarde van ecosysteemdiensten bij het nemen van beleidsbeslissingen en het voorzien van wet- en regelgeving.

In dit eerste deel trachten we een begrippenkader uiteen te zetten, dat algemeen gehanteerd kan worden binnen de juridische context maar ook in andere disciplines.

<sup>7</sup> M. BAUTERS, B. SPIESSENS, S. VAN DEN BERE e.a., “Natuurstudie. Ecosysteemdiensten in de praktijk: een studie voor de bossen van Geel-Bel”, *ANTenne* oktober – december 2011, Jaargang 5, nr. 4, p. 13 – 17.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld: WBCSD, *Effective biodiversity and ecosystem policy and regulation. Business input to the COP10 of the convention on Biological Diversity*, 2010, [https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD\\_Biodiversity\\_Ecosystem\\_Policy\\_Paper\\_COP%2010%20.pdf](https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD_Biodiversity_Ecosystem_Policy_Paper_COP%2010%20.pdf) (geraadpleegd op 27 juni 2012), 24p.; The Natural Capital Declaration, <http://www.naturalcapitaldeclaration.org/wp-content/uploads/2012/04/NaturalCapitalDeclaration.pdf> (geraadpleegd op 15 mei 2012); C. HANSON, C. VAN DER LUGT. en S. OZMENT, *Nature in Performance. Initial Recommendations for Integrating Ecosystem Services into Business Performance Systems*, WRI Report, 2011, <http://www.wri.org/publication/nature-in-performance> (geraadpleegd op 22 mei 2012), 26 p.; S. WAAGE, L. HWANG en K. ARMSTRONG, *The Quiet (R)Evolution in Expectations of Corporate Environmental Performance. Emerging Trends in the Uptake of Ecosystem Services*, BSR’s Ecosystem Services Working Group, april 2012, [http://www.bsr.org/reports/Quiet\\_Revolution\\_Env\\_Performance.pdf](http://www.bsr.org/reports/Quiet_Revolution_Env_Performance.pdf) (geraadpleegd op 21 mei 2012), 20 p.

<sup>9</sup> The Natural Capital Declaration, <http://www.naturalcapitaldeclaration.org/wp-content/uploads/2012/04/NaturalCapitalDeclaration.pdf> (geraadpleegd op 15 mei 2012).

Vervolgens zullen we de verschillende aspecten van het maatschappelijk probleem inzake ecosysteemdiensten nader toelichten. Het doel is om beter zicht te krijgen op de problematiek, opdat een juridische analyse kan plaatsvinden. We zullen nagaan op welke manier regelgeving en beleid kunnen bijdragen aan mogelijke oplossingen.

## 2. Begrippenkader

In dit onderdeel zullen we nagaan of er reeds een juridische omschrijving voorhanden is van een aantal belangrijke begrippen zoals ecosystemen en ecosysteemdiensten. We pogen werkbare definities aan te reiken die vervolgens algemeen gehanteerd kunnen worden door de verschillende actoren betrokken in het maatschappelijk debat waaronder beleidsmakers, juristen en wetenschappers. Uniformiteit en helderheid in de begripsomschrijving kan o.i. in belangrijke mate bijdragen tot de verbetering van de interdisciplinaire communicatie.

### 2.1. Ecosysteem

Het is vrijwel onmogelijk om strikt af te bakenen waarop een ecosysteem exact betrekking heeft, zowel inhoudelijk als in de ruimte.<sup>10</sup> De natuur is immers uitermate complex en voortdurend in beweging. Dit gegeven maakt het ook erg moeilijk om duidelijke grenzen te bepalen tussen de verschillende ecosystemen onderling. Sommigen beschouwen de Aarde op zichzelf als een ecosysteem, terwijl anderen reeds een ecosysteem menen te herkennen in een enkele boom of plant. Echter, de realiteit dwingt ons nu eenmaal een werkdefinitie aan te nemen, met het oog op de regulering van het beheer en gebruik.

In 1992 heeft België met 186 andere landen het Verdrag inzake de Biologische Diversiteit van Rio de Janeiro (*Convention on Biological Diversity*) vastgesteld. Hierin wordt een ecosysteem als volgt gedefinieerd<sup>11</sup>:

***"Ecosystem means a dynamic complex of plant, animal and micro-organism communities and their non-living environment interacting as a functional unit."***

De omschrijving van een ecosysteem in het Vlaams decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurdecreet), sluit hier min of meer bij aan<sup>12</sup>:

*"Het geheel van biotische en abiotische elementen die het samenleven van levende organismen in een bepaald gebied kenmerken".*

In het kader van onderhavige studie zullen we echter uitgaan van de definitie als weergegeven in het Biodiversiteitsverdrag. Deze omschrijving lijkt ons namelijk een goede

---

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld de bespreking in dit opzicht door J.B. RUHL, S.E. KRAFT en C.L. LANT, *The Law and Policy of Ecosystem Services*, Washington D.C., Island Press, 2007, p. 20 -22; [http://www.ecosystems.ws/ecosystem\\_concept.htm](http://www.ecosystems.ws/ecosystem_concept.htm) (geraadpleegd op 2 juli 2012).

<sup>11</sup> Het verdrag kon vanaf 5 juni 1992 worden ondertekend en is in werking getreden op 29 december 1993. België ondertekende het verdrag op 5 juni 1992 en de bekrachtiging vond plaats bij de Wet van 11 mei 1995 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake biologische diversiteit en Bijlagen I en II, gedaan te Rio de Janeiro op 5 juni 1992, BS 4 april 1997. Het Vlaamse Gewest heeft zich eveneens aangesloten bij Decreet van 19 maart 1996 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de biologische diversiteit en van de bijlagen I en II, ondertekend te Rio de Janeiro op 5 juni 1992, BS 24 mei 1996). Het Verdrag werd geratificeerd op 22 november 1996 en het is van kracht sinds 20 februari 1997. De volledige tekst kan geraadpleegd worden via <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (geraadpleegd op 18 juli 2012).

<sup>12</sup> Art. 2, 3° van het Vlaams decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 januari 1998.

werkdefinitie te zijn voor het verder juridisch onderzoek inzake de bescherming van en betaling voor ecosysteemdiensten daar zij internationaal aanvaard en gebruikt wordt. Voor een vertaling zie 4. Overzicht begrippenkader.

## 2.2. Ecosysteemdiensten

Noch in België, noch in Vlaanderen bestaat er momenteel een juridische omkadering voor het concept "ecosysteemdiensten". Deze term wordt vooralsnog niet vermeld in enige regelgeving op federaal of Vlaams niveau (zie deel 2 onder 3.1. Evaluatie van de directe regulering in Vlaanderen). Voor een beschrijving dienen we aldus terug te grijpen naar de omvangrijke wetenschappelijke literatuur. Er moet weliswaar opgemerkt worden dat er tot op heden geen eensgezindheid bestaat omtrent de terminologie.

Het concept "ecosysteemdiensten" wordt in de eerste plaats gehanteerd om te benadrukken dat ecosystemen diensten leveren die cruciaal zijn voor het voortbestaan en het welzijn van de mensheid. Het onderwerp "ecosysteemdiensten" kreeg heel wat wetenschappelijke aandacht sedert de uitgave van het boek *"Nature's Services"* van ecologe G. DAILY (1997).<sup>13</sup> Ecosysteemdiensten worden door DAILY omschreven als volgt<sup>14</sup>:

*"Ecosystem services are the conditions and processes through which natural ecosystems, and the species that make them up, sustain and fulfill human life. They maintain biodiversity and the production of ecosystem goods, such as seafood, forage, timber, biomass fuels, natural fiber, and many pharmaceuticals, industrial products, and their precursors. The harvest and trade of these goods represent an important and familiar part of the human economy. In addition to the production of goods, ecosystem services are the actual life-support functions, such as cleansing, recycling, and renewal, and they confer many intangible aesthetic and cultural benefits as well."*

Deze eerste omschrijving van ecosysteemdiensten incorporeerde eveneens de levensondersteunende "functies" van ecosystemen. Niet iedereen was het hier echter mee eens. In navolging van DAILY maakten R. CONSTANZA *et al.* (1997) bijvoorbeeld wel duidelijk het onderscheid tussen enerzijds ecosysteemfuncties en anderzijds ecosysteemdiensten en ecosysteemgoederen<sup>15</sup>:

*"Ecosystem functions refer variously to the habitat, biological or system properties or processes of ecosystems. Ecosystem goods (such as food) and services (such as waste assimilation) represent the benefits human populations derive, directly or indirectly, from ecosystem functions"*.

Dit onderscheid is o.i. wel degelijk van belang en zal later in de studie nog ter sprake komen.

In 2001 werd door toenmalig VN Secretaris-generaal K. ANNAN de *"Millennium Ecosystem Assessment"*, afgekort MEA, gelanceerd. Het betrof een internationaal werkprogramma dat als doel had wetenschappelijke informatie te bekomen omtrent de gevolgen van ecosysteemveranderingen voor het menselijk welzijn en de mogelijkheden om op deze veranderingen te reageren (zie A. Millennium Ecosystem Assessment).<sup>16</sup> In de synthese van het werkprogramma van de MEA, *"Ecosystems and Human Well-being:*

<sup>13</sup> G. DAILY (ed.), *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems.*, Washington, Island Press, 1997, 392 p.

<sup>14</sup> G. DAILY (ed.), *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems.*, Washington, Island Press, 1997, p. 3.

<sup>15</sup> R. CONSTANZA *et al.*, "The value of the World's ecosystem services and natural capital", *Nature*, vol. 387, 15 mei 1997, p. 253 - 260.

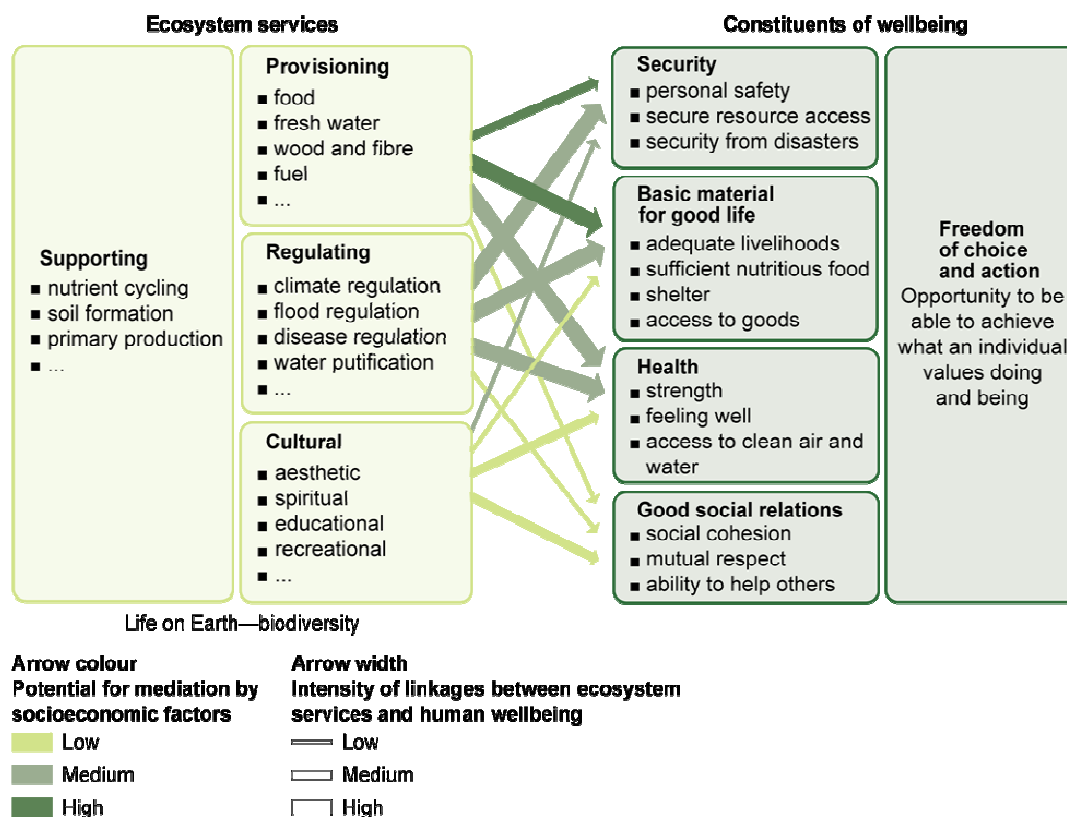
<sup>16</sup> <http://www.greenfacts.org/nl/begrippenlijst/mno/ma.htm> (geraadpleegd op 28 maart 2012).

*Synthesis*" (2005) wordt volgende korte omschrijving aangehouden van ecosysteemdiensten<sup>17</sup>:

"The benefits people obtain from ecosystems."

Het syntheserapport van de MEA werd op korte tijd een gezaghebbende bron van wetenschappelijke kennis omtrent ecosystemen en ecosysteemdiensten. Het rapport maakt een indeling in vier soorten ecosysteemdiensten (producerende, regulerende, ondersteunende en culturele diensten), die elk een specifieke bijdrage leveren aan het menselijk welzijn in functie van veiligheid, materiële basisbehoeften, gezondheid en sociale relaties (baten). Het onderscheid in vier soorten diensten werd de daaropvolgende jaren door talrijke auteurs overgenomen in allerlei studies en onderzoeken.<sup>18</sup>

Onderstaand schema geeft een overzicht van de vier soorten ecosysteemdiensten:



**Bron:** MEA (2005), Figuur A: "Linkages between Ecosystem Services and Human Well-being", p. vi.

De MEA vormde op haar beurt een inspiratiebron voor de studie "*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*", afgekort TEEB. Met deze studie beoogde men meer inzicht te verkrijgen in de mondiale opbrengst van biodiversiteit, de kosten verbonden aan verlies van biodiversiteit en de achteruitgang van ecosystemen alsmede de kosten die

<sup>17</sup> MEA (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis.*, Washington D.C., Island Press, World Resource Institute, 2005, 137 p.

<sup>18</sup> Zie onder meer E. LUGO, "Ecosystem services, the Millennium Ecosystem Assessment, and the conceptual difference between benefits provided by ecosystems and benefits provided by people", *Journal of land use*, vol. 23, nr.2, 2008, p. 243 - 262; T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, xvi + 296 p.; K. MERTENS, A. CLIQUET en B. VANHEUSDEN, "Ecosystem services. What's in it for a lawyer?", *EEELR* 2012, p. 31 - 40.

gepaard gaan met bescherming van biodiversiteit.<sup>19</sup> In het syntheserapport van TEEB (2010) worden ecosysteemdiensten gedefinieerd als volgt<sup>20</sup>:

*"The direct and indirect contributions of ecosystems to human well-being."*

Er is ook hierna geen algemene consensus tot stand gekomen omtrent de definitie van ecosysteemdiensten. Auteurs J. BOYD en S. BANZHAF (2007) definiëren de term op hun beurt als volgt<sup>21</sup>:

*"Components of nature, directly enjoyed, consumed, or used to yield human well-being".*

Deze auteurs stellen dat er drie noodzakelijke voorwaarden zijn die een ecosysteemdienst definiëren:

- de dienst wordt geleverd door een ecosysteem (want is een component van de natuur);
- de dienst levert de mensheid baten en vergroot daarmee het menselijk welzijn;
- de dienst vormt het "eindproduct" en strekt tot direct genot, directe consumptie of direct gebruik door de mens.

Als reactie op voormelde omschrijving, stellen B. FISHER *et al.* (2009) dan weer dat ecosysteemdiensten niet als zodanig op directe wijze door de mens benut moeten kunnen worden. Ecosysteemdiensten omvatten volgens deze auteurs ook de structuren, processen en functies binnen het ecosysteem en kunnen zowel direct als indirect gebruikt worden. In hun artikel geven zij volgende definitie weer<sup>22</sup>:

*"Ecosystem services are the aspects of ecosystems utilized (actively or passively) to produce human well-being".*

Zoals hierboven reeds gesteld werd, heeft het onderscheid tussen de begrippen ecosysteemdiensten, ecosysteemgoederen en ecosysteemfuncties o.i. een toegevoegde waarde, voornamelijk wat het juridisch onderzoek naar ecosysteemdiensten betreft. Ter verduidelijking verwijzen we naar onderstaande figuur<sup>23</sup>:

---

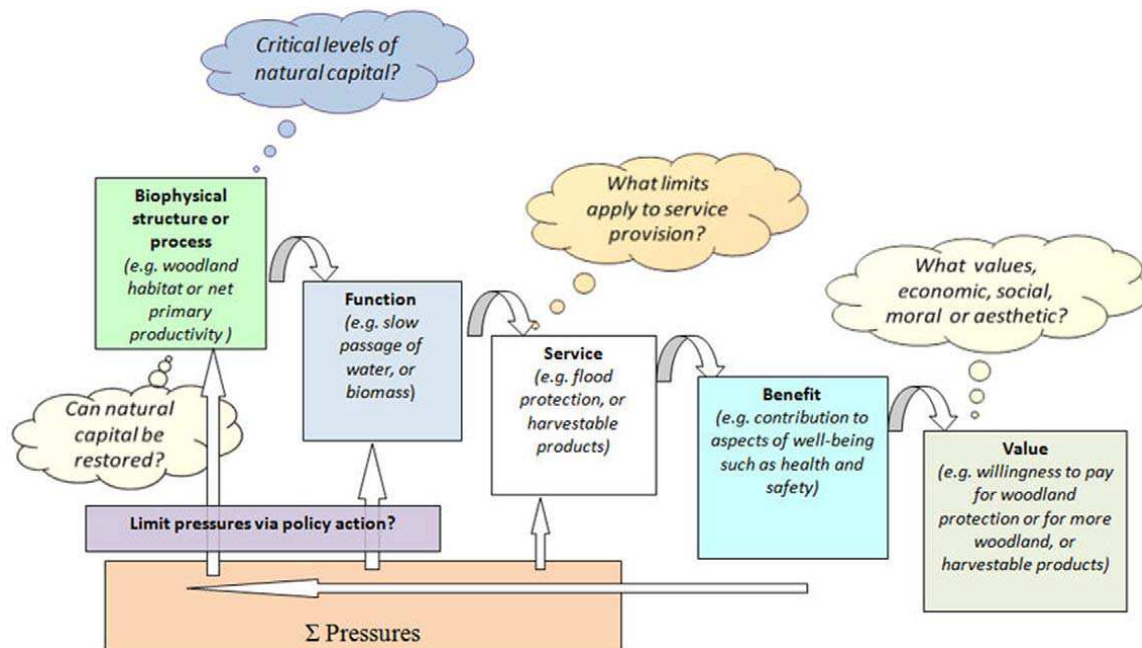
<sup>19</sup> TEEB (2010), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, [www.teebweb.org](http://www.teebweb.org) (geraadpleegd op 27 maart 2012), 36 p.

<sup>20</sup> TEEB (2010), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, [www.teebweb.org](http://www.teebweb.org) (geraadpleegd op 27 maart 2012), 36 p.

<sup>21</sup> J. BOYD en S. BANZHAF, "What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units", *Ecological Economics*, nr. 63, 2007, p. 616 – 626.

<sup>22</sup> B. FISHER, R.K. TURNER en P. MORLING, "Defining and classifying ecosystem services for decision making", *Ecological Economics*, nr. 68, 2009, p. 643 – 653.

<sup>23</sup> M. POTSCHEIN en R. HAINES-YOUNG, "Ecosystem Services: Exploring a geographical perspective.", *Progress in Physical Geography*, nr. 35(5), 2011, p. 575-594.



**Bron:** M. POTSCHEIN en R. HAINES-YOUNG (2011): "Ecosystem Services: Exploring a geographical perspective.", *Progress in Physical Geograph*, nr. 35(5), p. 575-594.

Voor het verder verloop van deze studie zullen we ons grotendeels aansluiten bij de definitie van ecosystemendiensten zoals omschreven door BOYD en BANZHAF in 2007 (zie *supra*):

**"Ecosysteemdiensten zijn diensten die door het ecosysteem geleverd worden ten bate van de mensheid. Ze vergroten het menselijk welzijn en vormen eindproducten die als zodanig door de mens benut kunnen worden."**

**Voorbeelden** van ecosystemendiensten zijn het leveren van vers water, de vispopulatie in een rivier, de zuurstofproductie, bescherming tegen overstroming, het mooie uitzicht van een landschap, plaagbestrijding, klimaatmitigatie en dergelijke meer.

Bovenstaande definitie maakt duidelijk dat ecosystemendiensten betrekking hebben op diensten die geleverd worden door het ecosysteem en dus niet op diensten die de mens levert. Het verschil tussen beiden zal in het verder verloop van de studie nog aan bod komen.

### 2.3. Ecosysteemfuncties

Het Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) definieert ecosysteemfuncties als volgt<sup>24</sup>:

*"De functies die de natuurlijke rijkdommen vervullen ten behoeve van andere natuurlijke rijkdommen of het publiek".*

Deze vage definitie lijkt ons echter niet te volstaan en zal hier dan ook niet als uitgangspunt genomen worden. Het is immers van belang om duidelijk onderscheid te maken tussen de begrippen ecosysteemfuncties en ecosystemendiensten. Het zijn met name enkel de ecosystemendiensten die (monetair) gewaardeerd zullen worden door de

<sup>24</sup> Art. 15.1.1. van het Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 3 juni 1995.

mens, waardoor transacties tot stand kunnen komen en er een markt ontstaat.<sup>25</sup> Dit blijkt ook uit de bovenstaande figuur van POTSCHIN en HAINES-YOUNG (zie *supra*). Ecosysteemdiensten leveren "baten" op voor de mensheid, waardoor het menselijk welzijn wordt vergroot. Ecosysteemfuncties hebben daarentegen niet zo'n directe link met het menselijk welzijn en worden door BOYD en BANZHAF (2007) omschreven als<sup>26</sup>:

**"Ecosystem processes and functions are the biological, chemical, and physical interactions between ecosystem components."**

We sluiten ons aan bij deze omschrijving van het begrip "ecosysteemfuncties" (voor een vertaling zie 4. Overzicht begrippenkader). Ecosysteemfuncties zijn dus geen eindproducten maar veeleer intermediaire processen bij het produceren van finale ecosysteemdiensten. In een wereld zonder mensen zouden er geen ecosysteemdiensten bestaan, maar wel ecosysteemfuncties.<sup>27</sup>

Als **voorbeeld** van dergelijke functies kan verwezen worden naar de nutriëntencyclus, fotosynthese, de waterkringloop, bodemvorming etc.

## 2.4. Ecosysteemgoederen

Het verschil tussen ecosysteemgoederen en ecosysteemdiensten zal later nog relevant worden bij de bespreking van toe-eigenbare en niet toe-eigenbare milieubestanddelen (zie

---

<sup>25</sup> C.M. VAN DER HEIDE en F.J. SIJSTMA, *Maatschappelijke waardering van ecosysteemdiensten; een handreiking voor publieke besluitvorming. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011*, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOT-werkdocument 273, Wageningen, 2011,

[http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/WOT/Werkdocumenten/WOTwerkdocument\\_273.pdf](http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/WOT/Werkdocumenten/WOTwerkdocument_273.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 20; I.R. FELDMAN en R.J. BLAUSTEIN, "Ecosystem Services as a Framework for Law and Policy", in *Environmental Law Reporter*, nr. 10756, 2007, [http://www.greentrack.com/articles/GT1004\\_article\\_Framework-for-Law-and-Policy\\_v02.pdf](http://www.greentrack.com/articles/GT1004_article_Framework-for-Law-and-Policy_v02.pdf) (geraadpleegd op 26 juni 2012), 36p.

<sup>26</sup> J. BOYD en S. BANZHAF, "What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units", *Ecological Economics*, nr. 63, 2007, p. 616 – 626.

<sup>27</sup> J. BOYD en S. BANZHAF, "What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units", *Ecological Economics*, nr. 63, 2007, p. 616 – 626.





Deel 3 – Zakenrechtelijk statuut en eigendomsrecht). We zijn er dan ook bij gebaat om dit begrip nu reeds op te nemen in het begrippenkader.

Onder de term ecosysteemgoederen vallen o.i.:

***"De lichamelijke, tastbare en toe-eigenbare goederen die geleverd worden door het ecosysteem en die de mensheid baten leveren, waardoor het menselijk welzijn wordt vergroot".***

**Voorbeelden** van ecosysteemgoederen zijn bv. hout, vissen, water, honing etc. Het betreft de eindgoederen die ons geleverd worden door het ecosysteem. In dit opzicht kan vermeld worden dat het leveren van dergelijke goederen door het ecosysteem op zichzelf wel als een (producerende) ecosysteemdienst kan worden beschouwd.

## 2.5. Ecosysteem- en ecosysteemdienstenbeheer

Tot slot is het van belang om een onderscheid te maken tussen diensten die geleverd worden door het ecosysteem zelf (ecosysteemdiensten) en handelingen die gesteld worden door de mens en die een effect hebben op de status van het ecosysteem en de ecosysteemdiensten die het levert. We zullen deze laatste handelingen in onderhavige studie als "beheer van ecosystemen of ecosysteemdiensten" benoemen.

Het onderscheid komt bijvoorbeeld aan bod in een woordenlijst, opgesteld door de *Food and Agricultural Organization* van de UN, dewelke online te raadplegen is. De begrippen worden daar als volgt omschreven (eigen aanduiding)<sup>28</sup>:

- **Ecosystem services:** *"The conditions and processes through which natural ecosystems, and the species that make them up, sustain and fulfil human life. Examples include provision of clean water, maintenance of liveable climates (carbon sequestration), pollination of crops and native vegetation, and fulfilment of people's cultural, spiritual, intellectual needs."*
- **Environmental goods and services:** *"Much debated, refers to actions and products derived from human activity rather than benefits obtained directly from the natural environment. By a narrow, "end use" definition, includes pollution-reducing equipment and waste management; a wider, "production-oriented " definition includes environmentally-friendly goods, such as organic produce or eco-certified wood, and services such as eco-tourism."*

Er bestaat weliswaar geen consensus over het onderscheid en de gehanteerde terminologie. E. LUGO (2008) benadrukt dat de verschillende termen momenteel door elkaar gebruikt worden en dat dit voor de nodige verwarring zorgt.<sup>29</sup> O.i. kan een duidelijk onderscheid tussen de begrippen bijdragen aan het juridisch debat inzake de bescherming van en betaling voor ecosysteemdiensten. Immers, wanneer er bijvoorbeeld gesproken wordt over betaling voor ecosysteemdiensten, dan zal het zeer belangrijk zijn om te weten waarvoor men juist betaalt: diensten die door het ecosysteem zelf worden geleverd of duurzaam beheer van het ecosysteem en de ecosysteemdiensten? Het onderscheid tussen de termen kan bovendien tegemoet komen aan de problematiek rond het zakenrechtelijk statuut, de eigendomsrechten en de verhandelbaarheid van niet toe-eigenbare milieubestanddelen (zie deel 3, sub 2. Het zakenrechtelijk statuut en deel 4, sub 6. PES en het eigendomsrecht). Als het onderscheid consequent toegepast wordt, kan de samenwerking en communicatie tussen overheden, organisaties, bedrijven en wetenschappers alleen maar verbeteren.

<sup>28</sup> Food and Agricultural Organization of the UN, FAO/Netherlands International Conference on Water for Food & Ecosystems: Glossary: [http://www.fao.org/ag/wfe2005/glossary\\_en.htm](http://www.fao.org/ag/wfe2005/glossary_en.htm) (geraadpleegd op 28 juni 2012).

<sup>29</sup> E. LUGO, "Ecosystem services, the Millennium Ecosystem Assessment, and the conceptual difference between benefits provided by ecosystems and benefits provided by people", *Journal of land use*, vol. 23, nr.2, 2008, p. 243 – 262.

Volgende omschrijving van duurzaam beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten is o.i. hanteerbaar:

**"Beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten dat gericht is op het in stand houden of herstellen van het ecosysteem en het creëren, behouden, herstellen of optimaliseren van (gewenste) ecosysteemdiensten zodat ecologische en menselijke behoeften in de toekomst vervuld kunnen blijven worden."**

Een **voorbeeld** bestaat uit het aanleggen van bloemrijke akkerranden met als doel bestuivers aan te trekken of predatoren van plaaginsecten. Dergelijke handelingen hebben als bijkomend voordeel dat ze esthetisch genot opleveren, de landbouwgebieden vanuit toeristisch-recreatief oogpunt aantrekkelijker maken en de landbouw een positief imago geven.<sup>30</sup> Ook kan bij wijze van voorbeeld verwezen worden naar landbouwers die erosiebestrijdende maatregelen nemen op hun terreinen (bv. het inzaaien van groenbedekkers), hetgeen de sedimentaanvoer naar lagergelegen waterlopen vermindert waardoor het overstromingsrisico daalt of modderstromen in lager gelegen gebieden (dorpen) worden vermeden.<sup>31</sup>

### 3. Het maatschappelijk probleem inzake ecosysteemdiensten

In dit onderdeel trachten we de problematiek te schetsen die zich vandaag de dag voordoet met betrekking tot ecosystemen en ecosysteemdiensten. Vervolgens gaan we na welke beleidsdoelstellingen en -strategieën er worden vooropgesteld, zowel op internationaal, Europees als op Vlaams niveau en of zij het beoogde doel bereiken. In dit opzicht trachten we na te gaan hoe het momenteel gesteld is met ecosystemen in Vlaanderen. Is er ook hier sprake van een probleem? Tot slot selecteren we enkele juridisch interessante aspecten van het maatschappelijk probleem.

#### 3.1. Degradatie van ecosystemen en ecosysteemdiensten

##### A. Millenium Ecosystem Assessment

Ecosystemen worden getypeerd als *self-organised* en kunnen ons ecosysteemdiensten leveren zonder enige vorm van tussenkomst van de mens.<sup>32</sup> Echter, de meeste natuurlijke ecosystemen zijn in de loop van de geschiedenis ingrijpend veranderd door (voornamelijk economische) activiteiten van de mens. Het menselijk handelen heeft een onomkeerbare impact gehad op de natuur door onder meer intensief landgebruik, urbanisatie, industrialisatie, vervuiling en ontbossing. De status van de ecosystemen werd hierdoor ernstig aangetast.

Diepgaand wetenschappelijk onderzoek heeft inmiddels aangetoond dat degradatie van ecosystemen een wereldwijd fenomeen is.<sup>33</sup> In het kader van de MEA werd voor het eerst

<sup>30</sup> S. DANCKAERT, D. VAN GIJSEGHEM en L. BAS, *Groene en blauwe diensten in Vlaanderen, Praktijkervaringen.*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, 2011, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Groene%20en%20blauwe%20diensten%20in%20Vlaanderen.pdf> (geraadpleegd op 28 juni 2012), p. 9.

<sup>31</sup> S. DANCKAERT, D. VAN GIJSEGHEM en L. BAS, *Groene en blauwe diensten in Vlaanderen, Praktijkervaringen.*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, 2011, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Groene%20en%20blauwe%20diensten%20in%20Vlaanderen.pdf> (geraadpleegd op 28 juni 2012), p. 15.

<sup>32</sup> J. SEJAK et al., *Valuing Ecosystem Functions and Services in the Czech Republic*, Faculty of Environment, J.E. Purkyne University, Usti nad Labem, 2011, 22 p.

<sup>33</sup> <http://www.greenfacts.org/nl/begrippenlijst/mno/ma.htm> (geraadpleegd op 28 maart 2012).

op een wetenschappelijke en systematische wijze bewijs verzameld van de achteruitgang in de status van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Door meer dan 1.300 wetenschappers van 95 verschillende landen werd er omstandig onderzoek gedaan.<sup>34</sup> Uit het syntheserapport van de MEA, "*Ecosystems and Human Well-Being*" (2005), blijkt onomwonden dat degradatie van ecosystemen de afgelopen 50 jaar extensiever en sneller is verlopen dan ooit tevoren in de menselijke geschiedenis. Dit maatschappelijk probleem is volgens de onderzoekers te wijten aan het tegemoet willen komen aan de stijgende vraag naar voedsel, drinkbaar water, hout, vezels en brandstof. Veranderingen in ecosystemen hebben bijgedragen tot meer welvaart en economische ontwikkeling maar de keerzijde hiervan is dat het menselijk handelen tot substantiële en onomkeerbare verliezen heeft geleid voor de biodiversiteit.<sup>35</sup>

**Biodiversiteit of biologische diversiteit** heeft betrekking op de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van o.a. terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen.<sup>36</sup> Het concept vormt een indicatie voor de gezondheidstoestand van een ecosysteem. Immers, hoe groter de diversiteit binnen een ecosysteem, hoe veerkrachtiger het is tegen externe invloeden zoals klimaatverandering. Soortenrijke ecosystemen zijn stabiel en kunnen een groter gamma aan ecosysteemdiensten leveren.<sup>37</sup> De dramatische afname van biodiversiteit ingevolge het menselijk ingrijpen in de natuur, heeft aldus een rechtstreekse impact op de ecosystemen en ecosysteemdiensten. Het disfunctioneren van het ene ecosysteem, heeft bovendien effect op andere ecosystemen en de ecosysteemdiensten die zij leveren.<sup>38</sup>

De conclusie van de MEA is ontstellend: ongeveer 60% van de geëvalueerd ecosysteemdiensten zijn gedegradeerd of worden op een niet-duurzame wijze aangewend.<sup>39</sup> Algemeen kan gesteld worden dat als ecosystemen blijven degraderen, dit op zijn minst een verhoogde afhankelijkheid van geïmporteerd voedsel en een groter risico op ziektes en overstromingen tot gevolg zal hebben.<sup>40</sup>

**Ter illustratie** van de weerslag van het menselijk handelen op de gezondheidstoestand van ecosystemen kan verwezen worden naar het fenomeen van overbevissing. Vis vormt nog steeds een erg belangrijk voedingsonderdeel voor de mens. De vraag naar vis stijgt alsmear en hierdoor zijn inmiddels talrijke visstocks, ook in onze Noordzee, "overbevist". Door de Europese Unie (EU) worden er strikte visquota's en toegangsregimes opgelegd voor de Noordzeevisserij, hetgeen reeds heeft geleid tot een systematische afname van de Belgische vissersvloot, een stabiele capaciteit en dalende aanvoer. Dit zijn uiteraard positieve resultaten, maar de bedreigingen voor de visopbrengst en het zee-ecosysteem blijven niet te onderschatten. Het wegvissen van grote predatoren verstoort de voedselketen en brengt schade toe aan het genetisch potentieel. De structuur van de zeebodem wordt bovendien ernstig beschadigd door het gebruik van zwaar vistuig, hetgeen vervolgens leidt tot verdwijning van oesterbanken, wormriffen etc. Kortom, het mariene ecosysteem is door het toedoen van de mens inmiddels zwaar en onherstelbaar gewijzigd.<sup>41</sup>

---

<sup>34</sup> S. WAAGHE, *Investing in the future: an assessment of private sector demand for engaging in markets & payments for ecosystem services*, Rome, PESAL Papers Series, Washington, FAO, Forest Trends, 2007, p. 8.

<sup>35</sup> MEA (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis.*, Washington D.C., Island Press, World Resource Institute, 2005, 137 p.

<sup>36</sup> In het begrippenkader hanteren we de definitie van het Biodiversiteitsverdrag, zie <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (geraadpleegd op 18 juli 2012).

<sup>37</sup> Over de link tussen biodiversiteit en ecosysteemdiensten zijn wetenschappers het vooralsnog niet eens. Ter ondersteuning van de door ons gehanteerde stelling zie Werkgroep Metaforum Leuven, *Biodiversiteit: basisproduct of luxegoed?*, visietekst 2, voorgesteld op het symposium van 4 november 2010, K.U. Leuven, <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/309214> (geraadpleegd 16 april 2012), p. 7.

<sup>38</sup> MEA (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis.*, Washington D.C., Island Press, World Resource Institute, 2005, 137 p.

<sup>39</sup> S. WAAGHE, *Investing in the future: an assessment of private sector demand for engaging in markets & payments for ecosystem services*, Rome, PESAL Papers Series, Washington, FAO, Forest Trends, 2007, p. 8.

<sup>40</sup> EASAC policy report, *Ecosystem services and biodiversity in Europe*, 2009, [www.easac.eu](http://www.easac.eu) (geraadpleegd op 28 maart 2012), p. v.

<sup>41</sup> Werkgroep Metaforum Leuven, *Biodiversiteit: basisproduct of luxegoed?*, visietekst 2, voorgesteld op het symposium van 4 november 2010, K.U. Leuven, <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/309214> (geraadpleegd 16 april 2012), p. 23.

## **B. Internationale, Europese en nationale strategieën en doelstellingen**

### **Internationale biodiversiteitsstrategie 2020**

Naar aanleiding van het Verdrag van Rio inzake biodiversiteit (1992)<sup>42</sup> werden er door de Conferentie van verdragspartijen bepaalde strategieën en richtlijnen uitgewerkt. Een eerste strategisch plan werd opgesteld in 2002. Voornamelijk van belang waren de zogenaamde 2010-doelstellingen die beoogden om tegen het einde van 2010 het verlies aan biodiversiteit significant te verminderen.<sup>43</sup> Deze doelstellingen werden echter niet behaald en men voorzag in 2010 (CoP10, Nagoya) dan ook in een nieuw internationaal strategisch plan voor de periode 2011-2020.<sup>44</sup> In dit opzicht werden vijf nieuwe strategische doelen en concrete targets vooropgesteld. Er wordt nu bijvoorbeeld beoogd om tegen 2020 minstens 17% van terrestrische en 10% van mariene en kustgebieden te beschermen door effectief beheerde beschermde gebieden. Minstens 15% van de gedegradeerde ecosystemen zou hersteld moeten zijn tegen 2020.<sup>45</sup>

Tevens relevant voor onderhavige studie is het artikel 11 van het Biodiversiteitsverdrag, waarbij aangaande mogelijke economische maatregelen ter bevordering van het behoud en duurzaam gebruik van (onderdelen van) de biodiversiteit gesteld wordt als volgt<sup>46</sup>:

*"Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate, adopt economically and socially sound measures that act as incentives for the conservation and sustainable use of components of biological diversity."*

### **Europese biodiversiteitsstrategie 2020**

Door de Europese Commissie werd in 2011 eveneens een biodiversiteitsstrategie bepaald.<sup>47</sup> Deze strategie voorziet in zes duidelijke prioriteiten om de achteruitgang van biodiversiteit tegen te gaan tegen 2020<sup>48</sup>:

- Handhaving van EU-wetgeving over vogels en habitats;
- Instandhouding en verbetering van ecosystemen, ten minste 15% van de beschadigde gebieden herstellen;
- Aanwenden van land- en bosbouw om de biodiversiteit te bevorderen;
- Duurzaam gebruik van visbestanden door tegen 2015 wetenschappelijk bepaalde vangstlimieten te hanteren (88% van de visbestanden van de EU wordt momenteel overbevist of uitgeput);
- Invasieve exoten bestrijden (momenteel bedreigen ze 22% van de inheemse soorten);
- Grotere bijdrage van de EU aan de strijd tegen het wereldwijde biodiversiteitsverlies.

Het mag duidelijk zijn dat de Europese biodiversiteitsstrategie nauw aansluit bij de doelstellingen van de internationale biodiversiteitsstrategie. Bovendien wordt het betalen voor ecosystemendiensten in de Europese strategie uitdrukkelijk aangehaald en positief benaderd (eigen aanduiding)<sup>49</sup>:

*"The Commission and Member States will promote the development and use of innovative financing mechanisms, including marketbased instruments. **Payments for Ecosystem Services schemes should reward public and private goods from agricultural, forest***

<sup>42</sup> Zie voetnoot 10; <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (geraadpleegd op 18 juli 2012).

<sup>43</sup> A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2011, p. 112 en 113; <http://www.cbd.int/2010-target/> (geraadpleegd op 9 juli 2012).

<sup>44</sup> <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<sup>45</sup> A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2011, p. 112 en 113.

<sup>46</sup> <http://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-11> (geraadpleegd op 12 december 2012).

<sup>47</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v7%5b1%5d.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5b1%5d.pdf) (geraadpleegd op 2 mei 2012).

<sup>48</sup> [http://ec.europa.eu/news/environment/110503\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/news/environment/110503_nl.htm) (geraadpleegd op 2 mei 2012).

<sup>49</sup> [http://ec.europa.eu/news/environment/110503\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/news/environment/110503_nl.htm) (geraadpleegd op 2 mei 2012).

*and marine ecosystems. Incentives will be provided to attract private sector investment in green infrastructure and the potential of biodiversity offsets will be looked into as a way of achieving a 'no net loss' approach. The Commission and the European Investment Bank are exploring the scope for using innovative financing instruments to support biodiversity challenges, including through Public Private Partnerships and the possible establishment of a biodiversity financing facility."*

## Doelstellingen voor het Vlaams Gewest

### Mina 4

Het huidige milieubeleidsplan, genaamd Mina 4, bepaalt de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest en de provincies en gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang dient te worden gevoerd in de periode 2011-2015.<sup>50</sup> Volgende beleidsdoelstellingen inzake ecosysteemdiensten en biodiversiteit kunnen worden teruggevonden:

#### **Introduceren van het concept "ecosysteemdiensten"**

Eén van de doelstellingen van het huidige milieubeleid beoogt het introduceren van het concept "ecosysteemdiensten". Volgens de opstellers van het Mina-plan hebben de economie en samenleving immers nood aan een breed aanbod van ecosysteemdiensten voor een duurzame ontwikkeling. Hiervoor zijn gezonde en veerkrachtige ecosystemen nodig met een functionele en gebalanceerde biodiversiteit.<sup>51</sup>

De ecosysteembenadering is al gedeeltelijk doorgedrongen in bepaalde Vlaamse beleidskaders, zoals het plattelandsbeleid, het integraal waterbeheer en het multifunctioneel bosbeheer, maar het maatschappelijk draagvlak is nog niet breed genoeg. De bedoeling van de Vlaamse overheid is om het concept meer systematisch toe te passen in functie van beleidskeuzes (ex ante) en/of ter bepaling en duiding van ecosysteemgrenzen. Bijkomend wordt beoogd om instrumenten te ontwikkelen of optimaliseren die de duurzame levering van maatschappelijk belangrijke ecosysteemdiensten kunnen ondersteunen.<sup>52</sup>

Er worden in opdracht van de Vlaamse overheid voorbeeldprojecten uitgewerkt en een expertisenetwerk opgebouwd om kwantitatieve en kwalitatieve tools die de beslissingskeuzes kunnen ondersteunen verder te ontwikkelen. Een brede integratie van het concept ecosysteemdiensten is mogelijk indien de relevante doelgroepen (andere beleidsdomeinen, private sectoren, ngo's etc.) deze concepten daadwerkelijk toepassen in hun keuzes en beslissingen (beleid, beheer, productie, consumptie e.d.). Volgende stappen worden hiertoe in het Mina 4 vermeld<sup>53</sup>:

- ecosysteemdiensten-expertisenetwerk;
- ecosysteemdiensten-inventaris;
- ecosysteemdiensten-demonstratieprojecten;
- communicatie over ecosysteemdiensten;
- ecosysteemdiensten-gebaseerd beleidsinstrumentarium;
- ecosysteemdiensten-gebaseerde financieringsinstrumentarium.

Voor een overzicht van relevante Vlaamse projecten, zie Bijlage 1: Projecten in opdracht van de Vlaamse overheid m.b.t. ecosysteemdiensten.

#### **Doelstellingen m.b.t. biodiversiteit**

<sup>50</sup> Milieubeleidsplan Vlaams Gewest 2011 – 2015 (Mina 4): <http://www.lne.be/themas/beleid/mina4> (geraadpleegd op 17 april 2012).

<sup>51</sup> Milieubeleidsplan Vlaams Gewest 2011 – 2015 (Mina 4): <http://www.lne.be/themas/beleid/mina4> (geraadpleegd op 17 april 2012).

<sup>52</sup> Milieubeleidsplan Vlaams Gewest 2011 – 2015 (Mina 4): <http://www.lne.be/themas/beleid/mina4> (geraadpleegd op 17 april 2012).

<sup>53</sup> Milieubeleidsplan Vlaams Gewest 2011 – 2015 (Mina 4): <http://www.lne.be/themas/beleid/mina4> (geraadpleegd op 17 april 2012).

Vlaanderen beoogt voor wat de betreft de biodiversiteit anno 2020 even goed te scoren als economische topregio's. In dit opzicht wordt gewerkt aan het behoud, het herstel en de versterking van de biologische diversiteit. De Vlaamse overheid streeft ernaar om de biodiversiteit zowel in de stad als op het platteland te bevorderen en de toestand van kritische soorten en soortengroepen te verbeteren. Zij beoogt dat alle Vlamingen kunnen beschikken over een basisnatuurkwaliteit in hun directe omgeving. Investeren in het verhogen van natuur- en landschapsbeleving draagt bij tot het versterken van het welzijn van alle Vlamingen.<sup>54</sup>

### **Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen**

Het Ruimtelijk Structuurplan heeft betrekking op een wetenschappelijk onderbouwde visie over hoe men in Vlaanderen moet omgaan met de schaarse ruimte. Het doel is om een zo groot mogelijke ruimtelijke kwaliteit te krijgen en de open ruimte in het buitengebied maximaal te vrijwaren voor landbouw, natuur en bos.<sup>55</sup> Volgende stappen werden reeds ondernomen:

In 1997 maakte de Vlaamse regering samen met natuur- en landbouworganisaties de afspraak om te evolueren naar 750.000 ha agrarisch gebied, 150.000 ha natuurgebied en 53.000 ha bosgebied in Vlaanderen. Dit zou een toename inhouden met 38.000 ha natuurgebied en 10.000 ha bosgebied en een afname van 56.000 ha landbouwgebied. De afbakening van landbouw-, natuur- en bosgebieden gebeurt in twee fasen: tijdens de eerste fase werd in 2003 ca. 86.500 ha bestaand natuurgebied aangeduid als onderdeel van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN, zie *supra*); tijdens de tweede fase worden sinds 2004 landbouwgebieden en de resterende natuur- en bosgebieden afgebakend.<sup>56</sup> Deze tweede fase is echter nog zeer ver verwijderd van het behalen van de doelstellingen.<sup>57</sup>

Tevens werd in de periode van 2004 tot 2009 door de Vlaamse overheid in overleg met gemeenten, provincies en middenveldorganisaties een ruimtelijke visie uitgewerkt op landbouw, natuur en bos in dertien buitengebiedregio's. Deze visie geeft aan welke gebieden behouden blijven voor landbouw en waar er ruimte kan zijn voor natuurontwikkeling of bosuitbreiding. Ze vormt daarnaast de basis voor de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, die de bestemmingen op perceelsniveau vastleggen.<sup>58</sup>

Inmiddels werd er een coördinatieplatform opgericht met vertegenwoordigers van de betrokken Vlaamse ministers en administraties en de natuur- en landbouworganisaties dat de verdere uitvoering van de afbakening opvolgt. Zij gaan na voor welke gebieden de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen kan starten en stellen jaarlijks een gebiedsgericht programma op. De plannen worden daarna voorbereid door een administratieoverschrijdend planningsteam dewelke tevens het vooroverleg met de lokale besturen en middenveldorganisaties organiseert. De visiedocumenten en plannen per buitengebiedregio zijn online te raadplegen.<sup>59</sup>

### **C. Toestand van ecosystemen in Vlaanderen**

<sup>54</sup> Milieubeleidsplan Vlaams Gewest 2011 – 2015 (Mina 4): <http://www.lne.be/themas/beleid/mina4> (geraadpleegd op 17 april 2012).

<sup>55</sup> Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, officieus gecoördineerde versie conform het Besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het Besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2003 houdende definitieve vaststelling van een herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Besluit van de Vlaamse regering van 17 december 2010 tot definitieve vaststelling van een gedeeltelijke herziening van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, bekrachtigd, voor wat de bindende bepalingen betreft, bij decreten van respectievelijk 17 december 1997, 19 maart 2004 en 25 februari 2011. Dit document is te raadplegen via <http://www.rsv.vlaanderen.be/nl/overRsv/> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<sup>56</sup> <http://www.rsv.vlaanderen.be/nl/planningsprocessen/Buitengebied/> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<sup>57</sup> Voor meer informatie: zie <http://www.natuurindicatoren.be/> (geraadpleegd op 26 juni 2012). De natuurindicatoren worden verderop in de tekst nog kort besproken.

<sup>58</sup> <http://www.rsv.vlaanderen.be/nl/planningsprocessen/Buitengebied/> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<sup>59</sup> <http://www.rsv.vlaanderen.be/nl/planningsprocessen/Buitengebied/> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

Vlaanderen is een dichtbevolkt gebied dat gekenmerkt wordt door een sterk versnipperd landschap. Dit heeft tot gevolg dat de natuur erg onder druk komt te staan.<sup>60</sup> Het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, afgekort INBO, tracht in een jaarlijks rapport, genaamd "Natuurindicatoren", een update te geven van de toestand van de natuur in Vlaanderen aan de hand van 22 natuurindicatoren.<sup>61</sup> De gesteldheid van het Vlaamse leefmilieu wordt eveneens beschreven, geanalyseerd en geëvalueerd in het "MIRA", het Milieurapport Vlaanderen, product van de Vlaamse Milieumaatschappij (afgekort VMM). Dit rapport bespreekt daarnaast het gevoerde milieubeleid en blikkt vooruit op mogelijke milieuontwikkelingen.<sup>62</sup> Tot slot kunnen we ons in dit opzicht beroepen op het meest recente rapport van de Bond voor Beter Leefmilieu (BBL-Rapport van het milieubeleid van Peeters II – 22 juni 2012).<sup>63</sup>

Na analyse van deze documenten kan geconcludeerd worden dat de voornaamste doelstellingen inzake natuurbehoud en behoud van biodiversiteit voorsnog niet gerealiseerd worden.

Uit de meest recente versie van de Natuurindicatoren blijkt dat het verlies aan biodiversiteit in Vlaanderen anno 2011 nog steeds niet gestopt is.<sup>64</sup> De internationale, Europese en nationale doelstellingen inzake biodiversiteit worden niet behaald. Ongeveer de helft van de planten en dieren die voorkomen in Vlaanderen, staat op de "Rode Lijst", een inventaris van bedreigde soorten. Circa 30% van de soorten is zeer kwetsbaar of met uitsterven bedreigd.<sup>65</sup> De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn onder meer habitatverlies en -fragmentatie, overbevissing, overbejaging, verminderde milieukwaliteit, milieuvervuiling en klimaatverandering.<sup>66</sup> De laatste vijf jaar nam het aantal uitheemse plant- en diersoorten in Vlaanderen sterk toe waardoor de kans op bijkomende problemen met invasieve soorten vergroot wordt.<sup>67</sup>

Bovendien kent de realisatie van natuurverwevingsgebied een uiterst beperkte vooruitgang. De doelstellingen inzake afbakening van natuur (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en Decreet Natuurbehoud) worden niet behaald.<sup>68</sup> Voor een aantal habitattypes is de huidige milieudruk (vermesting, verzuring, verdroging) te sterk om te voldoen aan de beoogde gunstige staat van instandhouding van habitats van Europees belang (Habitatrichtlijn, zie

---

<sup>60</sup> [http://www.belgium.be/nl/leefmilieu/biodiversiteit\\_en\\_natuur/bedreigde\\_diersoorten/toestand\\_in\\_belgie/](http://www.belgium.be/nl/leefmilieu/biodiversiteit_en_natuur/bedreigde_diersoorten/toestand_in_belgie/) (geraadpleegd op 28 maart 2012).

<sup>61</sup> Voor meer informatie: zie <http://www.natuurindicatoren.be/> (geraadpleegd op 26 juni 2012).

<sup>62</sup> Voor meer informatie: zie <http://www.milieurapport.be/nl/publicaties/mira-indicatorrapport-2011/> (geraadpleegd op 10 juli 2012).

<sup>63</sup> BBL-Rapport van het milieubeleid van Peeters II – 22 juni 2012:

[http://www.bondbeterleefmilieu.be/downloadsftp/120622\\_BBL-rapport\\_PeetersII\\_DEF.pdf](http://www.bondbeterleefmilieu.be/downloadsftp/120622_BBL-rapport_PeetersII_DEF.pdf) (geraadpleegd op 3 oktober 2012).

<sup>64</sup> H. DEMOLDER, en J. PEYMEN, *Natuurindicatoren 2011. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*.

*Mededeling van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek*, INBO.M. 2011.2, Brussel, 2011,

<http://www.inbo.be/files/bibliotheek/46/226846.pdf> (geraadpleegd op 23 mei 2012), 33 p.

<sup>65</sup> [http://www.belgium.be/nl/leefmilieu/biodiversiteit\\_en\\_natuur/bedreigde\\_diersoorten/toestand\\_in\\_belgie/](http://www.belgium.be/nl/leefmilieu/biodiversiteit_en_natuur/bedreigde_diersoorten/toestand_in_belgie/) (geraadpleegd op 28 maart 2012).

<sup>66</sup> Werkgroep Metaforum Leuven, *Biodiversiteit: basisproduct of luxegoed?*, visietekst 2, voorgesteld op het symposium van 4 november 2010, K.U. Leuven, <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/309214> (geraadpleegd 16 april 2012), p. 3 en 20.

<sup>67</sup> H. DEMOLDER, en J. PEYMEN, *Natuurindicatoren 2011. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*.

*Mededeling van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek*, INBO.M. 2011.2, Brussel, 2011,

<http://www.inbo.be/files/bibliotheek/46/226846.pdf> (geraadpleegd op 23 mei 2012), p. 2.

<sup>68</sup> Zie ook het BBL-Rapport van het milieubeleid van Peeters II – 22 juni 2012:

[http://www.bondbeterleefmilieu.be/downloadsftp/120622\\_BBL-rapport\\_PeetersII\\_DEF.pdf](http://www.bondbeterleefmilieu.be/downloadsftp/120622_BBL-rapport_PeetersII_DEF.pdf) (geraadpleegd op 3 oktober 2012).





Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau).<sup>69</sup>

Er kan in Vlaanderen weliswaar een zekere verbetering in de waterkwaliteit geconstateerd worden, maar dit is nog niet voldoende. De beleidsdoelstellingen met betrekking tot het behalen van een goede ecologische toestand in alle natuurlijke oppervlaktewateren (Europese Kaderrichtlijn Water, zie

---

<sup>69</sup> H. DEMOLDER en J. PEYMEN, *Natuurindicatoren 2011. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek*, INBO.M.2011.2, Brussel, 2011, <http://www.inbo.be/files/bibliotheek/46/226846.pdf> (geraadpleegd op 23 mei 2012), p. 2 en 3.



Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau) zullen eveneens niet gerealiseerd worden binnen de voorziene tijdspanne namelijk tegen 2015, minstens 2027.<sup>70</sup>

Vlaanderen is daarenboven nog steeds één van de meest intensief ontboste gebieden in Europa.<sup>71</sup> In een voorstel van resolutie d.d. 14 september 2010 betreffende de opmaak van een reddingsplan voor natuur en biodiversiteit in Vlaanderen wijzen de Vlaamse parlementsleden PEETERS en SANCTORUM erop dat de open ruimte in Vlaanderen blijft afnemen. Doelstellingen inzake bosuitbreiding door ontbossingsstop en herbebossing worden niet behaald.<sup>72</sup>

Binnen het Vlaamse natuurbeleid wordt het meer toegankelijk maken van natuur- en bosgebieden beschouwd als een stimulerende maatregel met potentieel om het maatschappelijk draagvlak voor natuur en biodiversiteit te vergroten. De frequentie van het bezoeken van Vlaamse natuur en bosgebieden is echter de laatste tien jaar afgenomen.<sup>73</sup>

We kunnen constateren dat er ook bij ons sprake is van een toenemende degradatie van ecosystemen en ecosysteemdiensten daar ze momenteel niet op een duurzame wijze beheerd en aangewend worden.<sup>74</sup> Er dient weliswaar opgemerkt te worden dat er voorsnog te weinig informatie voorhanden is betreffende de status van belangrijke ecosystemen en ecosysteemdiensten in Vlaanderen. We kunnen ons enkel baseren op de eerder algemene informatie die wordt verschaft door de Natuurindicatoren, het MIRA en het BBL-Rapport. Dit gebrek aan informatie maakt het moeilijk om na te kunnen gaan wat de individuele gezondheidstoestand is en welke evoluties er plaatsvinden. Er is duidelijk nood aan een inventarisatie. Dit wordt overigens al aangegeven als beleidsdoelstelling in Mina 4 (zie *supra*). Het onderzoek, dat in 2010 werd uitgevoerd door de Universiteit van Antwerpen in opdracht van het Agentschap Natuur en Bos, betekende in deze zin een eerste grote stap voorwaarts.<sup>75</sup>

In het kader van de Europese biodiversiteitsstrategie dient België alleszins tegen 2014 de toestand van de ecosystemen en ecosysteemdiensten in kaart te brengen en te evalueren<sup>76</sup>:

<sup>70</sup> H. DEMOLDER en J. PEYMEN, *Natuurindicatoren 2011. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek*, INBO.M. 2011.2, Brussel, 2011,

<http://www.inbo.be/files/bibliotheek/46/226846.pdf> (geraadpleegd op 23 mei 2012), p. 3;

<http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/MIRA-T/milieuthemas/kwaliteit-oppervlaktewater/ecologische-kwaliteit-vanoppervlaktewater/ecologische-toestand/> (geraadpleegd op 10 juli 2012).

<sup>71</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 312 e.v.

<sup>72</sup> Voorstel van resolutie van de heren Dirk Peeters en Hermes Sanctorum betreffende de opmaak van een reddingsplan voor natuur en biodiversiteit in Vlaanderen, *Parl.St.* VI. Parl. 2009-2010, stuk 648 nr. 1; BBL-Rapport van het milieubeleid van Peeters II – 22 juni 2012: [http://www.bondbetereleefmilieu.be/downloads\\_ftp/120622\\_BBL-rapport\\_PeetersII\\_DEF.pdf](http://www.bondbetereleefmilieu.be/downloads_ftp/120622_BBL-rapport_PeetersII_DEF.pdf) (geraadpleegd op 3 oktober 2012).

<sup>73</sup> H. DEMOLDER en J. PEYMEN, *Natuurindicatoren 2011. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek*, INBO.M. 2011.2, Brussel, 2011,

<http://www.inbo.be/files/bibliotheek/46/226846.pdf> (geraadpleegd op 23 mei 2012), p. 28.

<sup>74</sup> S. JACOBS, J. STAES, B. DE MEULENAER, A. SCHNEIDER, D. VREBOS, F. STRAGIER, F. VANDEVENNE, I. SIMOENS, K. VAN DER BIEST, S. LETTENS, B. DE VOS, B. VAN DER AA, F. TURKELBOOM, T. VAN DAELE, O. GENAR, B. VAN BALLAER, S. TEMMERMAN en P. MEIRE TEMMERMAN en P. MEIRE, *Ecosysteemdiensten in Vlaanderen: een verkennende inventarisatie van ecosysteemdiensten en potentiële ecosysteemwinsten*, University of Antwerp, Ecosystem Management Research Group, 2010, [www.lne.be/](http://www.lne.be/) (geraadpleegd op 10 april 2012), 305 p.

<sup>74</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v7%5b1%5d.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5b1%5d.pdf) (geraadpleegd op 18 juli 2012).

<sup>74</sup> G. HARDIN, "The Tragedy of the Commons", *Science*, New Series, vol. 162, nr. 3859, 1968, p. 1243 – 1248., *Ecosysteemdiensten in Vlaanderen: een verkennende inventarisatie van ecosysteemdiensten en potentiële ecosysteemwinsten*, University of Antwerp, Ecosystem Management Research Group, 2010, [www.lne.be/](http://www.lne.be/) (geraadpleegd op 10 april 2012), p. 11 en 12.

<sup>75</sup> S. JACOBS, J. STAES, B. DE MEULENAER, A. SCHNEIDER, D. VREBOS, F. STRAGIER, F. VANDEVENNE, I. SIMOENS, K. VAN DER BIEST, S. LETTENS, B. DE VOS, B. VAN DER AA, F. TURKELBOOM, T. VAN DAELE, O. GENAR, B. VAN BALLAER, S. TEMMERMAN en P. MEIRE, *Ecosysteemdiensten in Vlaanderen: een verkennende inventarisatie van ecosysteemdiensten en potentiële ecosysteemwinsten*, University of Antwerp, Ecosystem Management Research Group, 2010, [www.lne.be/](http://www.lne.be/) (geraadpleegd op 10 april 2012), 305 p.

<sup>76</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v7%5b1%5d.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5b1%5d.pdf) (geraadpleegd op 18 juli 2012).

"Member States, with the assistance of the Commission, will map and assess the state of ecosystems and their services in their national territory by 2014, assess the economic value of such services, and promote the integration of these values into accounting and reporting systems at EU and national level by 2020."

### 3.2. Verschillende facetten van de maatschappelijke problematiek

Ondanks het feit dat het thema "ecosysteemdiensten" de laatste jaren steeds meer op de voorgrond is getreden, voornamelijk vanuit een toegenomen wetenschappelijke en economische interesse, bleef een juridische benadering van de materie grotendeels achterwege. Grondig onderzoek naar de verschillende aspecten van de maatschappelijke problematiek inzake ecosysteemdiensten kan leiden tot een beter inzicht zodat een juridische analyse kan plaatsvinden. De centrale vraag is hoe beleidsmakers en regelgevers het belang van ecosysteemdiensten kunnen laten doorwegen bij het nemen van beleidsbeslissingen en het opstellen van regels. We selecteren in dit opzicht drie juridisch relevante thema's.

#### A. Overconsumptie, overexploitatie en negatieve externaliteiten

Degradatie van ecosystemen en ecosysteemdiensten kan in de eerste plaats verklaard worden door de houding van de mens ten aanzien van de natuur. De mens gebruikt de natuur immers al eeuwen om zoveel mogelijk voordeel voor zichzelf te behalen, zonder rekening te houden met de langetermijneffecten van zijn handelen. Individuele en collectieve handelingen kunnen ernstige schade toebrengen aan het milieu en aan de samenleving zonder dat de kosten ervan gedragen moeten worden door degene die ze veroorzaakt (negatieve externaliteiten). Het zal vaak moeilijk zijn de persoon die de schade veroorzaakt te identificeren, *a fortiori* hem ter verantwoording te roepen of aansprakelijk te stellen.

**Voorbeelden** van negatieve externaliteiten zijn het onbeperkt vangen van vis hetgeen een afname van de totale vispopulatie en verlies aan biodiversiteit tot gevolg heeft; het uitstoten van CO<sub>2</sub> hetgeen een invloed heeft op de klimaatverandering; het lozen van afval met vervuiling en extra kosten voor waterzuivering tot gevolg e.d.

Vaak wordt in dit opzicht gesproken over "*the tragedy of the commons*". Deze uitdrukking werd voor het eerst gebruikt door de Californische bioloog G. HARDIN (1968). Hij argumenteerde dat collectieve milieubestanddelen enorme en onherstelbare schade lijden als iedere burger en ondernemer louter denkt aan het eigen voordeel dat hij ermee kan behalen. HARDIN beschrijft hoe volledige individuele vrijheid bij gemeenschappelijk gebruik van goederen (bijvoorbeeld het laten begrazen van een gemeenschappelijk stuk weidegrond door koeien van verschillende melkboeren) leidt tot totale overexploitatie (bv. overbegrazing) van die goederen. Dit gebeurt wanneer elk individu streeft naar maximalisatie van het eigen nut, terwijl de kosten die leiden tot een groter individueel nut worden verdeeld over alle gebruikers van de goederen. Hij komt tot het besluit dat de maatschappij uiteindelijk zelf opdraait voor de milieuvervuiling en -verstoring die zij veroorzaakt.<sup>77</sup>

De theorie van HARDIN over de *commons* is inmiddels in zekere zin voorbijgestreefd. C. HESS en E. OLSSTROM (2003) verduidelijken dat er onderscheid dient te worden gemaakt tussen vier soorten goederen: publieke goederen, private goederen, clubgoederen en

---

<sup>77</sup> G. HARDIN, "The Tragedy of the Commons", *Science*, New Series, vol. 162, nr. 3859, 1968, p. 1243 – 1248.

zogenaamde *common pool resources* (afgekort CPR).<sup>78</sup> Het onderscheid is gebaseerd op het al dan niet aanwezig zijn van volgende kenmerken<sup>79</sup>:

- **Niet-rivaliteit:** de consumptie van een goed door een persoon verhindert de consumptie van datzelfde goed door een andere persoon niet.
- **Niet-uitsluitbaarheid:** men kan niemand uitsluiten van de consumptie van het goed; iedereen kan ze gebruiken.

Op basis hiervan kan volgende indeling gemaakt worden:

- 1. Private goederen:** makkelijk uitsluitbaar en in hoge mate rivaliserend.  
Voorbeelden: voedsel, kleren, computer, speelgoed, auto's.
- 2. Publieke goederen:** zeer moeilijk uitsluitbaar en in erg beperkte mate rivaliserend.  
Voorbeelden: defensie, dijken, zonsondergang, rechtsbescherming etc.
- 3. Clubgoederen:** makkelijk uitsluitbaar en niet of alleszins zeer weinig rivaliserend.  
Voorbeelden: kabeltelevisie, telefoonnet, internet, kinderopvang en tennisclubs.
- 4. Common Pool Resources (CPR):** moeilijk uitsluitbaar, maar wel erg rivaliserend. Het uitsluiten van andere gebruikers is duur, maar niet onmogelijk. In tegenstelling tot pure publieke goederen, ondervinden CPR problemen bij overexploitatie doordat ze in aantal afnemen. Er is met andere woorden niet voldaan aan de tweede voorwaarde voor zuiver publieke goederen, de niet-rivaliteit.<sup>80</sup>  
Voorbeelden: het (over)bevissen van de zee, overbegrazing, elektriciteit, overmatig water gebruik.

R. CONSTANZA (2008) voert de denkoefening uit om de verschillende soorten ecosysteemdiensten in te delen binnen deze vier categorieën van goederen:

	Excludable	Non-excludable
Rival	Market goods and services (most provisioning services)	Open access resources (some provisioning services)
Non-rival	Club goods (some recreation services)	Public goods and services (most regulatory and cultural services)

**Bron:** R. CONSTANZA (2008): "Ecosystem services: Multiple classification systems are needed", *Biological Conservation*, nr. 141, p. 350 – 352.

Talrijke belangrijke ecosysteemdiensten behoren tot de categorie van publieke goederen of CPR (bijvoorbeeld klimaatregulatie, biodiversiteit etc.). Door het kenmerk van "niet-uitsluitbaarheid", zijn zij in hoge mate vatbaar voor overconsumptie en overexploitatie. In tegenstelling tot private goederen en clubgoederen, zorgt immers de werking van de vrije markt er bij publieke goederen en CPR niet voor dat zij perfect verdeeld en beheerd worden. Men denkt, of hoopt, dat anderen wel iets zullen ondernemen.<sup>81</sup> Niemand acht zich individueel verantwoordelijk voor de degradatie van deze ecosysteemdiensten. Bovendien voelt niemand zich geroepen om de kosten te dragen verbonden aan het herstel van de toestand (indien dit al mogelijk is) of het beter beheren met het oog op behoud of optimalisatie. Hoewel niemand de kosten wil dragen, wil iedereen maar al te graag meegenieten van de baten die de ecosysteemdiensten opleveren. Dit gedrag wordt ook wel "free riding" of "vrijbuitersgedrag" genoemd.<sup>82</sup>

<sup>78</sup> C. HESS en E. OSTROM, "Ideas, Artifacts, and Facilities: Information as a Common-Pool Resource", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 66, nr. 1 en 2, 2003, p. 111 – 145.

<sup>79</sup> R. CONSTANZA, "Ecosystem services: Multiple classification systems are needed", *Biological Conservation*, nr. 141, 2008, p. 350 – 352.

<sup>80</sup> D. MAEBE, "Beheer van globale publieke goederen. Het Noordpoolgebied in het licht van de opwarming van de aarde.", *Jura Falconis*, jg. 45, 2008-2009, nr. 2, p. 293 – 311.

<sup>81</sup> D. MAEBE, "Beheer van globale publieke goederen. Het Noordpoolgebied in het licht van de opwarming van de aarde.", *Jura Falconis*, jg. 45, 2008-2009, nr. 2, p. 293 – 311.

<sup>82</sup> D. MAEBE, "Beheer van globale publieke goederen. Het Noordpoolgebied in het licht van de opwarming van de aarde.", *Jura Falconis*, jg. 45, 2008-2009, nr. 2, p. 293 – 311.

Het is daarom aangewezen om na te gaan op welke wijze het recht kan bijdragen tot het creëren van meer verantwoordelijkheidsgevoel voor de toestand van het milieu. Hoe kunnen negatieve externaliteiten geïnternaliseerd worden? Moet er steeds streng opgetreden worden aan de hand van voorschrijvende regelgeving of bestaan er alternatieve mogelijkheden?

## **B. Aanvoertekort en positieve externaliteiten**

Een tweede aspect van het maatschappelijk probleem bestaat eruit dat de positieve externaliteiten van duurzaam beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten onvoldoende benut kunnen worden door degene die ze veroorzaakt. J.B. RUHL *et al.* (2007) komen tot volgende vaststellingen (eigen aanduiding)<sup>83</sup>:

*"To begin with, a driving problem in many ecosystem services management contexts is not in the nature of a common-pool resource. **Rather, many ecosystem services flow from natural capital located on land that is privately owned.** While the resource flow of the service benefit itself might exhibit the low excludability and high rivalness associated with common-pool resources, the resource stock responsible for the benefit is often locked up in private property and thus, [as Chapter 4 explains], is decidedly excludable. The resource management problem thus is not that the owner of natural capital cannot exclude others from access, but that, [as Chapter 3 explains], **the benefits of the resource stock are positive externalities the owner cannot capture as value in the market.** In other words, the beneficiaries of ecosystem services do not overconsume them, but rather **the owners of natural capital undersupply them.**"*

De verschillende componenten die deel uitmaken van het ecosysteem (bomen, bloemen, gras, poel, bodem etc.) zijn vaak private goederen of clubgoederen. Deze ecosysteembestanddelen vormen de onontbeerlijke bouwstenen in het proces van het leveren van ecosysteemdiensten. Degene die er eigenaar van is, kan de mate waarin er ecosysteemdiensten worden geleverd wezenlijk beïnvloeden. Hij kan acties ondernemen die een negatieve of een positieve invloed hebben op de status van één of meerdere ecosysteemdiensten.

Vanuit micro-economisch of bedrijfseconomisch standpunt is duurzaam beheer niet altijd interessant voor de eigenaar. Ecosysteemdiensten resulteren immers in positieve externaliteiten voor anderen of de gehele samenleving, doch de waarde hiervan kan meestal niet worden gerecupereerd van de begunstigten. Nochtans levert het beheer baten voor hen op. Deze begunstigten kunnen bijgevolg aan *freeding* doen.<sup>84</sup>

Er kan **bijvoorbeeld** gedacht worden aan een eigenaar die bodemerosiebestrijdingsmaatregelen neemt door het inzaaien van bodembedekkers en hiermee het risico verkleint op overstromingen. Het is niet eenvoudig om iedereen die "meeprofiteert" van het beheer ook effectief mee te laten betalen voor de kosten die eraan verbonden zijn. Al is dit maar omdat niet duidelijk is wie er allemaal (en in welke mate) voordeel van geniet. De beheerder zal bijgevolg niet geneigd zijn tot duurzaam beheer, daar het hem weinig economisch voordeel zal opleveren en er behoorlijke kosten of zelfs inkomensverlies mee gepaard kunnen gaan.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> J.B. RUHL, S.E. KRAFT en C.L. LANT, *The Law and Policy of Ecosystem Services*, Washington D.C., Island Press, 2007, p. 164 – 165.

<sup>84</sup> C.M., VAN DER HEIDE en F.J. SIJSTMA, *Maatschappelijke waardering van ecosysteemdiensten; een handreiking voor publieke besluitvorming. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011*, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOT-werkdocument 273, Wageningen, 2011, [http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/WOT/Werkdocumenten/WOTwerkdocument\\_273.pdf](http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/WOT/Werkdocumenten/WOTwerkdocument_273.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 30.

<sup>85</sup> G.M.A. VAN DER HEIJDEN, "De kracht van ecosysteemfuncties en het falen van het recht", *TO* december 2010, nr. 4, <http://dare.uva.nl/document/220755> (geraadpleegd op 13 juni 2012).

Met RUHL *et al.* kunnen we dan ook vaststellen dat er sprake is van een aanvoertekort van ecosysteemdiensten. Een aantal vragen dringen zich op. Hoe kan een billijke verdeling van de kosten en baten verbonden aan duurzaam beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten gestimuleerd worden? Bestaat er een mogelijkheid om het aanvoertekort op efficiënte wijze aan te pakken?

### **C. Aanspraken op vergoeding voor (behoud van) ecosysteemdiensten**

De vaststellingen omtrent de steeds toenemende degradatie maken duidelijk dat ecosysteemdiensten niet onuitputtelijk zijn maar daarentegen eindig en bedreigd. Welnu, de economische wetenschap leert ons dat elke vorm van schaarste een vraagzijde tot stand brengt. Van zodra er sprake is van een vraagzijde, ontstaat er automatisch ook een aanbodzijde. Deze ontwikkeling doet zich vandaag de dag al voor met betrekking tot ecosysteemdiensten. De financiële sector, ondernemingen, particulieren en zelfs overheden beseffen hoe langer hoe meer welke waarde er schuil gaat achter het concept "ecosysteemdiensten". Er komt langzaam maar zeker een markt tot stand.<sup>86</sup>

Enig juridisch kader voor transacties, inhoudende betaling voor ecosysteemdiensten, ontbreekt voorlopig nog. Hierdoor kunnen er grijze zones ontstaan, gekenmerkt door onzekerheid en onduidelijkheid. Dit kan nochtans belangrijke implicaties hebben. Een keerzijde van de toenemende focus op "betalen voor ecosysteemdiensten" kan bijvoorbeeld gelegen zijn in het ontstaan van aanspraken op vergoeding of compensatie voor (behoud van) ecosysteemdiensten.

In de internationale context doen er zich al situaties voor waarbij overheden inzicht verkrijgen in de waarde van de ecosysteemdiensten die geleverd worden door belangrijke ecosystemen in hun land. Voor het behoud van de natuur dienen zij opofferingen te doen op vlak van alternatieve inkomsten ten voordele van rijkere en geïndustrialiseerde landen die aan *free riding* doen terwijl zij het aanvoertekort van ecosysteemdiensten in belangrijke mate zelf veroorzaakt hebben.<sup>87</sup>

We illustreren dit aan de hand van twee recente voorbeelden:

**Het nationaal park Yasuni** is het grootste natuurpark van **Ecuador**, gelegen in het oosten van het Amazonegebied. Het park kent een uitzonderlijke biodiversiteit. Echter, in de ondergrond kan olie teruggevonden worden. Yasuni is sinds 1979 een nationaal park en staat sedert 1989 op de UNESCO-werelderfgoedlijst. Desondanks wordt er al geruime tijd naar olie geboord. Het land heeft de inkomsten uit oliewinning nodig daar olie een belangrijk exportproduct vormt. De Ecuadoriaanse president R. CORREA kondigde in 2007 een uniek "voorstel" aan. Daar de hele wereld voordeel heeft bij het behoud van het park, moeten rijke landen maar meebetalen voor het behoud ervan, zo niet dan wordt de oliewinning verder uitgebuit. Indien Ecuador de oliewinning zou uitbaten op een bepaald oppervlak van het park, dan zou dat in tien jaar tijd bij benadering 7,2 miljard dollar opbrengen. De helft van de misgelopen inkomsten zou volgens het voorstel gecompenseerd moeten worden door de internationale gemeenschap (de andere helft door Quito). In 2010 steunden de VN het plan

<sup>86</sup> Zie bijvoorbeeld: WBCSD, *Effective biodiversity and ecosystem policy and regulation. Business input to the COP10 of the convention on Biological Diversity*, 2010, [https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD\\_Biodiversity\\_Ecosystem\\_Policy\\_Paper\\_COP%2010%20.pdf](https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD_Biodiversity_Ecosystem_Policy_Paper_COP%2010%20.pdf) (geraadpleegd op 27 juni 2012), 24p.; The Natural Capital Declaration, <http://www.naturalcapitaldeclaration.org/wp-content/uploads/2012/04/NaturalCapitalDeclaration.pdf> (geraadpleegd op 15 mei 2012); C. HANSON, C. VAN DER LUGT. en S. OZMENT, *Nature in Performance. Initial Recommendations for Integrating Ecosystem Services into Business Performance Systems*, WRI Report, 2011, <http://www.wri.org/publication/nature-in-performance> (geraadpleegd op 22 mei 2012), 26 p.; S. WAAGE, L. HWANG en K. ARMSTRONG, *The Quiet (R)Evolution in Expectations of Corporate Environmental Performance. Emerging Trends in the Uptake of Ecosystem Services*, BSR's Ecosystem Services Working Group, april 2012, [http://www.bsr.org/reports/Quiet\\_Revolution\\_Env\\_Performance.pdf](http://www.bsr.org/reports/Quiet_Revolution_Env_Performance.pdf) (geraadpleegd op 21 mei 2012), 20 p.; <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/20430795.2011.582323> (geraadpleegd op 19 juli 2012).  
<sup>87</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=P-2012-004659&language=NL> (geraadpleegd op 19 juli 2012).



en richtten zij het "Yasuni Trust Fund" op om het geld te beheren. De financiële steun diende geïnvesteerd te worden in hernieuwbare energie en de bescherming van andere natuurgebieden. Op die manier trachtte men een omschakeling te creëren naar een meer permanente bron van inkomsten. Bij de keuze voor oliewinning zou immers de olie na een periode van 30 jaar uitgeput zijn, waardoor enkel een vernietigd milieu zou overblijven.<sup>88</sup>

Voor een ander voorbeeld kan verwezen worden naar de situatie die zich voordoet in de **Democratische Republiek Congo** (afgekort DRC). De vijf nationale parken van de DRC staan op de lijst van bedreigde werelderfgoedsites. De Regering in Kinshasa is desondanks gestart met olie-exploratie in het **Virunga park**. Dit park ligt aan de grens met Rwanda en vormt het oudste nationale park in Afrika. Het gebied kent volgens UNESCO een uitzonderlijke biodiversiteit.<sup>89</sup> De Congolese overheid realiseert zich stilaan welke waarde de biodiversiteit en ecosysteemdiensten hebben waarin het park voorziet. Uit contacten tussen UNESCO en de Congolese Regering zou gebleken zijn dat de Regering het idee van compensaties in ruil voor het verlies van inkomsten, als gevolg van het niet uitbaten van de oliewinning in Virunga genegen is, naar analogie met Ecuador. De Congolese Regering tracht op die manier financieel voordeel te halen uit het niet uitbaten van de oliewinning. Door het in stand laten van het natuurpark zorgt de Regering ervoor dat levensnoodzakelijke ecosysteemdiensten en de biodiversiteit behouden blijven. Oliewinning zou de overheid echter meer economisch voordeel opleveren.

Deze situaties werpen een aantal juridische vragen op. Hoe kan er rekening worden gehouden met het aspect van de sociale rechtvaardigheid? Moet de internationale gemeenschap in dergelijke omstandigheden financiële steun toekennen gelet op de waarde van de ecosysteemdiensten die erdoor behouden blijven? Dergelijke problematiek stelt zich echter niet alleen in de internationale context. Het is namelijk niet ondenkbaar dat de Vlaamse overheid binnen korte termijn met gelijkaardige "aanspraken" geconfronteerd wordt. Beheerders van ecosystemen en ecosysteemdiensten creëren baten voor anderen, doch dragen zelf alle kosten en risico's. Wat als zij opeens een vergoeding zouden eisen voor duurzaam beheer van ecosystemen of het door hen gecreëerde aanbod van ecosysteemdiensten ten aanzien van *free riders*? Waar stelt men de grens voor het betalen voor ecosysteemdiensten?

Van zodra we meer zicht krijgen op de potentiële gevaren en de manier waarop zij gevat kunnen worden binnen het juridisch kader in Vlaanderen, kunnen er mogelijk ook algemene principes uit afgeleid worden, die transposeerbaar zijn naar het internationale niveau.

## 4. Overzicht begrippenkader

Begrip	Definitie	Voorbeelden
<b>Ecosysteem</b>	Een dynamisch complex van gemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen en hun niet-levende omgeving, die in een onderlinge wisselwerking een functionele eenheid vormen.	Bossen, moerassen, duinen, graslanden, rivieren, oceanen, heide e.d.
<b>Ecosysteemdiensten</b>	Diensten die door het ecosysteem geleverd worden ten bate van de mensheid. Ze vergroten het menselijk welzijn en vormen eindproducten die als zodanig door de mens benut kunnen worden.	Het leveren van vers water, de vispopulatie in een rivier, zuurstofproductie, bescherming tegen overstroming, het mooie uitzicht van een landschap, plaagbestrijding,

<sup>88</sup> <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=323KK4QI&word=yasuni> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

<sup>89</sup> <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=2F3P7AF7> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

		klimaatmitigatie e.d.
<b>Ecosysteemfuncties</b>	Biologische, chemische en fysieke interacties tussen ecosysteemcomponenten. Het betreft geen eindproducten maar intermediaire processen.	De nutriëntencyclus, fotosynthese, de waterkringloop, bodemvorming etc.
<b>Ecosysteemgoederen</b>	Lichamelijke, tastbare en toe-eigenbare goederen die geleverd worden door het ecosysteem en die de mensheid baten leveren, waardoor het menselijk welzijn wordt vergroot.	Hout, vis, water, honing etc.
<b>Duurzaam beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten</b>	Beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten dat gericht is op het in stand houden of herstellen van het ecosysteem en het creëren, behouden, herstellen of optimaliseren van (gewenste) ecosysteemdiensten zodat ecologische en menselijke behoeften in de toekomst vervuld kunnen blijven worden.	Het aanleggen van bloemrijke akkerranden, erosiebestrijdende maatregelen etc.
<b>Biodiversiteit</b>	Biodiversiteit of biologische diversiteit heeft betrekking op de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, o.a. terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen.	
<b>Niet-rivaliteit</b>	De consumptie van een goed door een persoon verhindert de consumptie van datzelfde goed door een andere persoon niet.	Zonsondergang, defensie, dijken etc.
<b>Niet-uitsluitbaarheid</b>	Men kan niemand uitsluiten van de consumptie van het goed, iedereen kan ze gebruiken.	Zonsondergang, defensie, dijken etc.
<b>Private goederen</b>	Goederen die makkelijk uitsluitbaar en in hoge mate rivaliserend zijn.	Voedsel, kleren, computer, speelgoed, auto's etc.
<b>Publieke goederen</b>	Goederen die zeer moeilijk uitsluitbaar en in erg beperkte mate rivaliserend zijn.	Defensie, dijken, zonsondergang, rechtsbescherming etc.
<b>Clubgoederen</b>	Goederen waarvan het gebruik niet of alleszins zeer weinig rivaliserend is en waarvan individuen makkelijk uitgesloten kunnen worden.	Kabeltelevisie, telefoonnet, internet, kinderopvang en tennisclubs etc.
<b>Common pool</b>	Goederen die moeilijk uitsluitbaar	Het (over)bevissen van de zee,

<b>resources (CPR)</b>	zijn, maar wel erg rivaliserend zijn.	overbegrazing, elektriciteit, overmatig water gebruik etc.
<b>Positieve externaliteiten</b>	Positieve neveneffecten van activiteiten die ongevraagd invloed uitoefenen op andere personen. Anderen hebben het genot ervan, maar moeten degene die het positief effect veroorzaakt niet vergoeden.	Handelingen die leiden tot behoud, creatie of optimalisatie van gewenste ecosysteemdiensten.
<b>Negatieve externaliteiten</b>	Negatieve neveneffecten van activiteiten die ongevraagd een invloed uitoefenen op andere personen. Het gaat om handelingen waarbij aan anderen, de omgeving of de maatschappij schade wordt toegebracht zonder dat dit vergoed moet worden door degene die de schade veroorzaakt.	Handelingen die leiden tot schade aan het ecosysteem, het ecologisch evenwicht verstoren of een verlies van ecosysteemdiensten teweegbrengen.
<b>Vrijbuitersgedrag of free riding</b>	<i>Free riders</i> profiteren van de positieve externaliteiten van handelingen gesteld door anderen, zonder hiervoor een bijdrage te leveren in de kosten.	

## 5. Besluit en focus van het onderzoeksproject

In het eerste deel hebben we een algemeen begrippenkader uitgewerkt rond het thema "ecosysteemdiensten", dat hanteerbaar is binnen de juridische context maar ook in andere disciplines. Het doel hiervan is om een aantal werkbare definities aan te reiken die vervolgens aangewend kunnen worden door de verschillende actoren betrokken in het maatschappelijk debat waaronder beleidsmakers, juristen en wetenschappers. Concepten zoals ecosystemen, ecosysteemdiensten, ecosysteemgoederen, ecosysteemfuncties en beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten werden toegelicht. Een overzicht van de definities werd weergegeven in een begrippenkader aan het einde van het hoofdstuk. Uniformiteit en helderheid in de begripsomschrijving kan o.i. in belangrijke mate bijdragen tot de verbetering van de interdisciplinaire communicatie.

Vervolgens hebben we getracht om het maatschappelijk probleem inzake ecosysteemdiensten te schetsen. Het concept "ecosysteemdiensten" wordt in de eerste plaats gehanteerd om te benadrukken dat ecosystemen diensten leveren die cruciaal zijn voor het voortbestaan en het welzijn van de mens. Uit recent en toonaangevend wetenschappelijk onderzoek (MEA, 2005) blijkt dat toenemende achteruitgang in de status van ecosystemen en ecosysteemdiensten, ook wel "degradatie" genoemd, een vaststaand gegeven is en anno 2013 een ernstige bedreiging inhoudt voor het menselijk welzijn en de economie. De natuur kent haar grenzen en het staat vast dat deze grenzen stilaan bereikt worden. De gevolgen hiervan zijn al enige tijd merkbaar: klimaatverandering, het verdwijnen van bepaalde soorten, het voorkomen van invasieve soorten, vermindering van de hoeveelheid drinkbaar water etc. Bovendien verloopt degradatie momenteel sneller dan ooit tevoren in de menselijke geschiedenis.

Deze vaststellingen hebben ertoe geleid dat het wetenschappelijk onderzoek naar ecosysteemdiensten de afgelopen decennia exponentieel is toegenomen. Naast ecologen,

hebben ook economen een almaar stijgende interesse getoond voor het onderwerp. De term "ecosysteemdiensten" wordt door economen aangewend om het belang van de baten ("winsten") te benadrukken die ecosystemen realiseren voor de mens. Deze economische invalshoek, die zich richt op het (monetair) waarderen van ecosysteemdiensten, kan op bijval rekenen vanuit de wetenschappelijke wereld. Daarnaast lijkt een dergelijke zienswijze ook stilaan te zijn binnengedrongen in het beleid en komt het thema ook vaker aan bod op de politieke agenda's. Zowel op internationaal en Europees niveau als in Vlaanderen, werden al bepaalde strategieën en doelstellingen vooropgesteld om verdere degradatie tegen te gaan. Denken we bijvoorbeeld aan de internationale en Europese biodiversiteitsstrategie 2020 en de doelstellingen die vooropgesteld worden in het Vlaamse milieubeleidsplan (Mina 4) en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het voorzien van betalingsmechanismen of markten voor ecosysteemdiensten wordt vermeld als mogelijk hulpmiddel bij het behalen van de doelstellingen. Tot nog toe kan er echter geen verbetering worden waargenomen in de toestand van het leefmilieu, integendeel, de voornaamste doelstellingen inzake natuurbehoud worden niet gerealiseerd, ook niet in Vlaanderen. Dit laatste blijkt uit het jaarlijks rapport "Natuurindicatoren" van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO), alsmede uit het Milieurapport Vlaanderen, "MIRA", van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en het rapport van de Bond voor Beter Leefmilieu (BBL).

Er dient weliswaar opgemerkt te worden dat er momenteel nog te weinig systematische informatie voorhanden is betreffende de status van belangrijke ecosystemen en ecosysteemdiensten in Vlaanderen en hun belang voor het welzijn en het voortbestaan van de mens en andere vormen van leven in de biosfeer. Dit maakt het moeilijk om hun individuele status na te gaan of zicht te krijgen op de evoluties die er plaatsvinden. Er is duidelijk nood aan meer inventarisatie. In het kader van de Europese biodiversiteitsstrategie 2020 dient België alleszins tegen 2014 de toestand van haar ecosystemen en ecosysteemdiensten in kaart te brengen en te evalueren.

Ondanks het feit dat het thema "ecosysteemdiensten" de laatste jaren steeds meer op de voorgrond is getreden, voornamelijk vanuit een toegenomen wetenschappelijke en economische interesse, bleef een juridische benadering van het onderwerp grotendeels achterwege. Grondig onderzoek naar de verschillende aspecten van de maatschappelijke problematiek inzake ecosysteemdiensten kan leiden tot een beter inzicht zodat vervolgens een juridische analyse kan plaatsvinden. De centrale vraag is hoe beleidsmakers en regelgevers het belang van ecosystemen en de diensten die ze leveren, kunnen laten doorwegen bij het nemen van beleidsbeslissingen en het opstellen van regels.

Na een analyse van de verschillende aspecten van het maatschappelijk probleem inzake ecosysteemdiensten, werden er drie juridisch relevante thema's geselecteerd:

- **Overconsumptie, overexploitatie en negatieve externaliteiten;**
- **Aanvoertekort en positieve externaliteiten;**
- **Aanspraken op vergoeding voor (behoud van) ecosysteemdiensten.**

Deze thema's vormen de uitvalsbasis voor het verder verloop van de studie.

# Deel 2 – Juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten

## 1. Inleiding

Ecosystemen en ecosysteemdiensten moeten op een passende wijze beschermd worden tegen degradatie gezien hun belang voor het welzijn en het voortbestaan van de mens en andere vormen van leven in de biosfeer. Het is erg belangrijk dat er sprake is van een duurzame ontwikkeling en een duurzaam aanbod van ecosysteemdiensten opdat ook toekomstige generaties kunnen overleven en genieten van onze natuurlijke rijkdommen. De vraag is echter hoe bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten in het recht en in het beleid gerealiseerd moet worden.

Naar aanleiding van de bespreking van het maatschappelijk probleem in het eerste deel, stellen we ons de vraag hoe de adequate bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten vandaag de dag georganiseerd wordt in de Vlaamse context en of er in dit opzicht ruimte behoefte is aan verbetering. We zullen nagaan welke (juridische) instrumenten er momenteel al beschikbaar zijn en in welke mate er reeds gebruik wordt gemaakt van het concept "ecosysteemdiensten". Wordt er voldoende rekening gehouden met het belang en de waarde van ecosysteemdiensten? Of moet het bestaande instrumentarium hervormd worden?

## 2. Verschillende invalshoeken

Het lijkt ons in de eerste plaats aangewezen om de mogelijke benaderingen van het maatschappelijk probleem inzake ecosysteemdiensten kort toe te lichten. Op die manier kunnen we in een later stadium beter nagaan waar mogelijke knelpunten zich voordoen en waaruit zij bestaan.

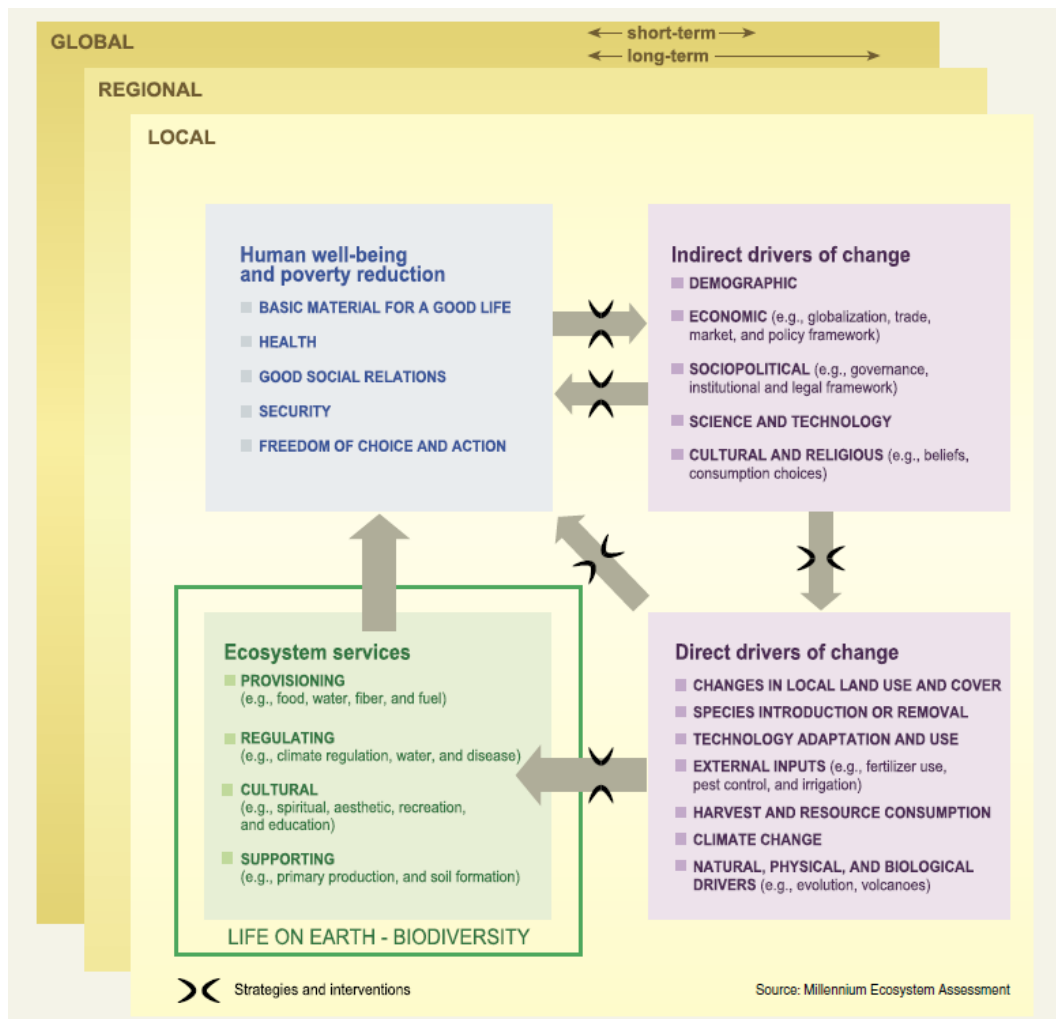
Een klassieke juridische benadering van het probleem zou zijn om te bepalen welke activiteiten van de mens degradatie van ecosystemen en ecosysteemdiensten teweeg brengen, opdat die activiteiten vervolgens gereguleerd of verboden kunnen worden.<sup>90</sup>

In het syntheserapport van de MEA worden de factoren die op directe of indirecte wijze een "verandering" teweeg brengen in het ecosysteem "drivers of change" genoemd. Het gaat zowel om natuurlijke als door de mens veroorzaakte veranderingen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde "direct drivers of change" die een ondubbelzinnige invloed uitoefenen op ecosysteemprocessen (bv. wijziging in landgebruik, introductie van soorten, technologische innovaties etc.) en "indirect drivers of change" die meer diffuus werken en eerder invloed uitoefenen op een of meerdere directe drivers of change (bv. economie, beleid, demografie, cultuur en religie). We verwijzen ter verduidelijking naar onderstaande figuur<sup>91</sup>:

---

<sup>90</sup> K. MERTENS, A. CLIQUET en B. VANHEUSDEN, "Ecosystem services. What's in it for a lawyer?", *EEELR* 2012, p. 31 – 40.

<sup>91</sup> MEA (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis.*, Washington D.C., Island Press, World Resource Institute, 2005, 137 p.; K. MERTENS, A. CLIQUET en B. VANHEUSDEN, "Ecosystem services. What's in it for a lawyer?", *EEELR* 2012, p. 31 – 40.



**Bron:** MEA (2005), Figuur B: "Millennium Ecosystem Assessment Conceptual Framework of Interactions between Biodiversity, Ecosystem Services, Human Well-being, and Drivers of Change", p. vii.

Normaal gezien vinden veranderingen in ecosystemen gradueel plaats. Uit de MEA (2005) blijkt echter dat de kans op niet-lineaire veranderingen in ecosystemen steeds toeneemt. Bij niet-lineaire veranderingen zal het ecosysteem, eens een bepaalde "drempel" is overschreden, veranderen in een volledig gealterneerde toestand. Deze "shift" kan plotseling plaatsvinden en op grote schaal met belangrijke gevolgen voor het menselijk welzijn. Het is, bij overschrijding van de drempel, immers onmogelijk of alleszins zeer duur om de toestand terug om te keren en verliezen kunnen in dit geval niet herwonnen worden.<sup>92</sup>

**Voorbeelden** van niet-lineaire veranderingen zijn het uitsterven van soorten, klimaatverandering, uitbraak van epidemieën, uitputting van de visvoorraad, etc.<sup>93</sup>

Voor de aanpak van de verschillende aspecten van het maatschappelijk probleem (zie

<sup>92</sup> MEA (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis.*, Washington D.C., Island Press, World Resource Institute, 2005, 137 p.

<sup>93</sup> MEA (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis.*, Washington D.C., Island Press, World Resource Institute, 2005, 137 p.

Deel 1 – Begrippenkader en schets van het maatschappelijk probleem) ontwaren we volgende invalshoeken:

- Bepaalde “*drivers of change*” worden vandaag de dag al gereguleerd aan de hand van juridische regels die verbodsbepalingen, standaardnormen, beginselen en voorschriften inhouden en deel uitmaken van het milieurecht, voornamelijk het natuurbehoudsrecht (**directe regulering**). Het natuurbehoudsrecht is *in se* gericht op de duurzame instandhouding en herstel van ecosystemen. Het is de bedoeling om negatieve externaliteiten tegen te gaan door bepaalde handelingen te verbieden of reguleren. Bij de bestrijding van onomkeerbare veranderingen in ecosystemen speelt directe regulering een zeer belangrijke rol: negatieve milieueffecten en mogelijke milieuschade worden zoveel mogelijk voorkomen of streng aangepakt.
- Daarnaast kunnen allerhande economische en sociale instrumenten bijdragen tot het beschermen van ecosystemen en de diensten die ze leveren (**indirecte regulering**). Hierbij wordt gebruik gemaakt van economische of sociale prikkels die de betrokkenen zullen aanmoedigen om maatschappelijk wenselijke handelingen te stellen of zich te onthouden van niet-wenselijk gedrag. Het tot stand brengen van positieve externaliteiten wordt beloond en het veroorzaken van negatieve externaliteiten wordt ontraden.
- Een nieuwe benadering van de problematiek is gelegen in het **waarderen van ecosysteemdiensten**. Deze aanpak kan sinds de MEA en TEEB-rapporten op steeds meer bijval rekenen. Recente wetenschappelijke inzichten maken het immers mogelijk om rekening te houden met de waarde van ecosysteemdiensten bij beleid en regelgeving.

We onderzoeken of het bestaande instrumentarium in Vlaanderen (directe en indirecte regulering) tegemoet komt aan de recente vaststellingen inzake toenemende degradatie van ecosysteemdiensten en hoe hier eventueel beter op ingespeeld kan worden. We zullen nagaan of de huidige aanpak aansluit bij de wetenschappelijke inzichten anno 2013 en meer bepaald of de waarde van ecosysteemdiensten voldoende geïntegreerd wordt binnen het domein van recht en beleid. Eerst zullen we echter de besproken invalshoeken verder toelichten.

## 2.1. Directe regulering

### ***A. Internationaal en Europees rechtskader***

Op internationaal en Europees niveau werden talrijke verdragen, verordeningen en richtlijnen uitgevaardigd inzake natuurbehoud. De belangrijkste regelgeving die bijdraagt aan de bescherming van ecosystemen en ecosysteemcomponenten wordt kort besproken in





Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau. Wat de verdragen betreft, gaan we hierbij enkel in op verdragen die door België ondertekend en geratificeerd werden. Deze juridische instrumenten zijn doorgaans het uitgangspunt geweest voor latere nationale en Vlaamse wet- en regelgeving. Het betreft regels die betrekking hebben op de bescherming van waterrijke gebieden, bedreigde plant- en diersoorten en hun habitats, landschappen, natuurlijk erfgoed en bescherming van de bodem. Daarnaast komt ook regelgeving inzake aansprakelijkheid voor milieuschade, handhaving en milieueffectrapportering aan bod.

## **B. Nationale en Vlaamse regelgeving**

België is een federale staat. Belangrijke bevoegdheden werden inmiddels overgeheveld naar de gewesten. Conform art. 6, § 1, II van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (BWHI) zijn de gewesten bevoegd voor de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder. Tevens beschikken de gewesten over bevoegdheden inzake landinrichting en natuurbehoud (art. 6, § 1, III BWHI) zoals de natuurbescherming, de groengebieden, parkgebieden en groene ruimten, de bossen, de jacht en de vogelvangst, de visvangst en de visteelt. Daarnaast zijn de gewesten onder meer bevoegd voor de ruimtelijke ordening, het landbouwbeleid, het energiebeleid en de zeevisserij.

De bescherming van de Noordzee is een federale bevoegdheid. Nochtans omvat de gewestelijke bevoegdheid "zeevisserij" onder meer het quotabeheer en andere aspecten die eveneens betrekking hebben op het duurzaam karakter van de zeevisserij. De federale overheid is bevoegd inzake de import, de export en de doorvoer van zowel dierlijke als plantaardige uitheemse soorten. Daarnaast is ook het dierenwelzijn momenteel nog een federale bevoegdheid. Echter, in het licht van de komende regionalisering wordt voorzien om dit aspect tot een gewestelijke bevoegdheid te maken.<sup>94</sup>

Thema's zoals ecosystemen, duurzame ontwikkeling en biodiversiteit werden niet uitdrukkelijk vermeld bij de bevoegdheidsverdeling. Zij vormen aldus "residuaire bevoegdheden" voor zover ze niet overlappen met reeds bestaande bevoegdheden van de gewesten.<sup>95</sup>

In

---

<sup>94</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 30; B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 161 – met aanvulling van de opmerkingen van W. STOOP van het Departement Landbouw en Visserij, afdeling organisatie en strategisch beleid (nota d.d. 26.11.2012).

<sup>95</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 161.



Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau, worden enerzijds enkele algemene decreten inzake milieu en natuurbehoud besproken, anderzijds wordt de relevante sectorale regelgeving onderzocht. Deze juridische instrumenten dragen allen op hun eigen manier bij tot de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Algemene beginselen inzake natuurbehoud komen aan bod in het DABM en het Natuurdecreet. Het gaat bijvoorbeeld om het *standstill* -beginsel, de natuurtoets, de zorgplicht, het voorzorgsbeginsel etc. Diverse sectorale regelgeving voorziet specifiek in de bescherming van het water, bossen, kustduinen, bepaalde landschappen, de bodem etc.

## 2.2. Indirecte regulering

Naast het milieurecht en het natuurbehoudsrecht (directe regulering), kan er beroep worden gedaan op tal van economische en sociale instrumenten (indirecte regulering) om bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten te bevorderen en zo bij te dragen tot duurzaam beheer. Deze instrumenten worden in het kader van onderhavige studie niet exhaustief besproken. We geven louter een aantal voorbeelden om een beeld te schetsen van de verschillende mogelijkheden hiertoe.<sup>96</sup>

### A. Economische instrumenten

Economische instrumenten verbinden materiële voordelen aan milieuvriendelijk gedrag of nadelen aan milieuonvriendelijk gedrag om op die manier het gewenste gedrag te stimuleren.<sup>97</sup> Enkele voorbeelden zijn:

- **Het toekennen van subsidies** met als doel bepaalde activiteiten die bevorderlijk zijn voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten aan te moedigen of de betrokkenen te prikkelen om geen handelingen te stellen die onherstelbare schade zouden teweeg brengen aan het ecosysteem.
  - Zo wordt door de overheid bijvoorbeeld een subsidie toegekend aan landbouwers om tot bebossing over te gaan van hun landbouwgronden.<sup>98</sup> Deze subsidie kadert binnen de doelstellingen van duurzaam bosbeheer. Er zijn drie soorten subsidies: een aanplantingssubsidie, een onderhoudssubsidie en een subsidie voor inkomenscompensatie. De landbouwer is verplicht om het terrein voor tenminste 25 jaar bebost te laten.<sup>99</sup>
  - Een ander voorbeeld is de subsidie voor het aanleggen van een "groen dak". Het gaat om daken waarvan de dakbedekking hoofdzakelijk bestaat uit levende planten die goed bestand zijn tegen wind, hitte, vorst en uitdroging. Groendaken ogen niet alleen mooi maar leveren daarnaast ook een positieve bijdrage tot de waterhuishouding en hebben een effect op de luchtkwaliteit en het klimaat.<sup>100</sup>
- **Het toekennen van fiscale voordelen** (vrijstellingen van belastingen of successierechten) **of voorzien in fiscale nadelen** (milieuheffingen) teneinde bepaald gedrag te stimuleren of af te raden.

<sup>96</sup> In dit opzicht dient opgemerkt te worden dat de scheidingslijn tussen directe en indirecte regulering niet altijd even duidelijk is, er kan in dit opzicht bijvoorbeeld gedacht worden aan een administratieve of strafrechtelijke geldboete voor het overtreden van een bepaalde wettelijke norm.

<sup>97</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 15.

<sup>98</sup> Besluit van 14 november 2008 van de Vlaamse Regering betreffende de subsidiëring van de bebossing van landbouwgronden ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO); [http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Bos/Subsidies/Bebossen\\_landbouwgrond.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Bos/Subsidies/Bebossen_landbouwgrond.aspx) (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<sup>99</sup> [http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Bos/Subsidies/Bebossen\\_landbouwgrond.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Bos/Subsidies/Bebossen_landbouwgrond.aspx) (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<sup>100</sup> <http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Groen/Groendaken.aspx> (geraadpleegd op 9 juli 2012).

- Voor een voorbeeld van een fiscaal voordeel kan verwezen worden naar het Bosdecreet. Sinds 2003 werd er immers een artikel 13*bis* voorzien dat in bepaalde gevallen een vrijstelling toekent van successierechten voor bossen. De voorwaarden bestaan er onder meer uit dat het bos zijn "aard" van bos behoudt en dat het effectief gevoerde beheer overeenstemt met een goedgekeurd beheersplan. Op die wijze beoogt men een duurzaam bosbeheer te stimuleren.
- Een fiscaal nadeel wordt bijvoorbeeld voorzien door de Vlaamse milieuheffing voor het storten, verbranden, sorteren en voorbehandelen van afvalstoffen.<sup>101</sup> In dezelfde zin kan verwezen worden naar producttaksen of milieutaksen voor wegwerpfototoestellen, batterijen en verpakkingen.<sup>102</sup> Schadelijke handelingen voor het milieu of schadelijke stoffen worden hier door middel van het invoeren van een heffing ontraden.

## **B. Sociale instrumenten**

Sociale instrumenten hebben als doel het gedrag van de betrokken personen te veranderen en hun motivering te vergroten door middel van overleg en overreding.<sup>103</sup> In dit opzicht kunnen onder meer vermeld worden:

- **Het toekennen van certificaten, milieu- en energielabels** aan bedrijven die aan eco-management doen.<sup>104</sup>
  - Het milieubeheer- en milieuauditsysteem van de EU (*Eco-Management and Audit Scheme*, afgekort "EMAS") heeft bijvoorbeeld tot doel om bij te dragen aan een gestage verbetering van de milieuprestaties van bedrijven en andere organisaties.<sup>105</sup> Men beoogt de milieuresultaten te verbeteren door het vaststellen en toepassen van milieubeheersystemen. Daarnaast worden de resultaten van deze beheersystemen stelselmatig, objectief en periodiek beoordeeld door een milieuaudit. De opleiding en actieve deelname van het personeel wordt gestimuleerd alsmede de voorlichting van het bredere publiek. Het gaat om een vrijwillige deelname doch de deelnemende organisaties kunnen in ruil een label bekomen.<sup>106</sup>
  - Een ander voorbeeld is het label voor biologische landbouw van de Europese Unie. Dit label bevestigt dat een product afkomstig is van biologische landbouw op Europees grondgebied. Hierbij worden geen kunstmatige meststoffen en chemische pesticiden gebruikt. Er wordt bovendien aandacht besteed aan dierenwelzijn en milieuzorg.<sup>107</sup>
- **Milieueducatie** heeft betrekking op informatieoverdracht door de overheid, ondernemingen etc. waarbij bijvoorbeeld informatie wordt gegeven over milieuvriendelijke productieprocessen of duurzame aanwending van natuurlijke bronnen.<sup>108</sup>
  - Als voorbeeld kan verwezen worden naar "Inverde", het forum voor groenexpertise voor de overheid en de groene sector. Inverde is de Vlaamse marktleider in opleidingen aangaande bos-, groen- en natuurbeheer. Zo kan er bij Inverde bijvoorbeeld een opleiding worden gevolgd voor vlindervriendelijk terreinbeheer.<sup>109</sup>

<sup>101</sup> Art. 45 §1 Decr. VI. 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen, *BS* 28 februari 2012, p. 12943.

<sup>102</sup> Deze worden geregeld door de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten en de artikelen 369 tot en met 401*bis* van de Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

<sup>103</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 17.

<sup>104</sup> [http://ec.europa.eu/environment/emas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm) (geraadpleegd op 9 april 2012).

<sup>105</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/l28022\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/l28022_nl.htm) (geraadpleegd op 9 april 2012).

<sup>106</sup> Verordening (EG) nr. 1221/2009 van 25 november 2009 inzake de vrijwillige deelname van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS); [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/l28022\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/l28022_nl.htm) (geraadpleegd op 9 april 2012).

<sup>107</sup> <http://www.ovam.be/jahia/Jahia/pid/309> (geraadpleegd op 29 juni 2012); [http://www.labelinfo.be/label/korte\\_fiche/10/](http://www.labelinfo.be/label/korte_fiche/10/) (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<sup>108</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 17.

<sup>109</sup> <http://www.inverde.be/> (geraadpleegd op 31 januari 2013).

- **Vrijwillige gedragscodes** of codes van goede praktijk waarbij bedrijven of particulieren aan zelfregulering doen.<sup>110</sup>
  - Een voorbeeld hiervan zijn de praktijkgidsen betreffende goede landbouwpraktijken.<sup>111</sup>

### 2.3. Het waarderen van ecosystemendiensten als nieuwe invalshoek

Het thema "waarderen van ecosystemendiensten" kan o.i. een nieuw perspectief bieden op de aanpak van het maatschappelijk probleem. Het idee is dat men meer geneigd zal zijn om zorgvuldig met ecosystemen en ecosystemendiensten om te gaan, wanneer duidelijk wordt wat de waarde ervan is.<sup>112</sup> De interesse voor dit onderwerp neemt wereldwijd toe. Ook beleidsmakers maken meer en meer gebruik van het concept "ecosystemendiensten" in deze context. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de beleidsdoelstellingen van het Vlaams Gewest (Mina 4) en de Europese biodiversiteitsstrategie 2020 (zie deel 1 onder B. Internationale, Europese en nationale strategieën en doelstellingen).

Er is sprake van schaarste, hetgeen tot gevolg heeft dat ecosystemendiensten een almaar grotere waarde krijgen voor de mensheid. Deze waarde dient mee gewogen te worden bij het maken van economische keuzes en beleidsbeslissingen. Het gevaar is immers reëel dat het huidige verlies aan ecosystemendiensten onomkeerbaar is en dat er enorme investeringen nodig zullen zijn om dit verlies te compenseren indien dit überhaupt al mogelijk is.<sup>113</sup> Deze visie kan als "nieuwe benadering" op bijval rekenen vanuit de wetenschappelijke wereld.<sup>114</sup> We zullen nu eerst nagaan wat er precies bedoeld wordt met het waarderen van ecosystemendiensten.

#### A. De monetaire waarde van ecosystemendiensten

De laatste decennia is de nadruk steeds meer komen te liggen op het monetair waarderen van de voordelen die ecosystemen leveren aan de mensheid (zie onder meer TEEB, 2011). Het begrip "ecosystemendiensten" speelt in dit opzicht een sleutelrol aangezien men hiermee rechtstreeks de baten voor het menselijk welzijn tot uitdrukking kan brengen. Het monetair waarderen van deze winsten lijkt een zeer praktisch hanteerbare methode om het belang van ecosystemendiensten aan te tonen.

Ecosystemegoederen zoals hout, honing, kruiden etc. hebben overduidelijk een marktwaarde. Echter, voor de meeste ecosystemendiensten is dit niet zo voor de hand liggend: zij beschikken niet over een marktprijs. Door hun waarde uit te drukken in monetaire eenheden, kunnen niet-vermarktbaar ecosystemendiensten alsnog vergeleken worden met marktgerelateerde goederen en diensten.<sup>115</sup>

In 1997 beoogde **R. CONSTANZA** samen met een team van onderzoekers, waaronder economen, ecologen en geografen, een eerste poging te ondernemen tot het waarderen van alle ecosystemendiensten die op Aarde worden geleverd. De totale monetaire waarde

<sup>110</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 17.

<sup>111</sup> Voor meer info, zie <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=125> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<sup>112</sup> <http://www.cbd.int/ecosystem/> (geraadpleegd op 20 april 2012).

<sup>113</sup> S. JACOBS, J. STAES, B. DE MEULENAER, A. SCHNEIDER, D. VREBOS, F. STRAGIER, F. VANDEVENNE, I. SIMOENS, K. VAN DER BIEST, S. LETTENS, B. DE VOS, B. VAN DER AA, F. TURKELBOOM, T. VAN DAELE, O. GENAR, B. VAN BALLAER, S. TEMMERMAN en P. MEIRE, *Ecosystemendiensten in Vlaanderen: een verkennende inventarisatie van ecosystemendiensten en potentiële ecosystemewinsten*, University of Antwerp, Ecosystem Management Research Group, 2010, [www.lne.be/](http://www.lne.be/) (geraadpleegd op 10 april 2012), 305 p.

<sup>114</sup> M. BAUTERS, B. SPIESSENS, S. VAN DEN BERE e.a., "Natuurstudie. Ecosystemendiensten in de praktijk: een studie voor de bossen van Geel-Bel", *ANTenne* oktober – december 2011, Jaargang 5, nr. 4, p. 13 – 17.

<sup>115</sup> Werkgroep Metaforum Leuven, *Biodiversiteit: basisproduct of luxegoed?*, visietekst 2, voorgesteld op het symposium van 4 november 2010, K.U. Leuven, <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/309214> (geraadpleegd 16 april 2012), p. 15.

van ecosysteemdiensten werd toen geschat tussen 16 en 54 triljoen US dollars per jaar. De waarde van het mondiaal Bruto Nationaal Product bedroeg destijds 18 triljoen US dollars.<sup>116</sup>

Milieu-economen hebben inmiddels veelvuldig onderzoek gedaan naar dit onderwerp. De moeilijkheid is gelegen in het feit dat ecosysteemdiensten meestal geen directe maar enkel een indirecte gebruikswaarde (koolstofopslag van bossen, biodiversiteit, klimaatregeling, het tegengaan van bodemerosie etc.) hebben.<sup>117</sup> Er werden al diverse technieken ontwikkeld die kunnen helpen bij het uitdrukken van de monetaire waarde van ecosysteemdiensten, bijvoorbeeld<sup>118</sup>:

- **De hedonistische prijsmethode**, die de waarde van een niet-vermarktbaar goed inschat op basis van geobserveerd gedrag in de markt van een gerelateerd goed.
- **De preventiekostenmethode of bestrijdingskostenmethode**, die zich baseert op de kosten van maatregelen die de overheid of bedrijven (moeten) nemen om milieuschade te voorkomen, te vermijden of te bestrijden.
- **De substitutiekostenmethode**, waarbij de kosten die men moet maken om een goed of dienst te vervangen of in zijn oorspronkelijke toestand te herstellen, gebruikt worden als maatstaf voor de baten.
- **De uitgedrukte voorkeursmethode**, waarbij men rechtstreeks aan individuen vraagt hoeveel zij bereid zijn te betalen voor een milieudienst of -goed, door middel van bevestigingen en enquêtes (bv. de *Contingent Valuation Method* of CVM waarbij door middel van een enquête, een hypothetische markt gecreëerd wordt waarin een bepaald milieugoed verhandeld wordt).

Om de waarde zo goed mogelijk te benaderen, kunnen verschillende waarde-elementen best gecombineerd worden. Eén enkele waarderingmethode lijkt ons niet te volstaan.<sup>119</sup>

Omdat de Vlaamse overheid het belang inziet van ecosysteemdiensten en beter geïnformeerde beleidsbeslissingen, gaf het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) de opdracht aan een team van economen en ecologen van het VITO en de universiteiten van Antwerpen en Amsterdam om een studie uit te werken waarmee het belang en de economische waarde van ESD voor Vlaanderen kan worden aangetoond.<sup>120</sup> De resultaten van deze waarderingstudie werden samengebracht in een eindrapport "**Economische waarderingstudie van ecosysteemdiensten voor MKBA**", dat als hulpmiddel kan dienen voor het beter onderbouwen van beleidskeuzes met een impact op natuur.<sup>121</sup> LNE, VITO en de Universiteit Antwerpen namen vervolgens het initiatief om complementair aan de studie de rekentool "**Natuurwaardeverkenner**" te ontwikkelen die het rekenwerk bij toepassingen vergemakkelijkt. De Natuurwaardeverkenner kan gebruikt worden ter ondersteuning voor het kwantificeren en waarderen van ecosysteemdiensten in een kosten-batenanalyse of andere evaluaties van projecten met effect op ecosystemen. Deze tool is ook bruikbaar voor het bepalen van de meest geschikte locatie en inrichting van een natuurlandschap op basis van ecosysteemdiensten.<sup>122</sup>

Om ecosysteemdiensten te kunnen onderwerpen aan een monetaire waardering, dienen er voldoende wetenschappelijk onderbouwde gegevens voorhanden te zijn omtrent de ecologische processen en interacties binnen het ecosysteem, de status van ecosysteemdiensten en de eindigheid van de winsten die eruit voortvloeien. Er werd al

<sup>116</sup> R. CONSTANZA *et al.*, "The value of the World's ecosystem services and natural capital", *Nature*, vol. 387, 15 mei 1997, p. 253 – 260.

<sup>117</sup> LNE, *Milieubaten of milieuschadetekosten – waarderingstudies in Vlaanderen*, 2007,

[http://www.lne.be/themas/beleid/milieu-economie/downloadbare-bestanden/ME8\\_rapport%20milieubaten.pdf](http://www.lne.be/themas/beleid/milieu-economie/downloadbare-bestanden/ME8_rapport%20milieubaten.pdf) (geraadpleegd op 10 april 2012), 109 p.

<sup>118</sup> Voor een uitvoerige bespreking zie LNE, *Milieubaten of milieuschadetekosten – waarderingstudies in Vlaanderen*, 2007,

[http://www.lne.be/themas/beleid/milieu-economie/downloadbare-bestanden/ME8\\_rapport%20milieubaten.pdf](http://www.lne.be/themas/beleid/milieu-economie/downloadbare-bestanden/ME8_rapport%20milieubaten.pdf) (geraadpleegd op 10 april 2012), 109 p.

<sup>119</sup> Werkgroep Metaforum Leuven, *Biodiversiteit: basisproduct of luxegoed?*, visietekst 2, voorgesteld op het symposium van 4 november 2010, K.U. Leuven, <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/309214> (geraadpleegd 16 april 2012), p. 16.

<sup>120</sup> <http://rma.vito.be/natuurwaardeverkenner/> (geraadpleegd op 3 april 2012).

<sup>121</sup> I. LIEKENS, M. SCHAAFSMA, J. STAES, L. DE NOCKER, R. BROUWER, P. MEIRE, *Economische waarderingstudie van ecosysteemdiensten voor MKBA. Studie in opdracht van LNE, afdeling milie-, natuur- en energiebeleid*, 2009, VITO, 2009/RMA/R308, 189 p.; <http://rma.vito.be/natuurwaardeverkenner/> (geraadpleegd op 3 april 2012).

<sup>122</sup> <http://rma.vito.be/natuurwaardeverkenner/> (geraadpleegd op 3 april 2012).

heel wat relevant onderzoek verricht maar er ontbreekt nog steeds wezenlijke informatie. Dit geldt eveneens voor Vlaanderen. Verder wetenschappelijk onderzoek lijkt dan ook aangewezen. Hiervoor is een multidisciplinaire samenwerking vereist tussen ecologen, biologen, economen etc.<sup>123</sup>

Ondanks de toegenomen interesse voor het waarderen van ecosysteemdiensten, is niet iedereen uitgesproken voorstander van deze nieuwe benadering.<sup>124</sup> Sommige auteurs uiten zowel empirische als theoretische bezwaren tegen het waarderen van de natuur. Zo wordt gesteld dat ecosystemen zodanig complex zijn, dat de mens er nauwelijks zicht op kan krijgen en *a fortiori* niet in de mogelijkheid is om ze monetair te waarderen. Ook bestaat de vrees dat binnen deze benadering de waarde van bepaalde ecosysteemdiensten te zwaar zal doorwegen op de besluitvorming ten nadele van andere, minder waardevol geachte maar toch belangrijke, ecosysteemdiensten.

K. MERTENS *et al.* (2012) wijzen in die zin op de risico's die verbonden zijn aan het waarderen van niet-vermarktbaar waarden zoals biodiversiteit<sup>125</sup>:

*"When nature or the environment as a whole has a monetary value it is not only easy to convince policymakers of the importance to protect it. It is also easier to convince the general public and entrepreneurs to take part in the protection of biodiversity. However, there are some risks involved when policies would only concentrate on the protection of biodiversity that can be monetized. It could contain that biodiversity which cannot be monetized is therefore not protected."*

## **B. De maatschappelijke en ecologische waarde van ecosysteemdiensten**

Gezien de kritische bedenkingen die geformuleerd worden ten aanzien van het monetair waarderen, wensen we te benadrukken dat niet louter de pure geldelijke waarde van ecosysteemdiensten van belang is. Een monetaire waardering kan namelijk nooit de totale waarde van ecosysteemdiensten omvatten. De waarde van ecosysteemdiensten kan daarnaast ook in ecologische eenheden of sociale eenheden (immateriële waarde) worden uitgedrukt. We denken in dit opzicht aan de volksgezondheid, de veiligheid van de mens, het aantal soorten dat voorkomt in het ecosysteem etc. Het is cruciaal dat ook met deze "waarden" voldoende rekening wordt gehouden bij het maken van beslissingen.<sup>126</sup>

Ter verduidelijking van het bovenstaande verwijzen we naar onderstaande figuur in de TEEB-studie:

---

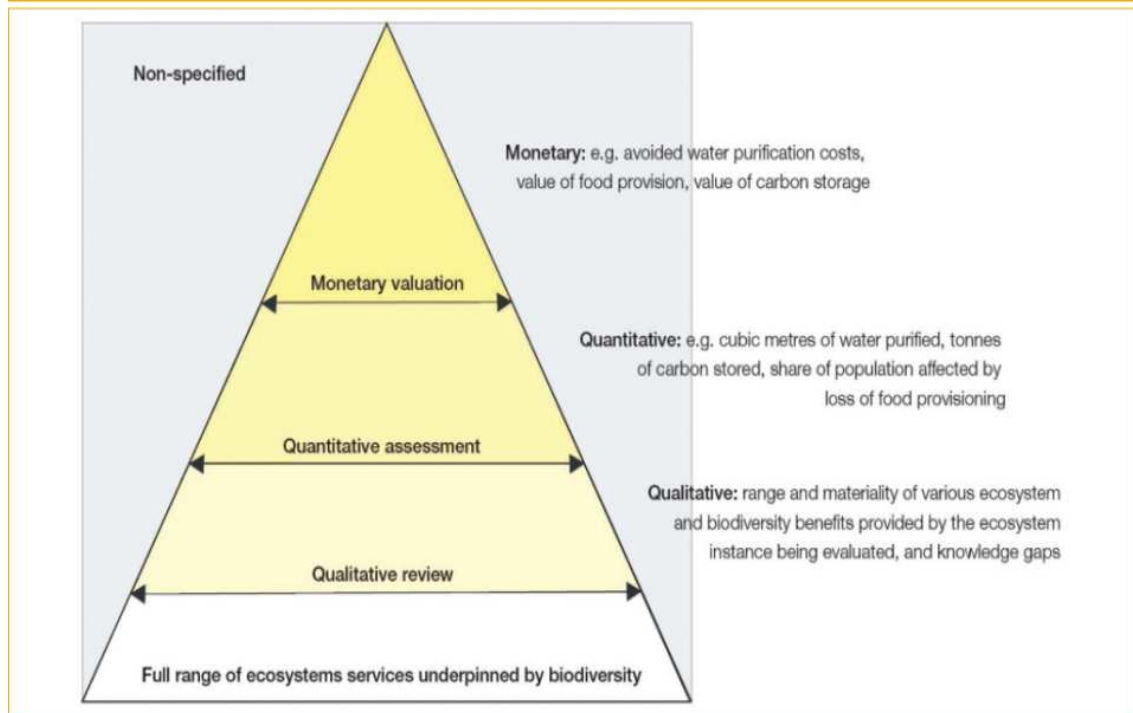
<sup>123</sup> S. JACOBS, J. STAES, B. DE MEULENAER, A. SCHNEIDER, D. VREBOS, F. STRAGIER, F. VANDEVENNE, I. SIMOENS, K. VAN DER BIEST, S. LETTENS, B. DE VOS, B. VAN DER AA, F. TURKELBOOM, T. VAN DAELE, O. GENAR, B. VAN BALLAER, S. TEMMERMAN en P. MEIRE, *Ecosysteemdiensten in Vlaanderen: een verkennende inventarisatie van ecosysteemdiensten en potentiële ecosysteemwinsten*, University of Antwerp, Ecosystem Management Research Group, 2010, [www.lne.be/](http://www.lne.be/) (geraadpleegd op 10 april 2012), 305 p.

<sup>124</sup> Zie bijvoorbeeld in deze zin: P.R. EHRlich en A.H. EHRlich, "The value of biodiversity", *Ambio*, 21 (3), 1992, p. 219-226; M. SAGOFF, "The quantification and valuation of ecosystem services", *Ecological Economics*, 70 (3), p. 497 – 502.

<sup>125</sup> K. MERTENS, A. CLIQUET en B. VANHEUSDEN, "Ecosystem services. What's in it for a lawyer?", *EEELR* 2012, p. 31 – 40.

<sup>126</sup> C.M. VAN DER HEIDE en F.J. SIJSTMA, *Maatschappelijke waardering van ecosysteemdiensten; een handreiking voor publieke besluitvorming. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011*, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOT-werkdocument 273, Wageningen, 2011, [http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/WOT/Werkdocumenten/WOTwerkdocument\\_273.pdf](http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/WOT/Werkdocumenten/WOTwerkdocument_273.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 26 e.v.

Figure 4.2: The benefits pyramid



Source: P. ten Brink; presentation at March 2008 workshop Review of Economics of Biodiversity Loss, Brussels

C.M. VAN DER HEIDE en F.J. SIJSTMA (2011) merken terecht op dat het “prijskaartje” dat door monetarisering aan een ecosysteemdienst kan worden opgehangen niet altijd hetzelfde is als de waarde die de dienst werkelijk vertegenwoordigt voor de samenleving.<sup>127</sup> De waarde van ecosysteemdiensten omvat meerdere aspecten dan louter hetgeen in geldelijke termen kan worden uitgedrukt.<sup>128</sup> Een monetaire waardering dient o.i. zoveel mogelijk samen te gaan met waardering van andere relevante aspecten zoals de maatschappelijke waarde en de ecologische waarde van de ecosysteemdiensten, naast de intrinsieke waarde van ecosystemen.

### **C. Redenen voor het waarderen van ecosysteemdiensten**

We kunnen enkele belangrijke redenen onderscheiden voor het waarderen van ecosysteemdiensten:

#### **Groter maatschappelijk draagvlak voor duurzaam beheer**

Samen met MERTENS *et al.* (2012) stellen we vast dat een van de voordelen van het waarderen van ecosysteemdiensten is dat beleidsmakers, ondernemingen en burgers sneller overtuigd kunnen worden van het belang van de baten die ecosystemen leveren voor het menselijk welzijn. Het uitdrukken van deze baten in een geldelijke waarde vergroot daarnaast de kans om ondernemers en burgers aan te trekken om deel te

<sup>127</sup> C.M. VAN DER HEIDE en F.J. SIJSTMA, *Maatschappelijke waardering van ecosysteemdiensten; een handreiking voor publieke besluitvorming. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011*, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOT-werkdocument 273, Wageningen, 2011, [http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/WOT/Werkdocumenten/WOTwerkdocument\\_273.pdf](http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/WOT/Werkdocumenten/WOTwerkdocument_273.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 26 e.v.

<sup>128</sup> L. HEIN, K. VAN KOPPEN, R.S. DE GROOT en E.C. VAN IERLAND, “Spatial scales, stakeholders and the valuation of ecosystem services”, *Ecological Economics*, 57 (2), 2006, [http://upi-yptk.ac.id/Ekonomi/Hein\\_Spatial.pdf](http://upi-yptk.ac.id/Ekonomi/Hein_Spatial.pdf) (geraadpleegd op 6 juli 2012), p. 209 – 228.



nemen aan de bescherming van ecosystemen.<sup>129</sup> Het doel van het waarderen van ecosysteemdiensten is gelegen in het integreren van deze waarde in het economisch denken, zodat het beleid zich hieraan kan aanpassen en een groter draagvlak voor duurzaam beheer tot stand komt.<sup>130</sup>

### Evaluatie van beslissingen en bepalen van prioriteiten

De langetermijneffecten die bepaalde handelingen of activiteiten teweeg brengen voor het ecosysteem en de ecosysteemdiensten worden momenteel nog onvoldoende in rekening genomen bij het maken van individuele of beleidsbeslissingen. Door het waarderen van ecosysteemdiensten, kunnen projecten en beleidsmaatregelen geëvalueerd worden in functie van de impact op en de vastgestelde waarde van ecosysteemdiensten.<sup>131</sup> De waarde van ecosysteemdiensten kan tevens als leidraad dienen bij het bepalen van de prioriteiten. Het wordt dan mogelijk om verschillende beleidsopties of keuzes tegen elkaar af te wegen. In dit opzicht kan waardering ook bijdragen aan een betere allocatie van schaarse (overheids)middelen.<sup>132</sup> Het waarderen van ecosysteemdiensten biedt met andere woorden de mogelijkheid om een groeiërgichte economie te rijmen met ons begrensd leefmilieu.<sup>133</sup>

### Beter benutten van positieve externaliteiten

Eerder werd reeds aangehaald dat het maatschappelijk probleem inzake ecosysteemdiensten mede betrekking heeft op een aanvoertekort. Duurzaam beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten zal niet altijd interessant zijn vanuit economisch perspectief. Ecosysteemdiensten resulteren immers in positieve externaliteiten voor anderen of de gehele samenleving, waarvan de monetaire waarde niet kan worden gecompenseerd door de beheerder. Nochtans levert diens handelen baten op voor anderen, die er kosteloos van meegenieten (*free riders*). In dit opzicht kan het waarderen van ecosysteemdiensten bijdragen tot het beter benutten van positieve externaliteiten. Er kan immers pas een prijs verbonden worden aan het duurzaam beheer of (land)gebruik, indien men zicht heeft op de waarde van de ecosysteemdiensten die erdoor gerealiseerd worden. Het beter kunnen benutten van de positieve externaliteiten kan een mogelijk antwoord bieden op het probleem inzake het aanvoertekort met betrekking tot ecosysteemdiensten.

### Begroten en beoordelen van ecologische schade

Tot slot dient vermeld te worden dat waardering van ecosysteemdiensten eveneens een belangrijke rol kan spelen bij het begroten en beoordelen van schadeclaims met betrekking tot ecologische schade of milieuschade.<sup>134</sup>

Als **voorbeeld** kan verwezen worden naar de zaak betreffende het stilleggen van het waterzuiveringsstation te Brussel-Noord.<sup>135</sup> In december 2009 legde N.V. Aquiris, de Franse

<sup>129</sup> K. MERTENS, A. CLIQUET en B. VANHEUSDEN, "Ecosystem services. What's in it for a lawyer?", *EEELR* 2012, p. 31 – 40.

<sup>130</sup> M. BAUTERS, B. SPIESSENS, S. VAN DEN BERE e.a., "Natuurstudie. Ecosysteemdiensten in de praktijk: een studie voor de bossen van Geel-Bel", *ANTenne* oktober – december 2011, Jaargang 5, nr. 4, p. 13 – 17.

<sup>131</sup> Werkgroep Metaforum Leuven, *Biodiversiteit: basisproduct of luxegoed?*, visietekst 2, voorgesteld op het symposium van 4 november 2010, K.U. Leuven, <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/309214> (geraadpleegd 16 april 2012), p. 17.

<sup>132</sup> R. SLOOTWEG en P. VAN BEUKERING, *Valuation of Ecosystem Services and Strategic Environmental Assessment; Lessons from Influential Cases*, Utrecht, Netherlands Commission for Environmental Assessment, 2008, <http://www.cbd.int/forest/cs.shtml> (geraadpleegd op 6 juli 2012), 32p.

<sup>133</sup> S. JACOBS, J. STAES, B. DE MEULENAER, A. SCHNEIDER, D. VREBOS, F. STRAGIER, F. VANDEVENNE, I. SIMOENS, K. VAN DER BIEST, S. LETTENS, B. DE VOS, B. VAN DER AA, F. TURKELBOOM, T. VAN DAELE, O. GENAR, B. VAN BALLAER, S. TEMMERMAN en P. MEIRE, *Ecosysteemdiensten in Vlaanderen: een verkennende inventarisatie van ecosysteemdiensten en potentiële ecosysteemwinsten*, University of Antwerp, Ecosystem Management Research Group, 2010, [www.lne.be/](http://www.lne.be/) (geraadpleegd op 10 april 2012), 305 p.

<sup>134</sup> R. BROUWER, *Payments for Ecosystem Services: Making Money Talk*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Economic Evaluation of the Environment, in particular Water Economics, aan de faculteit der Aard- en Levenswetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam op 15 april 2010, 32 p.

<sup>135</sup> *Hand.* VI. Parl. 2010-2011, 1 februari 2011, commissievergadering nr. C120 – LEE17.

uitbater van het waterzuiveringsstation Brussel-Noord, het station stil, naar eigen zeggen door de aanwezigheid van overtollig zand en grote hoeveelheden puin, waardoor de installaties en de veiligheid van het personeel bedreigd zouden zijn geweest. Er bestond echter grote twijfel over de waarachtigheid van deze argumenten. Het gevolg van de stillegging was dat gedurende elf dagen ongezuiverd Brussels afvalwater in de Zenne werd geloosd, met een zware vervuiling van diverse Vlaamse waterlopen tot gevolg. Het Vlaamse Gewest en de VMM ondernamen onmiddellijk gerechtelijke stappen. In het kader van de procedure ten gronde werd door de Rechtbank een gerechtsdeskundige aangesteld met het oog op het ramen van elke vorm van schade die voortvloeide uit de stillegging van het station. De gerechtsdeskundige deelde inmiddels mee dat het zijn bedoeling is om op basis van recent wetenschappelijk onderzoek naar de waarde van ecosysteemdiensten, de impact van de lozing op het ecosysteem en daardoor op de door dit systeem geleverde diensten, te valoriseren. Deze benadering komt dus neer op een waardering van het door de lozing veroorzaakte verlies aan ecosysteemdiensten, waardoor de ecologische schade kan vertaald worden in een geldelijk bedrag. Er werd tot op heden nog geen uitspraak gedaan in de zaak. Indien er een vonnis zal worden uitgesproken, kan deze zaak een belangrijk precedent vormen voor toekomstige schadeclaims.

### 3. Evaluatie van het huidig instrumentarium

#### 3.1. Evaluatie van de directe regulering in Vlaanderen

Het is de taak van de overheid om duidelijke strategieën te bepalen inzake natuurbehoud en om in een passend juridisch kader te voorzien opdat de doelstellingen ook behaald kunnen worden. Directe regulering kan de *drivers of change* aanpakken die een impact hebben op de status van het ecosysteem en de diensten die erdoor worden geleverd. Verbodsbepalingen, standaardnormen en technische voorwaarden zijn in dit opzicht vaak onontbeerlijk. Regulering levert tevens een belangrijke bijdrage met het oog op schadepreventie en herstelmaatregelen.<sup>136</sup> Toch doet er zich een aantal knelpunten voor.

##### **A. Gebrekkige kwaliteit van regelgeving en gebrek aan uitvoering, controle en handhaving**

Uit

---

<sup>136</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 301 e.v.



Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau, blijkt dat er de afgelopen jaren een toenemend aanbod aan directe regulering is ontstaan dat in verband kan worden gebracht met de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten en het reguleren van directe en indirecte "drivers of change". Deze instrumenten kaderen allen binnen de klassieke juridische benadering van het maatschappelijk probleem. Het grootste luik directe regulering heeft betrekking op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams natuurbehoudsrecht.

Niettegenstaande deze veelheid aan regels, faalt de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten tot nog toe in de praktijk. De (natuurbehouds)doelstellingen worden niet behaald, integendeel, degradatie verloopt thans sneller dan ooit tevoren in de menselijke geschiedenis (zie 3.1. Degradatie van ecosystemen en ecosysteemdiensten). We dienen tot de conclusie te komen dat directe regulering binnen de klassieke benadering haar doel voorbijschiet.

Zoals H. SCHOUKENS *et al.* (2011) terecht opmerken is het uitwerken van een uitgebreid instrumentarium inzake natuurbehoud alleen maar zinvol indien er sprake is van voldoende handhaving en controle. Maar net op dit vlak loopt het blijkbaar vaak mis.<sup>137</sup>

Voormelde auteurs verwijzen in dit opzicht naar een **arrest van 12 november 2009** waarbij de **Raad van State** een "schrijnend gebrek aan toezicht over de naleving van de vergunningsvoorwaarde door de bevoegde overheid" diende vast te stellen. De Raad van State moest immers uitspraak doen omtrent de wettigheid van een vergunning waarbij de vrijwaring van een poel met kamsalamanders werd opgelegd als voorwaarde. In de loop van de procedure bleek echter dat de desbetreffende poel inmiddels verdwenen was.<sup>138</sup>

In het milieurapport Vlaanderen van 2005 (MIRA-BE 2005) stellen A. CLIQUET *et al.* in het kader van de evaluatie van het juridisch instrumentarium overigens dat een groot deel van de wetgeving van slechte juridische kwaliteit is. Hoofdzaken en bijzaken worden onvoldoende als zodanig aangezien en de logische opbouw van sommige wetgeving (voor zover die al aanwezig was) is vaak verloren gegaan door opeenvolgende wetswijzigingen. Hierdoor is het voor de rechtsonderhorigen bijvoorbeeld niet eenvoudig om te achterhalen hoe de diverse regelgevingen samen inwerken op een onroerend goed. Daarnaast zijn bepaalde regelingen nodeloos ingewikkeld, hetgeen eveneens een naslag heeft op de uitvoering en voornamelijk de handhaving.<sup>139</sup>

Er is duidelijk nood aan meer optimalisering en vereenvoudiging van het juridisch instrumentarium. MIRA-BE 2005 benadrukte dat deze nood reeds door het beleid wordt erkend. Zo werd in 2000 een overheidsopdracht uitgevaardigd voor het opstellen van een geïntegreerd decreet milieubeheersrecht.<sup>140</sup> Dit heeft inmiddels geleid tot het "Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek", een proefdruk van een integrale modelwetgeving m.b.t. natuurbehoud, landschapszorg, soortenbescherming en jacht.<sup>141</sup> Ook geeft het meest recente milieubeleidsplan (Mina 4) aan dat overeenkomstig het regeerakkoord de bestaande milieuregelgeving en de reglementeringen over natuur en bos doorgelicht zullen worden met oog op optimalisatie, vereenvoudiging en het bereiken van redelijke termijnen. Waar nodig wordt volgens Mina 4 het actualiseren en

<sup>137</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 662.

<sup>138</sup> RvS 12 november 2009, nr. 197.715, vzw Milieuwerkgroep 'Ons Streven', <http://www.raadvst-consetat.be/>; H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 662.

<sup>139</sup> A. CLIQUET, G. VAN HOORICK, J. LAMBRECHT en D. BOGAERT, *Gebiedsgericht natuurbesluit: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn*, Onderzoeksrapport MIRA-BE 2005, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst, 2005, p. 17.

<sup>140</sup> A. CLIQUET, G. VAN HOORICK, J. LAMBRECHT en D. BOGAERT, *Gebiedsgericht natuurbesluit: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn*, Onderzoeksrapport MIRA-BE 2005, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst, 2005, p. 17.

<sup>141</sup> G. VAN HOORICK, A. CLIQUET, L. DE KIMPE en V. EERENS, *Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek*, Intersentia, Mortsel, Studie in opdracht van het Vlaamse Gewest, 2005, 325 p.

vereenvoudigen van de regelgeving betracht, zonder afbreuk te doen aan de prioritaire doelstellingen en wordt gewerkt aan integratie in een Vlaams milieuwetboek.<sup>142</sup>

### **B. Geen eenduidig juridisch kader, enkel fragmentarische regelgeving**

Een duidelijk uitgewerkt juridisch kader met heldere definities en begrippen vormt de basis voor een adequate aanpak van een maatschappelijk probleem. Er kunnen dan grenzen gesteld worden aan het gebruik van ecosystemen en ecosysteemdiensten, hetgeen essentieel is om verliezen tegen te gaan. Momenteel is een dergelijke, eenduidige, regelgeving niet voorhanden voor wat betreft ecosystemen en ecosysteemdiensten. Juridische normen die bijdragen tot de bescherming van ecosystemen, ecosysteemcomponenten en ecosysteemdiensten zijn op dit ogenblik verspreid terug te vinden in talloze, meestal sectorale, regels op verschillende niveaus (internationaal, Europees, nationaal en Vlaams).

Het is bijgevolg niet zo vanzelfsprekend om na te gaan of alle ecosystemen, ecosysteemcomponenten, hun onderlinge processen en functies en de diensten die ze leveren voldoende beschermd worden. Een ecosysteem bestaat immers uit *meer* dan louter de som van haar onderdelen. Elke meerwaarde ontstaat juist door de dynamiek en de interactie tussen de verschillende levende en niet-levende ecosysteemcomponenten. Deze processen zorgen ervoor dat er ecosysteemdiensten geleverd kunnen worden. Hier wordt o.i. onvoldoende rekening mee gehouden binnen het vigerende juridisch kader.

Het                      Natuurdecreet                      en                      het                      DABM                      (zie

---

<sup>142</sup> <http://www.lne.be/themas/beleid/mina4> (geraadpleegd op 17 april 2012).



Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau) kunnen in Vlaanderen weliswaar als een soort "vangnet" worden beschouwd voor mogelijke leemtes in de sectorale regelgeving. Indien een bepaald ecosysteem of een ecosysteemcomponent niet beschermd wordt door sectorale regelgeving, dan zal dit meestal opgevangen kunnen worden door de algemene bepalingen van het Natuurdecreet of het DABM.

We kunnen ons echter de vraag stellen of dit wel voldoende is. De functie van de afzonderlijke ecosysteemcomponenten voor de werking van het ecosysteem wordt immers niet uitdrukkelijk erkend, zolang er geen regels van toepassing zijn op het ecosysteem als "functionerend geheel". Bovendien is er geen sprake van een overkoepelende Vlaamse of nationale strategie<sup>143</sup> waarbij duurzaam beheer en gebruik van ecosystemen en ecosystemendiensten als richtlijn geldt die vervolgens door elke betrokken sector (waterbeleid, bosbeleid maar ook landbouw, ruimtelijke ordening, vervoer etc.) moet worden nageleefd. We dienen dan ook tot de conclusie te komen dat bescherming van ecosystemen en meer bepaald het duurzaam aanbod van ecosystemendiensten onvoldoende verzekerd kan worden binnen het huidig juridisch kader.

A. CLIQUET *et al.* wijzen in het onderzoeksrapport MIRA-BE 2005 op het feit dat er momenteel sprake is van een gebrek aan eenvormigheid, integratie en onvoldoende afstemming van de diverse regelgeving. Een zelfde gebied of activiteit wordt bijvoorbeeld telkens benaderd vanuit één beperkt aspect (natuurwetenschappelijk, bosbouwkundig, cultuurhistorisch), met onder andere dubbele vergunningsplichten tot gevolg. Er is ook dikwijls sprake van opeenvolgende en elkaar overlappende beschermingsstatuten.<sup>144</sup>

### **C. Beperkt of geen gebruik van relevante begrippen zoals ecosystemen, ecosystemendiensten en ecosystemefuncties**

#### **Ecosystemen**

De term "ecosysteem" komt reeds een aantal keer voor in de huidige regelgeving:

- Art. 13 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (*BS* 10 januari 1998), geciteerd als het **Natuurdecreet**, bepaalt dat de Vlaamse regering alle nodige maatregelen kan nemen voor de bescherming, de instandhouding, de ontwikkeling of het herstel van ecosystemen ongeacht de bestemming van het gebied. Ook de zorgplicht (art. 14) maakt melding van ecosystemen: iedereen die ingrijpt op of in de onmiddellijke omgeving van ecosystemen, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat deze ecosystemen daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden geveerd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen. De Vlaamse Regering kan codes van goede natuurpraktijk vaststellen voor de bescherming van ecosystemen. Art. 46 voorziet tot slot in de mogelijkheid om beheersovereenkomsten te sluiten met het oog op het optimaal beschermen, herstellen en/of uitbreiden van ecosystemen.
- Het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*BS* 3 juni 1995), geciteerd als **DABM**, bepaalt dat het milieubeleid, ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties, tot doel heeft: het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de ecosystemen (art. 1.2.1.).

<sup>143</sup> Dit is bijvoorbeeld wel al het geval voor de biodiversiteit: Nationale Belgische Biodiversiteitsstrategie, voor meer informatie zie [http://www.belgium.be/nl/publicaties/publ\\_belgische\\_nationale\\_biodiversiteitsstrategie\\_2006-2016\\_brochure.jsp](http://www.belgium.be/nl/publicaties/publ_belgische_nationale_biodiversiteitsstrategie_2006-2016_brochure.jsp) (geraadpleegd op 14 december 2012).

<sup>144</sup> A. CLIQUET, G. VAN HOORICK, J. LAMBRECHT en D. BOGAERT, *Gebiedsgericht natuurbeleid: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn*, Onderzoeksrapport MIRA-BE 2005, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst, 2005, p. 17.

- Het decreet van 18 juli 2003 betreffende het **integraal waterbeleid** (BS 14 november 2003, err., BS 5 december 2003) stelt als doelstelling (art. 5) onder meer het voorkomen van de verdere achteruitgang, het herstellen of verbeteren van aquatische ecosystemen en van rechtstreeks van waterlichamen afhankelijke terrestrische ecosystemen. Het beginsel van een hoog beschermingsniveau (art. 6) bepaalt dat een zo hoog mogelijk beschermingsniveau wordt nagestreefd van de aquatische ecosystemen, met inbegrip van de rechtstreeks afhankelijke terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden, zonder evenwel het multifunctionele gebruik van de watersystemen uit het oog te verliezen.
- De wet op de bescherming van het **mariene milieu** van 20 januari 1999 (BS 12 maart 1999) poneert in art. 4 het beginsel van duurzaam beheer in de zeegebieden, hetgeen impliceert dat de natuurlijke rijkdommen in voldoende mate beschikbaar worden gehouden voor toekomstige generaties en dat de effecten van het menselijk handelen de draagkracht van het milieu in de zeegebieden niet overschrijdt. Hiertoe dienen de ecosystemen en de ecologische processen noodzakelijk voor het goed functioneren van het mariene milieu te worden beschermd.
- Het **Bosdecreet** van 13 juni 1990 (BS 28 september 1990) bepaalt tot slot dat de zorg voor het behoud, de ontwikkeling of het herstel van de ecologische functie van de bossen onder meer bestaat uit het beheer ten behoeve van de instandhouding, de ontwikkeling of het herstel van ecosystemen (art. 18).

De opgelijste artikelen betekenen zonder twijfel een eerste stap in de goede richting. Desondanks is er momenteel geen duidelijk overzicht van de bepalingen die betrekking hebben op de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Daarenboven komt de term "ecosysteem" niet in alle relevante regelgevingen voor (zie bijvoorbeeld de regels inzake bodembescherming, landschapszorg, jacht en visserij, mest etc.). Nochtans zijn ook deze domeinen van cruciaal belang voor de gezondheidstoestand van onze ecosystemen. Tot slot wordt nergens de link aangehaald tussen gezonde ecosystemen en het welzijn van de mens (ecosysteemdiensten).

### Ecosysteemdiensten

Analyse van de diverse wetteksten maakt duidelijk dat de term "ecosysteemdienst" voorsnog niet gebruikt wordt door de Vlaamse regelgever.

- Inhoudelijk komt het **Bosdecreet** wellicht nog het dichtst in de buurt van het ecosysteemdienstenconcept. Dit decreet verwijst immers uitdrukkelijk (art. 5) naar de verschillende economische, sociale, educatieve, wetenschappelijke, ecologische, organismebeschermende en milieubeschermende "functies" van het bos en beoogt dat hiermee rekening wordt gehouden bij het nemen van bepaalde beslissingen. Het gaat hier in de meeste gevallen om ecosysteemdiensten die het bos levert: voortbrengen van hout; toegankelijkheid van het bos met oog op recreatie en educatie; erosiebestrijding; waterzuivering; klimaatregeling etc. Doordat deze ecosysteemdiensten in het decreet echter als "functies" worden omschreven, kan er onduidelijkheid ontstaan omtrent de terminologie.

We kunnen vaststellen dat het belang van ecosysteemdiensten voor het menselijk welzijn nergens wordt benadrukt binnen de vigerende regelgeving en dat ook de monetaire, maatschappelijke en ecologische waarde ervan als dusdanig niet aan bod komt, bijvoorbeeld als een "in overweging te nemen factor" bij het maken van beslissingen.<sup>145</sup> Er is momenteel nog geen sprake van enige focus op ecosysteemdiensten en de wezenlijke nood aan het behoud en het duurzaam aanbod van ecosysteemdiensten op lokaal, gewestelijk, nationaal en zelfs mondiaal niveau. Dit wordt niet vermeld in regelgeving en komt onvoldoende aan bod in beleidsdocumenten. Bovendien is niet duidelijk *of* en *in welke mate* er aandacht wordt besteed aan de optimalisering van de status (kwaliteit/kwantiteit) van ecosysteemdiensten binnen het huidige juridisch kader.<sup>146</sup>

<sup>145</sup> Volledigheidshalve dient opgemerkt te worden dit momenteel ook niet wordt uitgesloten.

<sup>146</sup> EASAC policy report, *Ecosystem services and biodiversity in Europe*, 2009, www.easac.eu (geraadpleegd op 28 maart 2012), p. v en 27.



## Ecosysteemfuncties

De term "ecosysteemfunctie" wordt momenteel alleen gebruikt in het DABM:

- Het **DABM** bepaalt dat bij het herstel van milieuschade rekening moet worden gehouden met de ecosysteemfuncties die verloren zijn gegaan (art. 15.3.4. e.v.).

Het gebruik van deze term in het DABM kan echter voor mogelijke verwarring zorgen. Dit eens te meer daar de definitie van het DABM (art. 15.1.1. + zie deel 1 onder 2.3. Ecosysteemfuncties) niet overeenstemt met de wetenschappelijke omschrijving van het begrip. De term "ecosysteemfunctie" kan best onderscheiden worden van het concept "ecosysteemdienst". Het is niet duidelijk of en in welke mate er voor het overige rekening wordt gehouden met het behoud of het herstel van ecosysteemfuncties (bijvoorbeeld bij het verlenen van vergunningen).

### **D. Geen adequate aanpak van de drivers of change**

Bij de bespreking van de toestand van ecosystemen en ecosystemendiensten in Vlaanderen (zie deel 1 onder C. Toestand van ecosystemen in Vlaanderen), dienden we tot de vaststelling te komen dat er sprake is van een ernstig gebrek aan informatie omtrent hun status. Welnu, hetzelfde geldt *a fortiori* ten aanzien van de directe en indirecte "drivers of change". We beschikken over onvoldoende kennis met betrekking tot de factoren die een impact hebben op de status van ecosystemen en mogelijk ecosysteemveranderingen veroorzaken. Dit heeft tot gevolg dat we bijvoorbeeld niet weten of veranderingen in ecosystemen momenteel lineair verlopen of niet. Het is nochtans cruciaal om te weten of en wanneer er bepaalde "drempels" overschreden worden die een onomkeerbare toestand tot gevolg hebben. Voor de hand liggende "drivers of change" (bv. gebruik van pesticiden, kappen van bomen, water- en luchtvervuiling etc.) worden vandaag de dag al gereguleerd. We kunnen echter niet nagaan of er lacunes bestaan zolang er geen volledige en wetenschappelijk onderbouwde informatie voorhanden is.

### **E. Top down-regulering**

Ondoeltreffendheid van de huidige directe regulering kan onder meer te wijten zijn aan moeilijkheden op vlak van formulering, afdwingbaarheid en handhaving.<sup>147</sup> In dit opzicht dient opgemerkt te worden dat directe regulering vaak *top down* wordt "opgelegd" aan de burger. Deze heeft geen inspraak en dient er zich simpelweg aan te houden, willen of niet. Regels die beogen voor te schrijven wat er wel of niet mag, kunnen (tijdelijk) gedragsveranderingen teweegbrengen maar leiden niet altijd tot de vereiste wijziging in de houding of ingesteldheid van de burger. Indien de regels niet langer gelden of als ze niet op een gepaste wijze worden afgedwongen, dan zal men geneigd zijn om weer in de oude gewoonten te vervallen. De "opgelegde" regelgeving werd immers nooit ondersteund.<sup>148</sup>

Het is dus maar de vraag of directe regulering voor elk probleem de beste remedie is. Sommige auteurs, waaronder Nobelprijswinnares E. OSTROM, wijzen op het feit dat "sociale normen" (d.w.z. spontane gedragspatronen, vrijwillige samenwerkingsvormen, gewoonten, stilzwijgende overeenkomsten etc.) efficiënter zijn om duurzaam beheer van publieke goederen te bekomen en de leemte op te vullen die het recht nog open laat. De

<sup>147</sup> Werkgroep Metaforum Leuven, *Biodiversiteit: basisproduct of luxegoed?*, visietekst 2, voorgesteld op het symposium van 4 november 2010, K.U. Leuven, <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/309214> (geraadpleegd 16 april 2012), p. 27.

<sup>148</sup> J. PRETTY, "Social capital and the collective management of resources", *Science* 302(5652), 2003, p. 1912-1914; J.B. RUHL, S.E. KRAFT en C.L. LANT, *The Law and Policy of Ecosystem Services*, Washington D.C., Island Press, 2007, p. 160.

huidige "overregulering" in het milieurecht zou echter van die aard zijn dat sociale normen geen ruimte meer krijgen om zich te ontwikkelen. Nochtans hebben dergelijke sociale normen als voordeel dat er een zekere vorm van sociale controle tot stand komt, hetgeen problemen inzake handhaving en toezicht zou kunnen tegengaan.<sup>149</sup> We komen hier nog op terug in deel 3 (

---

<sup>149</sup> E. OSTROM, "Collective action and the evolution of social norms", *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 2000, p. 137 – 158.



## 3.2. Evaluatie van de indirecte regulering

### A. Individualisering van het maatschappelijk probleem

Economische en sociale instrumenten vergroten het maatschappelijk draagvlak voor duurzaam beheer en behoud van de natuur doordat deze instrumenten praktisch en makkelijk toepasbaar zijn. Er worden sociale en economische voor- of nadelen verbonden aan het gedrag van een individu en op die manier wordt er een actieve inzet verwacht van de betrokkenen (burgers, onderneming, overheid etc.). Het maatschappelijk probleem inzake duurzaam beheer van natuurlijke rijkdommen kan hierdoor geïndividualiseerd worden. Het individu ondervindt bijgevolg zelf de (al dan niet financiële) gevolgen van zijn milieuvriendelijk of -onvriendelijk handelen. Dit biedt volgende mogelijkheden:

- **De negatieve externaliteiten** (de kosten die gepaard gaan met schadelijk gedrag), kunnen geïnternaliseerd worden doordat ze gedragen moeten worden door degene die de schade veroorzaakt en niet door de samenleving.
- **De positieve externaliteiten**, die ontstaan door milieuvriendelijk gedrag, kunnen beloond worden aan de hand van subsidies, belastingsverminderingen etc., hetgeen een stimulerende werking heeft ten aanzien van het stellen van dergelijke handelingen.

Sociale en economische instrumenten kunnen op die manier bijdragen tot een groter verantwoordelijkheidsgevoel in hoofde van iedereen voor de toestand van het milieu. Toch kunnen we ook hier een belangrijk knelpunt blootleggen.

### B. Gebrek aan integratie van het concept "ecosysteemdiensten"

Voor het ogenblik lijkt het concept "ecosysteemdiensten" nog onvoldoende geïntegreerd te zijn binnen het domein van de indirecte regulering. Impliciet spelen ecosysteemdiensten nochtans vaak al een belangrijke rol bij het hanteren van sociale en economische instrumenten, doch meestal worden de ecosysteemdiensten die gecreëerd, behouden of geoptimaliseerd nog niet *as such* benoemd. Het is bovendien niet duidelijk *of* en zo ja, *hoe* er rekening wordt gehouden met het belang en de waarde van ecosysteemdiensten bij het bepalen van beleidsprioriteiten en de allocatie van financiële middelen. Dit kan tot gevolg hebben dat schaarse overheidsmiddelen momenteel niet op de meest kostenefficiënte wijze worden ingezet.

## 4. Aanbevelingen voor het juridisch kader voor ecosystemen en ecosysteemdiensten

Beleidsmakers en regelgevers worden tegenwoordig in toenemende mate geconfronteerd met de vraag naar duurzaam gebruik en beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Zij dienen hierbij diverse barrières te overwinnen zoals het gebrek aan kennis met betrekking tot de status van ecosysteemdiensten, culturele opvattingen, diep ingewortelde gedrags- en sociale patronen e.d. Bovendien moeten zij vaak een afweging maken tussen verschillende belangen waaronder werkgelegenheid, economie,

duurzame ontwikkeling, volksgezondheid etc.<sup>150</sup> Het waarderen van ecosysteemdiensten kan hier een nieuw licht op werpen. De vraag dient immers gesteld te worden hoe beleidsmakers en regelgevers beter kunnen inspelen op de verschillende aspecten van de maatschappelijke problematiek en hoe de waarde van ecosysteemdiensten kan worden meegewogen in het beslissingsproces. We trachten een aantal aanbevelingen te formuleren voor het juridisch kader in Vlaanderen.

#### 4.1. Voorafgaand: geïnformeerde beslissingen nemen

Eén van de voornaamste hindernissen waarmee beleidsmakers en regelgevers vandaag de dag geconfronteerd worden, bestaat uit het gebrek aan informatie. Een open dialoog tussen beleidsmakers, regelgevers en wetenschappers zal o.i. kunnen leiden tot effectievere beleidsmaatregelen en regelgeving.<sup>151</sup> Men kan vervolgens inspelen op de bekomen informatie en pogingen ondernemen om beter beheer of behoud van ecosysteemdiensten te realiseren.

Heel concreet kan volgende lijst met vragen een richtlijn bieden bij het bekomen van relevante informatie inzake ecosysteemdiensten<sup>152</sup>:

- ✓ *Welke ecosysteemfuncties doen zich voor binnen het ecosysteem?*
- ✓ *Welke diensten en goederen worden gegenereerd door het ecosysteem? Op welke schaal?*
- ✓ *Wat is hun monetaire, maatschappelijke en ecologische waarde?*
- ✓ *Kunnen zij evenzeer voorzien worden door andere dichtbij of veraf gelegen ecosystemen?*
- ✓ *Zijn er kunstmatige substituten voorhanden of kunnen deze alsnog ontwikkeld worden?*
- ✓ *Wat determineert het vermogen van het ecosysteem om bepaalde diensten te leveren?*
- ✓ *Op welke schaal dient beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten plaats te vinden?*
- ✓ *Als het meten van de aanwezige ecosysteemdiensten onpraktisch is, zijn er dan bruikbare "indicatoren" die hiertoe gehanteerd kunnen worden? Welke?*
- ✓ *Met welke graad van betrouwbaarheid, precisie en frequentie kunnen ecosysteemveranderingen gemeten worden?*
- ✓ *Kunnen veranderingen in de kenmerken op één niveau van de ecologische hiërarchie licht werpen op veranderingen op andere niveaus?*
- ✓ *Kunnen ecosysteemveranderingen op één bepaalde geografische plaats licht werpen op veranderingen op andere locaties?*
- ✓ *Hoe omkeerbaar zijn ecosysteemveranderingen? Zijn de veranderingen binnen het ecosysteem lineair of zijn er belangrijke keerpunten die een abrupte shift kunnen teweegbrengen?*
- ✓ *In welke mate is er sprake van schaarste van ecosysteemdiensten? Waar doet deze schaarste zich voor?*
- ✓ *Hoe kunnen mensen zich aanpassen aan mogelijke schaarste?*
- ✓ *Hoe kan beleid en regelgeving bijdragen aan het vermijden van schaarste? Kunnen betalings- en marktmechanismen hieraan verhelpen?*
- ✓ *In welke gevallen is directe regulering doeltreffend en wanneer wordt er beter gekozen voor een alternatieve (meer economisch gerichte) aanpak?*
- ✓ *Moet er meer juridische omkadering voorzien worden voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten en/of voor betalings- en marktmechanismen? Hoe kan dit gerealiseerd worden?*
- ✓ *Welke rol speelt het zakenrechtelijk statuut en het eigendomsrecht bij de bescherming van en betaling voor ecosysteemdiensten? Zijn wijzigingen in dit opzicht noodzakelijk?*

<sup>150</sup> K. MERTENS, A. CLIQUET en B. VANHEUSDEN, "Ecosystem services. What's in it for a lawyer?", *EEELR* 2012, p. 31 – 40.

<sup>151</sup> Werkgroep Metaforum Leuven, *Biodiversiteit: basisproduct of luxegoed?*, visietekst 2, voorgesteld op het symposium van 4 november 2010, K.U. Leuven, <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/309214> (geraadpleegd 16 april 2012), p. 27.

<sup>152</sup> J.B. RUHL, S.E. KRAFT en C.L. LANT, *The Law and Policy of Ecosystem Services*, Washington D.C., Island Press, 2007, p. 256; J.B. RUHL en J. SALZMAN, "The Law and Policy Beginnings of Ecosystem Services.", *Journal of Land Use & Environmental Law*, Vol. 22, nr. 2, 2007, FSU College of Law, Public Law Research Paper n. 290, p. 157 – 172.

## **4.2. Instrumentarium voor een juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten**

We stelden reeds dat de monetaire, maatschappelijke en ecologische waarde van ecosysteemdiensten o.i. dient meegewogen te worden bij het nemen van beleidsbeslissingen alsook bij het maken van individuele en beleidskeuzes. Daar een evaluatie van het huidig juridisch instrumentarium aantoonde dat momenteel noch het belang van ecosysteemdiensten wordt benadrukt noch de waarde ervan wordt voorzien als een "in overweging te nemen factor" bij het maken van beslissingen of keuzes, verdient het aanbeveling om het huidig juridisch instrumentarium te hervormen. We trachten in dit opzicht een aantal adviezen te formuleren om te komen tot een betere (juridische) bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten, waarbij het ecosysteem als "functionerend geheel" wordt benaderd.

Echter, allereerst lijkt het raadzaam om na te gaan welk juridisch instrumentarium hiertoe desgevallend kan worden aangewend. Moet er voorzien worden in een volledig nieuw juridisch kader voor ecosystemen en ecosysteemdiensten of kan men volstaan met het aanpassen van de bestaande wet- en regelgeving?

### ***A. Overkoepelend juridisch kader vs. aanpassen van bestaande wet- en regelgeving***

Eén van de mogelijkheden bestaat eruit te voorzien in een nieuw, overkoepelend en algemeen juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten, dat de vorm kan hebben van een nieuw Vlaams decreet, mede gelet op de bevoegdheid van de gewesten voor natuurbescherming en natuurbehoud (art. 6, § 1, III BWHI). Dit decreet zou algemene thema's kunnen omvatten zoals terminologie, beleidsdoelstellingen, basisbeginselen, handhaving en institutionele bepalingen met betrekking tot ecosystemen en ecosysteemdiensten. Eventueel zouden regels die betrekking hebben op betalen voor ecosysteemdiensten eveneens hierin geïntegreerd kunnen worden (zie



Deel 4 – Juridisch kader voor het betalen voor ecosysteemdiensten). Desgevallend kunnen er bijlagen worden toegevoegd aan het basisdocument, waarin de ecosystemen en ecosysteemdiensten worden opgelijst die van vitaal belang zijn voor het welzijn en het voortbestaan van de mens, met vermelding van hun locatie in Vlaanderen.

Een dergelijke redenering kan worden doorgetrokken naar regelgeving op Europees niveau: een algemene richtlijn voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten kan eveneens verwijzen naar algemene principes met betrekking tot duurzaam beheer en gebruik van ecosystemen en ecosysteemdiensten en de wijze waarop lidstaten in dit opzicht een uniforme strategie kunnen hanteren. In een rapport van 2009 uitgaande van de *European Academies Science Advisory Council*, afgekort EASAC, wordt het invoeren van een ecosysteemdienstenrichtlijn (*Ecosystem Services Directive*) aanbevolen:<sup>153</sup>

*“We regard the continued delivery of ecosystem services to be one of the most important challenges facing Europe’s institutions. We have therefore suggested that there should be a specific duty placed on Europe’s governments to manage ecosystem services actively and that there should be a new Directive to ensure this is done systematically and to uniform European standards. We believe that this approach can be combined effectively with existing measures, but we highlight the specific need to ensure the continued delivery of services from Europe’s ecosystems.”*

Het lijkt ons aangewezen even stil te staan bij de voor- en nadelen van bijkomende regelgeving. We trachten enkele belangrijke aandachtspunten weer te geven:

<b>Voordelen:</b>	<b>Nadelen:</b>
Aandacht vestigen op de maatschappelijke problematiek en oproepen tot het nemen van meer verantwoordelijkheid voor de toestand van de natuur (zowel overheid als particulieren en ondernemingen).	Overregulering kan leiden tot inactiviteit.
Uitgebreide codificatie, duidelijkheid en een beter overzicht van de verschillende relevante bepalingen, hetgeen tot betere handhaving en uitvoering kan leiden.	Verhoging van de complexiteit van het juridisch kader en mogelijk creatie van een conflicterend juridisch kader door onverenigbaarheden of overlappingsen met bestaande regelgeving.
Meer rechtszekerheid creëren.	
Desgevallend integratie van regels die betrekking hebben op betalen voor ecosysteemdiensten en bijlagen met vermelding van de belangrijkste ecosystemen, ecosysteemdiensten en hun status.	Verdere fragmentatie van het milieurecht.
Signaal dat de situatie ernstig is.	

Indien er gekozen wordt voor bijkomende regelgeving, dan moet in elk geval verduidelijkt worden welke verhouding er zal bestaan tussen de nieuwe regels en de huidige wet- en regelgeving. Blijft de gefragmenteerde regelgeving in voege of wordt zij volledig vervangen door het nieuwe decreet? Het lijkt ons aangewezen dat sectorale regelgeving (bossen, water, bodem, landschap etc.) zoveel mogelijk behouden blijft gezien de specificiteit ervan, doch dat overlappingsen of onverenigbaarheden met de nieuwe regels zoveel mogelijk opgespoord en weggewerkt worden. Het is sterk aanbevolen om in alle juridische teksten dezelfde terminologie te hanteren. Voor wat

<sup>153</sup> EASAC policy report, *Ecosystem services and biodiversity in Europe*, 2009, [www.easac.eu](http://www.easac.eu) (geraadpleegd op 28 maart 2012), p. v en 27.



betreft de reeds bestaande, meer algemene, regelgeving (Natuurdecreet en DABM), moet onderzocht worden welke meerwaarde zij hebben ten aanzien van het nieuwe decreet. Kunnen deze algemene decreten eventueel samengevoegd worden tot één algemeen kader of is hun afzonderlijk bestaan daarentegen nog steeds van nut? Het hoeft niet gezegd dat efficiëntie en duidelijkheid van het juridisch kader zoveel mogelijk nagestreefd moet worden en overregulering vermeden moet worden. Hervorming van het bestaand juridisch kader kan in dit opzicht plaatsvinden naar aanleiding van, of gelijktijdig met, de inspanningen die geleverd worden om in Vlaanderen te komen tot een geïntegreerd decreet milieubeheersrecht of een Vlaams natuurwetboek (zie A. Gebrekkige kwaliteit van regelgeving en gebrek aan uitvoering, controle en handhaving). In het kader van een dergelijke hervorming wordt het ook mogelijk om een eenduidige strategie en heldere doelstellingen te bepalen specifiek met betrekking tot ecosystemen en ecosysteemdiensten.

Het voorzien in een afzonderlijk juridisch kader voor ecosystemen en ecosysteemdiensten is momenteel nog niet gebruikelijk.

Een **voorbeeld** van omvattende juridische regelgeving waarbij nieuwe principes en richtlijnen geïntegreerd werden in een afzonderlijk juridisch kader, is het ontwerp van Braziliaanse wetgeving genaamd "*Amazonas proposed law on environmental services and forest conservation*".<sup>154</sup> We halen enkele interessante punten aan:

- In deze wettekst wordt een aantal **algemene beginselen** opgelijst zoals het voorzichtigheids- en preventieprincipe, duurzame ontwikkeling, deelname van burgers aan sociale controle, transparantie, informatie, samenwerking etc.
- Daarnaast worden **beleidsdoelstellingen** uiteengezet. Het beleid moet gericht zijn op het behoud van de integriteit van ecosystemen en ecosysteemdiensten alsmede het welzijn van de bevolking. Activiteiten die bijdragen aan het behoud van ecosystemen en ecosysteemdiensten moeten gewaardeerd worden.
- In de Amazonas-wet worden vervolgens enkele **definities** uitgewerkt. Zo worden begrippen zoals ecosystemen, ecosysteemdiensten en beheer toegelicht. *Stakeholders* zoals beheerders, begunstigden, tussenpersonen (bv. overheid) worden benoemd en omschreven.
- Er wordt een **administratiesysteem** uitgewerkt van projecten en plannen m.b.t. behoud van ecosysteemdiensten en men dient alle economische en financiële instrumenten die een bijdrage leveren aan behoud te registreren. De verschillende instrumenten worden opgelijst bv. subsidies, belastingen, betalings- en marktinstrumenten etc. De administratie dient eveneens een inventaris bij te houden van de status van ecosysteemdiensten en hun waarde.
- Tot slot worden **instellingen** voorzien die belast zijn met het toezicht en de controle op activiteiten. Er wordt bepaald welke organen advies dienen te verlenen bij het opstarten van plannen etc.

Indien er te weinig politieke of publieke ondersteuning is voor het introduceren van een nieuw juridisch kader of als dit eenvoudigweg niet werkbaar is, dan kan een alternatieve oplossing eruit bestaan om nieuwe bepalingen te integreren in het huidige instrumentarium, zowel voor wat betreft de algemene decreten als de sectorale regelgeving. Op deze manier kunnen er telkens specifieke bepalingen geïntroduceerd worden in het licht van de ecosysteembenadering. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat dit minder inspanningen kan vergen op vlak van wetgevend initiatief en afstemming van de verschillende wetten onderling. Bovendien kan het de uitgelezen kans vormen om het huidige instrumentarium te verduidelijken, vervolledigen en waar nodig te optimaliseren.<sup>155</sup>

Zo kunnen de reeds bestaande mogelijkheden om een ecosysteemgericht beleid te voeren (bv. **art. 13 Natuurdecreet**) behouden blijven en waar nodig nader uitgewerkt worden. In

<sup>154</sup>[http://www.gcftaskforce.org/documents/Amazonas\\_Proposed\\_Law\\_on\\_Environmental\\_Services\\_and\\_Forest\\_Conservation\\_U\\_nofficial\\_English\\_Translation.pdf](http://www.gcftaskforce.org/documents/Amazonas_Proposed_Law_on_Environmental_Services_and_Forest_Conservation_U_nofficial_English_Translation.pdf) ( geraadpleegd op 31 juli 2012).

<sup>155</sup> Dezelfde opmerking als voordien: ook hier kan herziening van bestaande wet- en regelgeving plaatsvinden naar aanleiding van of gelijktijdig met de inspanningen die geleverd worden om in Vlaanderen te komen tot een geïntegreerd decreet milieubeheersrecht of een Vlaams natuurwetboek.

bepaalde decreten wordt reeds het belang van het behoud, de ontwikkeling en het herstel van ecosystemen benadrukt (bv. **art. 5 en 6 decreet Integraal Waterbeleid; art. 18 Bosdecreet**). Dergelijke bepalingen kunnen nog aangevuld worden in die zin dat zij tevens het belang van het behoud en de optimalisatie van ecosystemendiensten en ecosystemefuncties kunnen benadrukken. In alle relevante sectoren kan tevens een ecosysteem(diensten)benadering worden aangenomen. Het is in deze hypothese ook mogelijk om per sector een overzicht te geven van de belangrijkste ecosystemendiensten en ecosystemefuncties (vergelijkbaar met de opsomming in **art. 5 van het Bosdecreet**). Desgevallend kan dergelijke informatie ook opgenomen worden in een bijlage bij het desbetreffende decreet, doch wederom moet er gewaakt worden voor fragmentatie. Tot slot kan de zorgplicht (**art. 14 Natuurdecreet**) vervolledigd worden, zodat ook de nodige aandacht en zorg dient uit te gaan naar ecosystemendiensten en -functies. Het **art. 15.3.4 van het DABM** in verband met milieuschade kan aangepast worden zodat ook rekening moet worden gehouden met verloren gegane ecosystemendiensten.

De keuze voor bijkomende regelgeving of het aanpassen van de bestaande regelgeving, betreft een beleidsbeslissing die alleszins voldoende onderbouwd moet worden.<sup>156</sup> Deze studie beoogt voornamelijk het maatschappelijk debat hieromtrent op gang te brengen. Verder onderzoek is ten zeerste aangewezen. Het is alleszins vereist dat er zich geen tegenstrijdigheden voordoen met direct en indirect relevante wetgeving. Er dient voldoende aandacht uit te gaan naar het integreren van de nieuwe regels in het huidige institutioneel en wettelijk kader, voornamelijk wat de regelgeving betreft die van toepassing is op de verschillende componenten van een ecosysteem (water, bos, bodem, landschap etc.), maar ook voor wat betreft de regelgeving in andere relevante domeinen zoals landbouw, ruimtelijke ordening, fiscale wetgeving etc. Een ecosysteem(diensten)gericht beleid moet steeds vooropgesteld worden en overlappingsen en tegenstrijdigheden met de nieuwe bepalingen dienen opgespoord en weggewerkt te worden.

## **B. Overzicht van het instrumentarium voor de bescherming van ecosystemen en ecosystemendiensten**

Samengevat kan volgend overzicht worden gegeven voor het instrumentarium:

<b>Type wetgevend instrument</b>	<b>Functie</b>
Grondwet	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Erkennen van het recht op een gezond leefmilieu</li> <li>* Benadrukken van de waarde van ecosystemen en ecosystemendiensten voor het menselijk welzijn en de biosfeer</li> </ul>
Algemeen juridisch kader	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Introduceren van een algemene visie en strategie voor het behoud, beheer, herstel en de optimalisatie van ecosystemendiensten (breed toepassingsgebied)</li> <li>* Prioriteiten bepalen</li> <li>* Definiëren van sleutelbegrippen zoals ecosystemen, ecosystemendiensten, duurzaam beheer etc.</li> <li>* Stimuleren van duurzaam beheer en gebruik</li> <li>* Basisprincipes</li> <li>* Creëren van gespecialiseerde instellingen (onder meer voor inventarisatie van (de status van) ecosystemen en ecosystemendiensten)</li> <li>* Algemene bepalingen inzake handhaving</li> </ul>

<sup>156</sup> EASAC policy report, *Ecosystem services and biodiversity in Europe*, 2009, www.easac.eu (geraadpleegd op 28 maart 2012), p. v en 27.

Sectorale regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Verduidelijken/aanpassen van bestaande juridische instrumenten om een ecosysteem(dienst)gericht beleid mogelijk te maken in elke sector</li> <li>* Institutioneel kader aanpassen of verder uitwerken</li> <li>* Toezicht, naleving en afdwingbaarheid verder reguleren</li> </ul>
Uitvoerende regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Uitvoeringsbepalingen voor specifieke aspecten, meer gedetailleerd (bv. standaardnormen)</li> </ul>
Indirect relevante wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Verzekeren van verenigbaarheid met de nieuwe regels of principes</li> <li>* Vermijden van perverse financiële prikkels</li> <li>* Aanmoedigen van plannen van (land)gebruik en beheer gebaseerd op een ecosysteem(diensten)benadering etc.</li> </ul>

### 4.3. Inhoudelijke aanbevelingen voor directe regulering

In dit onderdeel formuleren we enkele aanbevelingen omtrent de inhoud van een (hervormd) juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Hierbij beogen we de waarde te benadrukken van ecosysteemdiensten opdat dit aspect een bepalende factor kan worden bij het maken van beslissingen en keuzes door de overheid, burgers en ondernemingen. Duurzaam beheer, behoud, herstel of optimalisatie van de status van ecosystemen en ecosysteemdiensten vormen hierbij steeds het uitgangspunt.

Zie A. WILCOX en J. HARTE (2007)<sup>157</sup>:

*"Decision making that is blind to ecosystem values and to the negative externalities of development can lead to environmental degradation, negative economic feedbacks, and a decline in well being. In contrast, policy choices incorporating an appreciation of the benefits offered by ecosystems will allow establishment of sustainable levels and types of economic activity and assure continued provision of ecosystem services."*

#### A. Terminologie

Een duidelijke juridische omschrijving van begrippen zoals ecosystemen, ecosysteefuncties, ecosysteemgoederen, ecosysteemdiensten en duurzaam beheer is o.i. aangewezen.<sup>158</sup> Voor de inhoud van de juridische definities verwijzen we naar deel 1 (zie 4. Overzicht begrippenkader). Een helder begrippenkader, dat op consistente wijze wordt gehanteerd, zal de communicatie tussen beleidsmakers, regelgevers, wetenschappers en de rest van de samenleving enkel verbeteren.

<sup>157</sup> A. WILCOX en J. HARTE, "Ecosystem Services in a Modern Economy: Gunnison County, Colorado, in G. DAILY (ed.) *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, Washington, Island Press, 1997, p. 325; I.R. FELDMAN en R.J. BLAUSTEIN, "Ecosystem Services as a Framework for Law and Policy", in *Environmental Law Reporter*, nr. 10756, 2007, [http://www.greentrack.com/articles/GT1004\\_article\\_Framework-for-Law-and-Policy\\_v02.pdf](http://www.greentrack.com/articles/GT1004_article_Framework-for-Law-and-Policy_v02.pdf) (geraadpleegd op 26 juni 2012), 36p.

<sup>158</sup> D. QUN en I. HANNAM (eds.), *Law, Policy and Dryland Ecosystems in the People's Republic of China*, Gland, Switzerland, IUCN, 2011, xvi + 140 pp.

## **B. Beleidsstrategie: de ecosysteem- en de ecosysteemdienstenbenadering**

Het verdient aanbeveling dat in iedere relevante sector, op elk niveau, een ecosysteem- en een ecosysteemdienstenbenadering gehanteerd wordt.<sup>159</sup>

### **De ecosysteembenadering**

De ecosysteembenadering ("ecosystem approach") werd, als strategisch beleidsprincipe, vastgelegd in het Biodiversiteitsverdrag (1992).<sup>160</sup> Deze holistische benadering stelt de werking van het ecosysteem voorop. In het Biodiversiteitsverdrag wordt de ecosysteembenadering omschreven als volgt<sup>161</sup>:

*"[...] a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way. [...] It is based on the application of appropriate scientific methodologies focused on levels of biological organization that encompasses the processes, functions and interactions among organisms and their environment. It recognizes that humans, with their cultural diversity, are an integral part of ecosystems."*

De ecosysteembenadering heeft aldus betrekking op een strategie voor het geïntegreerd beheer van land, water en levende bronnen waardoor het behoud en het duurzaam gebruik (op een billijke manier) gepromoot wordt. In dit opzicht dient er gebruik te worden gemaakt van adequate wetenschappelijke methoden waarbij de focus uitgaat naar ecosysteemprocessen, -functies en interacties tussen de organismen en hun omgeving. De ecosysteembenadering erkent dat mensen, met hun culturele diversiteit, een integraal onderdeel uitmaken van ecosystemen.

Er werden naar aanleiding van het Biodiversiteitsverdrag twaalf complementaire basisprincipes vooropgesteld voor een ecosysteembenadering<sup>162</sup>:

#### **1. De doelstellingen inzake het beheer van land, water en levende bronnen zijn een kwestie van maatschappelijke keuzes.**

De verschillende actoren binnen de samenleving beschouwen ecosystemen in functie van hun eigen economische, culturele en maatschappelijke behoeften. Inheemse volkeren en andere lokale gemeenschappen zijn belangrijke belanghebbenden en hun rechten en belangen moeten erkend worden. Zowel de culturele als de biologische diversiteit zijn centrale kernelementen bij een ecosysteembenadering en er dient rekening mee te worden gehouden bij het beheer. Maatschappelijke keuzes moeten zo duidelijk mogelijk tot uiting worden gebracht. Ecosystemen moeten op een eerlijke en billijke wijze beheerd worden met het oog op hun intrinsieke waarde en de materiële en immateriële voordelen die zij de mens kunnen bieden.

#### **2. Het beheer moet op het laagst mogelijke niveau plaatsvinden (decentralisatie).**

<sup>159</sup> J. BRILS en S. VAN DER MEULEN, *Delen van ervaringen met ecosysteemdiensten*, Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem, SKB projectidee nr. 78, december 2010, [http://www.soilpedia.nl/Bikiviki%20documenten/CoP%20Ecosysteemdiensten/Delen\\_ervaringen\\_ESD\\_finale%5B1%5D.pdf](http://www.soilpedia.nl/Bikiviki%20documenten/CoP%20Ecosysteemdiensten/Delen_ervaringen_ESD_finale%5B1%5D.pdf) (geraadpleegd op 1 augustus 2012).

<sup>160</sup> Zie voetnoot 10. Voor de volledigheid dient opgemerkt te worden dat het Biodiversiteitsverdrag reeds in werking is getreden op 29 december 1993. Het verdrag heeft drie hoofddoelstellingen: (1) het behoud van de biologische diversiteit; (2) het duurzaam gebruik van de bestanddelen van de biologische diversiteit en (3) de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische hulpbronnen. In dit opzicht werden al talrijke belangrijke verplichtingen opgelegd aan de verdragspartijen (zie bijvoorbeeld art. 10 en 15 van het Biodiversiteitsverdrag).

<sup>161</sup> <http://www.cbd.int/ecosystem/> (geraadpleegd op 3 december 2012); <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148> (geraadpleegd op 24 juli 2012).

<sup>162</sup> <http://www.cbd.int/ecosystem/principles.shtml> (geraadpleegd op 11 december 2012);

[http://www.crem.nl/files/upload/documents/downloads/file/Beoordelingskader\\_Biodiversiteit.pdf](http://www.crem.nl/files/upload/documents/downloads/file/Beoordelingskader_Biodiversiteit.pdf) (geraadpleegd op 11 december 2012).

Gedecentraliseerde beheerssystemen kunnen leiden tot meer efficiëntie, effectiviteit en billijkheid. Alle belanghebbenden moeten betrokken worden bij het beheer en er dient gestreefd te worden naar een juiste balans tussen lokale belangen en het algemeen belang. Decentralisatie draagt bovendien bij aan meer verantwoordelijkheidszin, betrokkenheid, participatie en het aanwenden van lokale kennis.

**3. De beheerders van ecosystemen moeten rekening houden met de (actuele en potentiële) effecten van hun activiteiten op aangrenzende en andere ecosystemen.**

Bepaalde beheers- en gebruiksvormen hebben vaak ongekeerde of onvoorspelbare effecten op andere ecosystemen, zodat een zorgvuldige afweging en analyse van de mogelijke effecten nodig is. Dit kan betekenen dat er een nieuwe regeling of organisatie voorzien moet worden voor instellingen die betrokken zijn bij de besluitvorming. Waar nodig moeten passende compromissen gesloten worden.

**4. Het is van belang om ook de economische betekenis van mogelijke beheersvormen van het ecosysteem te doorgronden.**

Beheersprogramma's dienen a) economische activiteiten met negatieve effecten op de biologische diversiteit terug te dringen, b) impulsen te omvatten die behoud van biodiversiteit en duurzaam gebruik stimuleren en c) zoveel mogelijk de kosten en de baten te internaliseren. Het afstemmen van economische prikkels kan ervoor zorgen dat degenen die aan duurzaam beheer doen, beloond worden en degenen die milieukosten veroorzaken, de prijs hiervan moeten betalen.

**5. Een prioritaire doelstelling van de ecosysteembenadering is behoud van de ecosysteemstructuur en de werking van het ecosysteem.**

De werking en de veerkracht van ecosystemen zijn beiden afhankelijk van de dynamische wisselwerkingen binnen de soort, tussen de verschillende soorten en tussen de soorten en hun abiotische omgeving, alsmede van de fysische en chemische interacties binnen de omgeving zelf. Het behoud en, waar nodig, het herstel van deze interacties en processen is belangrijker voor de instandhouding van de biodiversiteit op lange termijn dan louter en alleen het beschermen van de soorten.

**6. Het beheer van ecosystemen dient afgestemd te zijn op de grenzen die het ecosysteem stelt aan het functioneren ervan.**

Bij het beoordelen van de waarschijnlijkheid en het gemak waarmee beheersdoelstellingen bereikt kunnen worden, dient de nodige aandacht uit te gaan naar milieuomstandigheden die de natuurlijke productiviteit, de ecosysteemstructuur, de werking van het ecosysteem en de diversiteit beperken.

**7. De ecosysteembenadering dient te worden toegepast op de juiste schaal, zowel in ruimte als in tijd.**

De aanpak moet steeds begrensd worden in ruimte en in tijd opdat de doelstellingen effectief behaald kunnen worden. Deze grenzen worden bepaald door gebruikers, beheerders, wetenschappers en inheemse en lokale gemeenschappen tezamen. Connectiviteit tussen gebieden moet, waar nodig, gestimuleerd worden. De ecosysteembenadering is gebaseerd op de hiërarchische aard van de biologische diversiteit, gekenmerkt door interactie en integratie van genen, soorten en ecosystemen.

**8. Doelstellingen voor beheer van het ecosysteem dienen over een langetermijnperspectief te beschikken, vanwege de diverse tijdsschalen en vertraagde effecten die kenmerkend zijn voor processen in ecosystemen.**

Deze tijdsschalen en vertraagde effecten komen in conflict met de neiging van de mens om te kiezen voor kortetermijnwinsten en onmiddellijke resultaten in plaats van toekomstige voordelen.

**9. Het beheer dient te erkennen dat ecosysteemveranderingen onvermijdelijk zijn.**

Ecosystemen veranderen, onder meer voor wat betreft de samenstelling van soorten en het verdwijnen van soorten. Zij worden getypeerd door complexe processen, onzekerheden en plotse wendingen. Versturende effecten kunnen noodzakelijk zijn voor het herstel of de instandhouding van het ecosysteem op lange termijn. Het beheer moet adaptief zijn om te kunnen anticiperen op en tegemoetkomen aan dergelijke

veranderingen en gebeurtenissen. Enige voorzichtigheid is geboden bij het nemen van beslissingen die opties voor de toekomst uitsluiten.

**10. De ecosysteembenadering dient te streven naar een juiste balans tussen instandhouding en duurzaam gebruik van biologische diversiteit.**

De biologische diversiteit is van cruciaal belang zowel omwille van haar eigen intrinsieke waarde als omwille van de belangrijke rol die ze speelt bij het leveren van ecosysteemdiensten. Instandhouding en gebruik moeten aanschouwd worden binnen het geheel van maatregelen die van toepassing zijn op beschermde ecosystemen.

**11. De ecosysteembenadering dient alle relevante informatie in acht te nemen inclusief wetenschappelijke, inheemse en lokale kennis, innovaties en ervaringen.**

Informatie uit verscheidene bronnen is van wezenlijk belang om te kunnen komen tot doeltreffende strategieën inzake ecosysteembeheer. Een betere kennis van ecosysteemfuncties en de invloed van het menselijk gebruik en beheer is wenselijk. Alle relevante informatie uit alle betrokken gebieden en sectoren, moet worden gedeeld met alle betrokken partijen en actoren. Achterliggende veronderstellingen en overwegingen inzake voorgestelde beheersbeslissingen moeten expliciet vermeld worden en getoetst worden aan de beschikbare kennis en de standpunten van de belanghebbenden.

**12. Alle relevante maatschappelijke sectoren en wetenschappelijke disciplines dienen betrokken te zijn in de ecosysteembenadering.**

De meeste problemen inzake beheer van ecosystemen en biologische diversiteit zijn complex, gaan gepaard met veel interacties, bijwerkingen en vertraagde gevolgen. Daarom moeten deskundigen en belanghebbenden op lokaal, gewestelijk, nationaal en internationaal niveau betrokken worden.

Deze principes kunnen als beleidsstrategie gehanteerd worden in elke direct of indirect betrokken sector. Zo vormde de ecosysteembenadering bijvoorbeeld al de basis voor de Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie).<sup>163</sup> Tevens wordt een ecosysteembenadering gehanteerd in onze nationale Wet op de bescherming van het mariene milieu van 20 januari 1999 (art. 4). Andere algemene of sectorale regelgevingen kunnen eveneens in deze zin aangepast of aangevuld worden.

De ecosysteembenadering kan bijvoorbeeld een waardevolle aanvulling betekenen voor de **milieueffectenrapportage** (m.e.r.), zie

<sup>163</sup>[http://europa.eu/legislation\\_summaries/maritime\\_affairs\\_and\\_fisheries/fisheries\\_resources\\_and\\_environment/l28164\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_resources_and_environment/l28164_nl.htm) (geraadpleegd op 11 december 2012).



Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau. Deze vorm van rapportage heeft inmiddels haar nut bewezen. O.i. zou het daarom aangewezen zijn om ook hier gebruik te maken van een ecosysteembenadering. De negatieve effecten van activiteiten en gebeurtenissen op de werking van het ecosysteem moeten dan steeds worden nagegaan. Niet-lineaire veranderingen in het ecosysteem moeten vermeden worden.<sup>164</sup>

## De ecosysteemdienstenbenadering

Hoewel er een sterke link bestaat tussen de ecosysteem- en de ecosysteemdienstenbenadering lijkt het ons aangewezen om deze begrippen niet met elkaar te verwarren. De term "ecosysteemdienstenbenadering" ("*ecosystem services approach*") wordt op haar beurt gebruikt om aan te geven dat bij deze benadering de focus van het beleid of beheer dient uit te gaan naar duurzame productie van ecosysteemgoederen en -diensten en de voordelen die zij bieden voor mensen.<sup>165</sup>

De ecosysteemdienstenbenadering is een strategie die het volledige scala in overweging neemt van kosten en baten (monetaire en niet-monetaire) die verbonden zijn aan beslissingen met een impact op ecosystemen (of beslissingen die hierdoor zelf beïnvloed worden). Ecosystemen leveren *output* en baten die direct en indirect het menselijk welzijn beïnvloeden. Het in overweging nemen van deze informatie kan resulteren in een beleidsaanpak die gericht is op het maken van weloverwogen afwegingen tussen milieuproblemen, sociale aangelegenheden en economische factoren. De ecosysteemdienstenbenadering wordt bij het beheer van natuurlijke hulpbronnen al gehanteerd door overheden in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada en Nieuw-Zeeland.<sup>166</sup>

Conform de ecosysteemdienstenbenadering moet de monetaire, ecologische en maatschappelijke waarde van ecosysteemdiensten een bepalende factor worden bij het maken van beslissingen door de overheid, burgers en ondernemingen. Een dergelijke benadering kan er onder meer toe leiden dat de aandacht van het brede publiek gevestigd wordt op de problematiek en het belang en de waarde van ecosysteemdiensten.<sup>167</sup> In dit opzicht dient de bestaande wet- en regelgeving geëvalueerd en waar nodig aangepast te worden.<sup>168</sup>

Als **voorbeeld** nemen we de huidige regeling met betrekking tot **milieuschade**. Er wordt voorlopig geen rekening gehouden met het verlies aan ecosysteemdiensten en eventuele compensatie hiervan. Het DABM richt zich enkel op de compensatie van "verloren gegane ecosysteemfuncties". We dienen ons echter af te vragen waarom dit het geval is. Immers, door gebruik te maken van het concept "ecosysteemdiensten", wordt beoogd om de winsten en baten voor het menselijk welzijn tot uitdrukking te brengen. Het is net deze waarde, en niet die van ecosysteemfuncties, die men de afgelopen decennia tracht te waarderen gezien de duidelijke link met het menselijk welzijn. De bestaande regelgeving is niet in overeenstemming met de vigerende wetenschappelijke inzichten en dient in dit opzicht mogelijk aangepast te worden.

---

<sup>164</sup> J. BRILS en S. VAN DER MEULEN, *Delen van ervaringen met ecosysteemdiensten*, Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem, SKB projectidee nr. 78, december 2010, [http://www.soilpedia.nl/Bikiviki%20documenten/CoP%20Ecosysteemdiensten/Delen\\_ervaringen\\_ESD\\_finale%5B1%5D.pdf](http://www.soilpedia.nl/Bikiviki%20documenten/CoP%20Ecosysteemdiensten/Delen_ervaringen_ESD_finale%5B1%5D.pdf) (geraadpleegd op 1 augustus 2012).

<sup>165</sup> R. HAINES-YOUNG en M. POTSCHEIN, *The Ecosystem Concept and the Identification of Ecosystem Goods and Services in the English Policy Context*, Review Paper to Defra, Project Code NR0107, 2007, [http://www.ecosystemservices.org.uk/docs/NR0107\\_pos%20paper%20EA\\_D1.3.pdf](http://www.ecosystemservices.org.uk/docs/NR0107_pos%20paper%20EA_D1.3.pdf) (geraadpleegd op 3 december 2012), p. 5.

<sup>166</sup> <http://www.daff.gov.au/natural-resources/ecosystem-services> (geraadpleegd op 3 december 2012).

<sup>167</sup> Zie in dit opzicht ook art. 13 van het Biodiversiteitsverdrag (1992), <http://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-13> (geraadpleegd op 12 december 2012).

<sup>168</sup> D. QUN en I. HANNAM (eds.), *Law, Policy and Dryland Ecosystems in the People's Republic of China*, Gland, Switzerland, IUCN, 2011, xvi + 140 pp.



Een andere toepassingsmogelijkheid doet zich voor inzake **onteigening**, meer bepaald bij de waardebeoordeling van onteigende gronden. Art. 16 van de Grondwet voorziet immers een billijke schadevergoeding in geval van onteigening. De schadevergoeding voor eigendomsverlies moet normaliter even groot zijn als het bedrag dat moet worden betaald om zich een onroerend goed aan te schaffen van gelijke waarde als het goed waarvan de onteigende werd ontzet. De vergoeding omvat dus steeds de verkoopwaarde van het te onteigenen goed op het ogenblik van de onteigening. Deze verkoopwaarde wordt onder meer beïnvloed door fysieke kenmerken van het goed, waaronder<sup>169</sup>:

- Wat betreft een grond: de vorm, de oppervlakte, de ligging, de afwatering, de bodemgesteldheid etc.
- Wat betreft gebouwen: de ouderdom, hun ligging, de gebruikte materialen, hun staat van onderhoud en de onderhoudsvriendelijkheid, hun functionaliteit etc.
- Verder moet rekening worden gehouden met de waarde van opstanden, beplantingen en afsluitingen.

Het kan in dit opzicht gearchtund worden dat de monetaire, maatschappelijke en ecologische waarde van de ecosystemendiensten die gerealiseerd worden door het onteigende gebied tevens in rekening dient genomen te worden bij de waardebeoordeling van onteigende gronden. Een interessante vraag die men zich kan stellen is of deze waarde ook effectief een rol dient te spelen bij het bepalen van de vergoeding die uiteindelijk zal uitgekeerd worden aan de onteigende.

Er wordt reeds voorzien in regelgeving die betrekking heeft op de bescherming van bedreigde soorten en hun habitats. Echter, niet alleen plant- en diersoorten maar ook ecosystemendiensten zijn gevoelig voor veranderingen in (land)gebruik en -beheer. Er wordt echter momenteel nog te weinig nagegaan welke impact dergelijke wijzigingen hebben op de status van ecosystemendiensten. Ook wordt er onvoldoende aandacht geschonken aan de mogelijkheden van het sturen van (land)gebruik en -beheer om het aanbod van bepaalde ecosystemendiensten te optimaliseren. De centrale vraag wordt dan: **“hoe kunnen ecosystemen duurzaam worden gebruikt en beheerd voor het optimaal leveren van ecosystemendiensten en een optimale inrichting van een gebied?”**.<sup>170</sup>

### De link tussen de ecosystem- en ecosystemendienstenbenadering

Het komt ons voor dat een combinatie van een ecosystem- en ecosystemendienstenbenadering tot een gedegen en omvattende aanpak kan leiden. De ecosystemendienstenbenadering is geen alternatief voor, of treedt niet in de plaats van, de eerder besproken ecosystembenadering. De ecosystemendienstenbenadering kan daarentegen wel beschouwd worden als een bundeling van ideeën die nuttig kunnen verwoorden hoe de ecosystembenadering concreet kan worden toegepast of ingebed in wetenschappelijk onderzoek of beleidswerk.<sup>171</sup>

**Betere ruimtelijke bestemming van beschermde gebieden** kan volgens de TEEB-studie eveneens aan de hand van een ecosystembenadering plaatsvinden. Het is aangewezen om beschermde gebieden niet in de enge zin te beschouwen, maar hen te kaderen binnen een bredere landschapsvisie zodat de ecologische connectiviteit tussen de gebieden hersteld kan worden. Dit kan bijdragen aan de veerkrachtigheid van ecosystemen, hetgeen hen onder meer beter bestand zal maken tegen klimaatverandering. Men kan vanuit de ecosystemendienstenbenadering tevens nagaan welke gebieden waardevolle ecosystemendiensten leveren, waar er kans is op schaarste en welke gebieden beter beschermd moeten worden. Het monetaire, ecologisch en maatschappelijk waarden van ecosystemendiensten kan gebruikt worden om doeltreffende beleidsstrategieën uit te werken met betrekking tot een eerlijke verdeling van kosten en baten van beschermde gebieden (bv. door betalingsmechanismen in het leven te roepen als beloning voor goed beheer). Op die manier kunnen er economische prikkels gecreëerd worden en kunnen de baten alsnog de

<sup>169</sup> <http://www.mow.vlaanderen.be/bemiddelaar/documenten/onteigeningvergoeding.pdf> (geraadpleegd op 12 december 2012).

<sup>170</sup> EASAC policy report, *Ecosystem services and biodiversity in Europe*, 2009, [www.easac.eu](http://www.easac.eu) (geraadpleegd op 28 maart 2012), 70 p.

<sup>171</sup> R. HAINES-YOUNG en M. POTSCHEIN, *Methodologies for defining and assessing ecosystem services*, Final Report, JNCC, Project Code C08-0170-0062, [http://www.nottingham.ac.uk/cem/pdf/JNCC\\_Review\\_Final\\_051109.pdf](http://www.nottingham.ac.uk/cem/pdf/JNCC_Review_Final_051109.pdf) (geraadpleegd op 3 december 2012), 2009, p. 3.

kosten overstijgen.<sup>172</sup> Bovendien kan uitdrukkelijk gekozen worden voor een landschapsvisie, waarbij over de gewestelijke en nationale grenzen heen dient te worden gekeken. Er kan nood zijn aan afbakening van nieuwe gebieden, met het oog op behoud en herstel van ecosysteemdiensten. Zo kunnen we bijvoorbeeld het belang aanhalen van de bescherming van natuurlijke zeewering, zoals duingebieden.<sup>173</sup>

Een ecosysteem- en ecosysteemdienstenbenadering dient eveneens gehanteerd te worden in andere relevante domeinen zoals ruimtelijke ordening, landbouw en visserij, etc.<sup>174</sup> Deze benaderingen kunnen immers erg nuttig zijn bij het nastreven van de juiste balans tussen gebruik en behoud opdat win-winsituaties tot stand kunnen komen. Bovendien kan op deze manier een overkoepelende visie, over de verschillende sectoren heen, tot stand worden gebracht.<sup>175</sup>

**Ruimtelijke ordening** mag bijvoorbeeld niet beschouwd worden als een eenmalige activiteit. Het moet eerder gaan om een steeds herhaald, oneindig proces, dat zich voortdurend aanpast aan nieuwe omstandigheden en doelstellingen inzake behoud van ecosysteefuncties en -diensten. De effecten van landgebruik moeten stelselmatig gecontroleerd en geëvalueerd worden. Inventarisatie hiervan dient op regelmatige basis aangevuld te worden opdat een goed geïnformeerde ruimtelijke planning kan worden bekomen.<sup>176</sup> In dit opzicht kan een ecosysteem- en ecosysteemdienstenbenadering geïntegreerd worden in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (zie Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen).

### C. Nieuwe algemene beginselen

Het juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten biedt de mogelijkheid om een aantal duidelijke basisprincipes en algemene beginselen te verankeren die private en publieke personen kunnen aanzetten om de waarde van ecosysteemdiensten in rekening te nemen, zowel bij het beslissingsproces als bij projecten, investeringen etc. Dit kan onder meer de sociale rechtvaardigheid, de politieke geloofwaardigheid en de aanvaardbaarheid van maatregelen bevorderen alsmede belangrijke verdelingseffecten matigen.<sup>177</sup>

Volgende, nieuwe of aangepaste, algemene beginselen hebben in dit opzicht een aanzienlijke toegevoegde waarde<sup>178</sup>:

- **Het vervuiler-betaalt-beginsel:** voor wat betreft de degradatie van ecosystemen en ecosysteemdiensten, moet de vervuiler de kosten dragen die verbonden zijn aan het herstel en het vermijden van schade.
- **Het gebruiker/begunstigde-betaalt-beginsel:** degene die het genot heeft van ecosysteemdiensten (positieve externaliteiten) moet betalen voor de kosten die gepaard gaan met het totstandbrengen van het aanbod van ecosysteemdiensten.

<sup>172</sup> T. GREIBER en S. SCHIELE (eds.), *Governance of Ecosystem Services*, IUCN, Gland, Switzerland, 2011, <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-079.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 133; TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 347 e.v.

<sup>173</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 347 e.v.

<sup>174</sup> K. MERTENS, A. CLIQUET en B. VANHEUSDEN, "Ecosystem services. What's in it for a lawyer?", *EEELR* 2012, p. 31 – 40.

<sup>175</sup> J. BRILIS en S. VAN DER MEULEN, *Delen van ervaringen met ecosysteemdiensten*, Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem, SKB projectidee nr. 78, december 2010, [http://www.soilpedia.nl/Bikiviki%20documenten/CoP%20Ecosysteemdiensten/Delen\\_ervaringen\\_ESD\\_finale%5B1%5D.pdf](http://www.soilpedia.nl/Bikiviki%20documenten/CoP%20Ecosysteemdiensten/Delen_ervaringen_ESD_finale%5B1%5D.pdf) (geraadpleegd op 1 augustus 2012).

<sup>176</sup> T. GREIBER en S. SCHIELE (eds.), *Governance of Ecosystem Services*, IUCN, Gland, Switzerland, 2011, <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-079.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 133.

<sup>177</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 301 e.v.

<sup>178</sup> D. QUN en I. HANNAM (eds.), *Law, Policy and Dryland Ecosystems in the People's Republic of China*, Gland, Switzerland, IUCN, 2011, xvi + 140 pp.; TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 301 e.v.

- **Het terugbetalen-van-de-volledige-kosten-beginsel:** de volledige kosten verbonden aan het duurzaam beheer van ecosystemen of ecosysteemdiensten moeten gedragen worden door degene die erdoor begunstigd wordt of er gebruik van maakt. Het is bovendien belangrijk om zicht te krijgen op het volledige kostenplaatje verbonden aan het verlies van ecosysteemdiensten. In geval van vervuiling dienen deze kosten gedragen te worden door de vervuiler.
- **Optimalisatiebeginsel:** het beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten moet gericht zijn op een optimale inrichting van het gebied en het optimaal leveren van ecosysteemdiensten die cruciaal zijn voor het welzijn en het voortbestaan van de mens en alle andere vormen van leven in de biosfeer.<sup>179</sup> Het nastreven van een *status quo* is niet voldoende.
- **Zorgplicht:** iedereen (burgers, ondernemingen en de overheid) dient rekening te houden met de mogelijke impact van activiteiten op het functioneren van het ecosysteem en de ecosysteemdiensten die erdoor geleverd worden. Men moet er zorg voor dragen dat het handelen geen onomkeerbare veranderingen in het ecosysteem of een verlies aan vitale ecosysteemdiensten teweegbrengt.
- **Participatiebeginsel:** alle belanghebbenden moeten zoveel mogelijk betrokken worden bij het beslissingsproces en mogelijke projecten inzake ecosystemen en ecosysteemdiensten die hen aanbelangen. Op deze manier kan het maatschappelijk draagvlak worden vergroot.

#### ***D. Een ecosysteemdienstentoets***

In Vlaamse sectorale regelgeving werd al voorzien in een natuurtoets (art. 16 Natuurdecreet), een VEN-toets (art. 26bis Natuurdecreet), een habitattoets (art. 6 lid 3 en 4 Habitatrictlijn), een watertoets (art. 8 Decreet Integraal Waterbeleid) en een landschapstoets (art. 29 Decreet Landschapszorg). Voor de concrete inhoud hiervan wordt verwezen naar

---

<sup>179</sup> In dit opzicht dient vermeld te worden dat behoud van alle ecosysteemdiensten waarschijnlijk niet steeds wenselijk is. Er zullen in de praktijk vaak *trade-offs* moeten gebeuren. De juiste balans tussen gebruik en behoud moet echter nagestreefd worden.



Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau. O.i. bieden deze toetsen momenteel nog onvoldoende bescherming tegen degradatie van ecosystemen en verlies van ecosysteemdiensten aangezien zij zich niet specifiek richten op het ecosysteem als functionerend geheel en ze de belangrijke rol van elke ecosysteemcomponent binnen het systeem niet (expliciet) erkennen. Bovendien is niet duidelijk *of* en *in welke mate* er bij de bestaande toetsen rekening gehouden met het belang en de waarde van ecosysteemdiensten.

Het kan daarom aangewezen zijn om een ecosysteemdienstentoets op te nemen in het hervormd juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten, qua inhoud en opzet vergelijkbaar met de natuurtoets doch specifiek gericht op de impact van handelingen en activiteiten op ecosystemen en ecosysteemdiensten. Een dergelijke toetsing kan mogelijk ook geïntegreerd worden binnen bestaande toetsen zoals de habitattoets of de watertoets.

Bij een ecosysteemdienstentoets dient de overheid telkens na te gaan of een activiteit, een plan of programma negatieve effecten kan teweeg brengen voor het ecosysteem en de ecosysteemdiensten. Hierbij dient voornamelijk onderzocht te worden welke gevolgen activiteiten hebben op waardevolle ecosysteemdiensten die cruciaal zijn voor het welzijn en het voortbestaan van de mens en het leven in de biosfeer. Indien bepaalde activiteiten een verlies aan belangrijke ecosysteemdiensten kunnen teweegbrengen, dan kan een negatief advies of verbod worden opgelegd voor het stellen van die handelingen. Toetsing dient in eerste instantie te gebeuren vooraleer de activiteiten plaatsvinden, maar ook in de uitvoeringsfase moet een stelselmatige evaluatie gebeuren.<sup>180</sup>

Uiteraard is de natuur erg complex en veranderlijk, hetgeen een adequate toetsing kan bemoeilijken. Het is dus van belang dat men eerst nagaat welke ecosysteemdiensten beschermd moeten worden en hoe behoud effectief gerealiseerd kan worden. Samenwerking met wetenschappers en alle belanghebbenden is aangewezen. Zij kunnen de waarde van ecosysteemdiensten en de impact van bepaalde activiteiten op het ecosysteem en de ecosysteemdiensten immers toelichten. Daarnaast kunnen ze ook advies verlenen omtrent betere en minder schadelijke alternatieven om hetzelfde doel te bereiken.<sup>181</sup>

Een ecosysteemdienstentoets kan o.i. enkel worden opgelegd aan de overheid. Echter, dit wil niet zeggen dat natuurlijke personen en ondernemingen ontsnappen aan een beoordeling van de gevolgen van hun handelen. Immers, zij dienen zich nog steeds te houden aan de algemene zorgvuldigheidsnorm (art. 1382 BW), zo niet dan komt hun aansprakelijkheid in het gedrang. De ecosysteem(diensten)benadering dient eveneens geïntegreerd te worden in het aansprakelijkheidsrecht.<sup>182</sup> Er werd in het voorgaande reeds aanbevolen om in dit opzicht te voorzien in een specifieke zorgplicht die geldt ten aanzien van iedereen (burgers, ondernemingen en de overheid). Deze plicht houdt een concretisering in van de algemene zorgvuldigheidsnorm (zie C. Nieuwe algemene beginselen).

## ***E. Reguleren van belangrijke drivers of change***

<sup>180</sup> K. MERTENS, A. CLIQUET en B. VANHEUSDEN, "Ecosystem services. What's in it for a lawyer?", *EEELR* 2012, p. 31 – 40.

<sup>181</sup> G. C. DAILY, S. POLASKY, J. GOLDSTEIN, et. al., "Ecosystem services in decision making: time to deliver", *Front. Ecol. Environ.*, nr. 7 (1), 2009, <http://cedarcreek.umn.edu/biblio/fulltext/Frontiers%20in%20Ecology%202009%20Daily.pdf> (geraadpleegd op 26 juni 2012), p. 21 – 28; K. MERTENS, A. CLIQUET en B. VANHEUSDEN, "Ecosystem services. What's in it for a lawyer?", *EEELR* 2012, p. 31 – 40.

<sup>182</sup> I.R. FELDMAN en R.J. BLAUSTEIN, "Ecosystem Services as a Framework for Law and Policy", in *Environmental Law Reporter*, nr. 10756, 2007, [http://www.greentrack.com/articles/GT1004\\_article\\_Framework-for-Law-and-Policy\\_v02.pdf](http://www.greentrack.com/articles/GT1004_article_Framework-for-Law-and-Policy_v02.pdf) (geraadpleegd op 26 juni 2012), 36 p.

Daar er onvoldoende informatie voorhanden is betreffende de status van ecosystemen en ecosysteemdiensten en de *drivers of change*, is het momenteel niet duidelijk of alle *drivers of change* op één of andere wijze gereguleerd worden en of hier mogelijk nog verbetering in kan worden aangebracht conform de wetenschappelijke inzichten. Het kan bijvoorbeeld aangewezen zijn om in bijkomende standaardnormen te voorzien, vergelijkbaar met de bepalingen inzake het nitraatgehalte in de bodem.

De belangrijke ecosystemen, ecosysteemfuncties en ecosysteemdiensten in Vlaanderen moeten in kaart worden gebracht. Op die manier kan de status ervan worden vastgesteld en opgevolgd. Het is essentieel dat de *drivers of change* die een aanzienlijke invloed uitoefenen op het leveren van ecosysteemdiensten geïdentificeerd worden per ecosysteem zodat vervolgens kan worden nagegaan *of* en *hoe* zij gestuurd kunnen worden in een bepaalde richting en wat de gevolgen hiervan zouden zijn. Alleen op die manier kunnen we zicht krijgen op mogelijke "drempels" die niet overschreden mogen worden bij niet-lineaire veranderingen in het ecosysteem. Beleidsmakers en wetgevers kunnen inspelen op deze informatie teneinde duurzaam beheer te bevorderen op een manier die toch nog verenigbaar is met andere noden van de samenleving (voedselproductie, watervoorziening, houtvoorraad, medicijnen, werkgelegenheid etc.).<sup>183</sup> De aanpak van deze *drivers of change* kan o.i. het best gereguleerd worden middels sectorale regelgeving en aan de hand van uitvoeringsbesluiten.

In het kader van de Europese biodiversiteitsstrategie zal België tegen 2014 belangrijke ecosystemen in kaart moeten brengen en evalueren. Het lijkt ons aangewezen dat bij deze gelegenheid reeds getracht wordt om de aanmerkelijke *drivers of change* per ecosysteem in kaart te brengen.

## **F. Een institutioneel kader**

Het juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten kan tevens institutionele bepalingen omvatten. Er dient namelijk voorzien te worden in de nodige infrastructuur en middelen teneinde het verzamelen, analyseren, meten, valideren en verifiëren van waardevolle informatie m.b.t. ecosystemen en ecosysteemdiensten mogelijk te maken. Bovendien moeten instellingen worden voorzien die belast zullen worden met het toezicht en de controle op activiteiten. Er moet bepaald worden welke organen advies dienen te verlenen bij het opstarten van projecten etc.

Er is in dit opzicht nood aan transparantie, communicatie en een efficiënte samenwerking tussen de diverse overheidsinstellingen. Zij dienen een integrale aanpak te hanteren met betrekking tot effectief en duurzaam beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Het is in dit opzicht aangewezen om te onderzoeken of de bestaande overheidsinstellingen dergelijke taken op zich kunnen nemen of dat er daarentegen nieuwe instellingen gecreëerd zouden moeten worden.<sup>184</sup>

In het voorgaande wezen we reeds op het nut van gedecentraliseerd beheer (zie De ecosysteembenadering, punt 2). Echter, ecosystemen en ecosysteemdiensten kunnen meestal niet afgebakend worden binnen de bestaande lokale, gewestelijke of nationale grenzen. Er is bijgevolg samenwerking nodig over de gebiedsgrenzen heen.

Er kunnen zich bijvoorbeeld onbillijke situaties voordoen als duurzaam beheer van ecosysteemdiensten in een bepaald gebied, ecosysteemdiensten oplevert in een ander gebied en er in het ene gebied een compensatie wordt toegekend maar elders niet. Een

---

<sup>183</sup> J.B. RUHL, S.E. KRAFT en C.L. LANT, *The Law and Policy of Ecosystem Services*, Washington D.C., Island Press, 2007, p. 249.

<sup>184</sup> T. GREIBER en S. SCHIELE (eds.), *Governance of Ecosystem Services*, IUCN, Gland, Switzerland, 2011, <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-079.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 138.

mogelijke oplossing om te verhelpen aan dergelijke “grensproblemen” is om te werken met ecosysteemdienstengebieden (*ecosystem service districts*). Er kunnen dan bepaalde mandaten worden toegekend aan overheidsinstellingen voor het plannen en beheren van de gebieden met het oog op bescherming, herstel en behoud over de bestaande grenzen heen.<sup>185</sup>

De Vlaamse overheid beschikt thans over diverse instituten en agentschappen (ANB, INBO, VMM, etc.) die elk werden opgericht met eigen doelstellingen, fondsen en beleidsprioriteiten. De vraag is echter of het huidige takenpakket van deze instellingen volstaat in het licht van een gedegen institutioneel kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Deze overheidsinstellingen kunnen immers de nodige financiële middelen ontberen om werkelijk actie te ondernemen of zijn mogelijk niet in staat om buiten hun (gewestelijke) grenzen op te treden. Aan een nieuwe of bestaande instelling (bijvoorbeeld het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid) kan desgevallend een coördinerende taak worden opgelegd opdat toezicht en controle op bescherming, herstel en behoud over de grenzen heen mogelijk wordt. Zo kan een omvattend en efficiënt institutioneel kader worden uitgedacht.<sup>186</sup>

Het lijkt ons alleszins aangewezen dat de bevoegde instellingen een administratiesysteem beheren dat de status van ecosystemen, ecosysteemdiensten en hun waarde bijhoudt en dat de relevante plannen en projecten alsmede alle economische en financiële instrumenten, die bijdragen aan het behoud van ecosysteemdiensten, registreert en evalueert. Het bijhouden van dergelijke informatie kan gebeuren aan de hand van een (gezamenlijke) elektronische databank.

## **G. Naleving, toezicht en handhaving**

Naleving van directe regulering kan in de eerste plaats bevorderd worden door de bevolking voldoende te informeren omtrent de huidige status van ecosystemen en ecosysteemdiensten, hun waarde voor het menselijk welzijn en de verschillende aspecten van het maatschappelijk probleem (zie deel 1 onder 3. Het maatschappelijk probleem inzake ecosysteemdiensten). Inzicht in de problematiek kan leiden tot meer bereidwilligheid om zich aan de regels te conformeren. Tevens zal dit de regels ook meer “aanvaardbaar” maken en het verantwoordelijkheidsgevoel voor de toestand van het milieu doen toenemen.<sup>187</sup>

Het participatiebeginsel leunt hier in belangrijke mate bij aan (zie C. Nieuwe algemene beginselen). Betrokkenheid van burgers en ondernemingen bij handhaving kan een zekere vorm van sociale controle tot stand brengen. Burgers en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) kunnen onder meer betrokken worden bij controle en toezicht op schadeverwekkende activiteiten. Zij bevinden zich hiervoor meestal in een uitstekende positie: ze kennen de lokale situatie, kunnen mogelijke inbreuken tijdig vaststellen en vervolgens aanklaarten bij de bevoegde autoriteiten (zelfs preventief). Daarnaast kunnen NGO's of private ondernemingen ook technische ondersteuning bieden voor het traceren en onderzoeken van bepaalde milieumisdrijven.<sup>188</sup> De mogelijkheden van een intensieve samenwerking tussen de overheid en burgers komt later nog aan bod bij de bespreking

---

<sup>185</sup> T. GREIBER en S. SCHIELE (eds.), *Governance of Ecosystem Services*, IUCN, Gland, Switzerland, 2011, <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-079.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 136.

<sup>186</sup> T. GREIBER en S. SCHIELE (eds.), *Governance of Ecosystem Services*, IUCN, Gland, Switzerland, 2011, <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-079.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 138 – met aanvulling van de opmerkingen van W. STOOOP van het Departement Landbouw en Visserij, afdeling organisatie en strategisch beleid (nota d.d. 26.11.2012).

<sup>187</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 301 e.v.

<sup>188</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 301 e.v.

van het adaptief cobebeer in deel 3 (Op zoek naar een alternatief: adaptief of aanpasbaar cobebeer).

Handhaving vormt een essentieel onderdeel van directe regulering. Momenteel wordt een uniforme en efficiënte handhaving van de Vlaamse milieuhygiënewetgeving voorzien in het DABM. Het juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten kan in dit opzicht eveneens verwijzen naar het DABM, titel XVI (zoals nu in de meeste milieudecreten reeds gebeurt). Er moeten alleszins voldoende financiële middelen worden vrijgemaakt voor de technische uitrusting en opleiding van het handhavingspersoneel en de diensten belast met toezicht en controle. Een waardering van ecosysteemdiensten kan zinvol zijn om de kostenefficiëntie van bepaalde overheidsuitgaven aan te tonen.

Opsporing van misdrijven kan verbeterd worden door het gebruiken van technische hulpmiddelen die de oorzaak kunnen blootleggen van milieuschade bv. detectie van illegale ontbossing, DNA-testen om misbruiken ten aanzien van dieren en planten bloot te leggen, detectie van watervervuiling, het opsporen van vissersvaartuigen via satelliet etc.<sup>189</sup> Dergelijke methodes zijn duur, maar kunnen baten opleveren voor de samenleving.

Daarnaast moet een goed georganiseerd handhavingsapparaat ervoor zorgen dat niet-naleving zo snel mogelijk wordt opgemerkt. Het is aangewezen dat alle betrokken actoren hierbij een ecosysteem(diensten)benadering hanteren, zowel in het kader van de opsporing als bij de vervolging en bestraffing van milieu-inbreuken. In dit opzicht moet het strafrechtelijk vervolgingsbeleid worden aangepast in functie van de recente wetenschappelijke inzichten m.b.t. degradatie. Ernstige inbreuken (met een onomkeerbaar verlies tot gevolg) moeten voldoende zwaar bestraft worden. Samenwerking over de lokale, gewestelijke en nationale grenzen heen is aangewezen om de strijd tegen milieumisdrijven aan te kunnen gaan op grotere schaal.<sup>190</sup>

Een mogelijke benadering van het probleem kan eruit bestaan om de motivatie voor het plegen van illegale praktijken weg te nemen door te voorzien in alternatieve inkomensmogelijkheden of andere economische prikkels teneinde gewenst gedrag (financieel) aan te moedigen (zie

---

<sup>189</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 301 e.v.

<sup>190</sup> Dit zal grotendeels enkel een verwijzing inhouden naar het DABM Titel XVI (zoals nu in de meeste milieudecreten op het einde gebeurt); TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 301 e.v.





Deel 4 – Juridisch kader voor het betalen voor ecosysteemdiensten).<sup>191</sup> We denken in dit opzicht bijvoorbeeld aan het toekennen van certificaten om illegale ontbossing tegen te gaan.<sup>192</sup>

#### **4.4. Aanbevelingen voor indirecte regulering**

Eén van de voordelen van sociale en economische instrumenten (indirecte regulering) is dat zij het vermogen in zich dragen om een groter verantwoordelijkheidsgevoel te creëren voor de toestand van het milieu. Door middel van deze instrumenten wordt het maatschappelijk probleem immers geïndividualiseerd en worden kosten en baten geïnternaliseerd. Tot nog toe wordt er bij de implementatie van indirecte regulering niet of slechts zelden gesproken van “ecosysteemdiensten” en wordt er onvoldoende rekening gehouden met hun monetaire, maatschappelijke en ecologische waarde. Een ecosysteem- en ecosysteemdienstenbenadering kan ook hier een belangrijke toegevoegde waarde hebben, voornamelijk voor de economische instrumenten. Er kan dan een kosten-batenanalyse plaatsvinden, waarbij de kostenefficiëntie van het besteden van financiële (overheids)middelen wordt onderzocht. We pogen om dit standpunt te verduidelijken aan de hand van een voorbeeld, namelijk het hervormen van subsidies.

##### **A. Ecosysteemdiensten en het hervormen van subsidies**

Overheidsmiddelen zijn schaars en dus is iedereen gebaat bij een optimale allocatie. Subsidies slorpen nog steeds een groot deel van het overheidsbudget op. Er wordt zowel in Europa als in Vlaanderen al gewerkt rond het thema “hervormen van milieuschadelijke subsidies”.<sup>193</sup> Hierbij wordt echter nog geen, of alleszins onvoldoende, rekening gehouden met de link tussen subsidies en ecosysteemdiensten. Er bestaan al diverse subsidies die indirect of impliciet betrekking hebben op het stimuleren van duurzaam beheer van ecosysteemdiensten (bijvoorbeeld de subsidie voor landbouwers voor het bebossen van landbouwgronden), doch de gerealiseerde milieubaten worden nog niet *as such* benoemd. Bovendien wordt de impact van subsidies op het ecosysteem en de ecosysteemdiensten vandaag de dag onvoldoende nagegaan.<sup>194</sup>

Hervorming van subsidies dient o.i. niet alleen gericht te zijn op het wegwerken van subsidies met een negatieve impact op het ecosysteem, maar dient zich ook te richten op subsidies die hun doel niet bereiken of die niet kostenefficiënt zijn. Op deze manier kunnen er overheidsmiddelen vrijkomen ter ondersteuning van duurzaam beheer van ecosysteemdiensten.<sup>195</sup> Subsidies moeten in die zin hervormd worden dat zij de meest waardevolle ecosysteemdiensten identificeren en de nodige economische prikkels voorzien voor duurzaam beheer opdat positieve externaliteiten beter benut kunnen worden. Hervorming kan maar succesvol zijn indien er voldoende informatie voorhanden is met betrekking tot de doeltreffendheid en kostenefficiëntie van de subsidie. Het is

---

<sup>191</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 301 e.v.

<sup>192</sup> <http://www.demorgen.be/dm/nl/5397/Milieu/article/detail/1510061/2012/10/02/Maffia-rooft-tropische-regenwouden-leeg.dhtml> (geraadpleegd op 3 oktober 2012).

<sup>193</sup> Op Europees niveau zie: <http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/index.htm#harmful> (geraadpleegd op 31 januari 2013); Op Vlaamse niveau zie: Vraag om uitleg van de heer Wilfried Vandaele tot mevrouw Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, over de afbouw van milieuschadelijke subsidies, *Hand. VI. Parl. 2011-12*, 5 juni 2012, nr. 1951, <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=671501> (geraadpleegd op 31 januari 2013).

<sup>194</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 261 e.v.

<sup>195</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 261 e.v.

daarom aangewezen om op regelmatige tijdstippen een inventarisatie en evaluatie te doen van overheidssubsidies.

Bestaande subsidies kunnen geëvalueerd worden aan de hand van onderstaande checklist<sup>196</sup>:

**1. Veroorzaakt de subsidie schade aan ecosystemen?**

- Wordt er schade toegebracht aan het milieu?
- Is er een subsidie voorhanden die bijdraagt aan het veroorzaken van deze schade. Zo ja, welke?
- Leidt de subsidie tot overconsumptie of overexploitatie van het ecosysteem?
- Brengt de subsidie werkelijk schade toe of werd er voorzien in mechanismen die schade of overbelasting trachten te voorkomen?

**2. Moet de subsidie hervormd worden?**

- Bereikt de subsidie haar doel?
- Zijn er evaluatiemogelijkheden? Is de subsidie al geruime tijd in voege?
- Is er vraag naar hervorming van de subsidie of het aanwenden van de financiële middelen voor andere doeleinden?
- Draagt de subsidie bij tot het maatschappelijk welzijn? Zijn er onbillijke situaties door ontstaan?
- Leidt de subsidie tot sociale of economische verliezen?
- Zijn er alternatieve en minder schadelijke mogelijkheden voorhanden die niet kunnen worden aangewend door het bestaan van de subsidie?
- Is de subsidie kostenefficiënt en effectief? Kan hetzelfde doel worden bereikt met minder financiële middelen of een minder grote impact op het milieu?

**3. Hervormingsscenario's**

- Zal de beslissing om de subsidie te hervormen goed ontvangen worden door beleidsmakers en de bevolking?
- Wat zou hervorming precies inhouden? Het aanpassen of het afschaffen van de subsidie?
- Welke kosten en baten zijn er verbonden aan hervorming? Wat zijn de baten voor het milieu, de economische kosten, de sociale impact, de ethische baten etc.? Hoe kan hervorming praktisch worden georganiseerd en welke handhavingproblemen stellen zich mogelijk?

## ***B. Hervormen van andere sociale en economische instrumenten***

Uiteraard kunnen niet alleen subsidies ingezet worden bij het beter benutten van positieve externaliteiten. Ook andere sociale en economische instrumenten kunnen tegemoet komen aan het aanvoertekort inzake ecosystemendiensten. Er moet in het licht van de ecosysteem- en ecosystemendienstenbenadering worden nagegaan of de mogelijkheden hiertoe al ten volle worden aangewend.

In de eerste plaats kunnen belastingsvrijstellingen en -verminderingen, certificaten, milieueducatie etc. maatschappelijk waardevolle ecosystemendiensten identificeren en de nodige prikkels aanleveren voor duurzaam beheer. Belastingen, heffingen en geldboetes kunnen op hun beurt worden aangewend om bepaald gedrag dat negatieve externaliteiten veroorzaakt, bijvoorbeeld schade aan het ecosysteem of verlies aan ecosystemendiensten, af te schrikken door er financiële nadelen aan te verbinden.<sup>197</sup> Zij kunnen zo een alternatief vormen voor bijkomende verbodsbepalingen in het kader van directe regulering. De *World Business Council for Sustainable Development*, afgekort WBCSD, verduidelijkt in een recent rapport (2010) als volgt:<sup>198</sup>

<sup>196</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 261 e.v.

<sup>197</sup> J.B. RUHL, S.E. KRAFT en C.L. LANT, *The Law and Policy of Ecosystem Services*, Washington D.C., Island Press, 2007, p. 276 e.v.

<sup>198</sup> WBCSD, *Effective biodiversity and ecosystem policy and regulation. Business input to the COP10 of the convention on Biological Diversity*, 2010,

*"The basic rationale for the use of taxes and charges in ecosystem policy is provided by the existence of externalities: impacts on ecosystems, which are side-effects of processes of production and consumption, and which do not enter into the calculations of those responsible for the processes. Where the effects are negative, externalities are costs. By levying a tax or charge on the activity giving rise to the effect, the external cost can be partially or wholly internalized"*

### **C. Het beter besteden van de opbrengsten uit indirecte regulering**

Boetes, heffingen, belastingen etc. betekenen een bron van inkomsten voor de overheid. Gelden afkomstig uit economische instrumenten die ecosysteemonvriendelijk gedrag of verlies aan ecosysteemdiensten ontraden, of alleszins een gedeelte ervan, dienen bij voorkeur besteed te worden aan het organiseren van beter en duurzaam beheer of het herstellen van gedegradeerde ecosystemen en ecosysteemdiensten. Op die manier kan gezorgd worden voor een zekere financiële stabiliteit en kan, indien nodig, in een continue stroom van financiële middelen worden voorzien teneinde de nodige ondersteuning te kunnen bieden voor relevante projecten en plannen.

## **5. Enkele aandachtspunten voor beleidsmakers**

In dit onderdeel wensen we nog enkele specifieke aandachtspunten te formuleren voor beleidsmakers. Het TEEB-rapport *"The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making"* (2011) gaat hier uitgebreid op in.<sup>199</sup>

Sinds kort onderzoekt men in België de mogelijkheden voor een **"TEEBelgium"**.<sup>200</sup> Het INBO werkt momenteel samen met het ANB aan een haalbaarheidsstudie voor een Vlaams TEEB-project. Deze initiatieven zijn echter nog niet afgerond en er kunnen nog geen concrete standpunten of conclusies worden weergegeven.

Het internationaal TEEB-rapport vermeldt een vijftal globale hulpmiddelen voor beleidsmakers<sup>201</sup>:

- 1. Het belonen van het in stand houden van ecosysteemdiensten.**
- 2. Het hervormen en afschaffen van subsidies die het milieu schaden ("perverse subsidies").**
- 3. Het tegengaan van verliezen door regulering en beprijzing.**
- 4. Het inzichtelijk maken van de toegevoegde waarde van beschermde natuurgebieden, met name voor de mensen in de gebieden zelf.**
- 5. Het investeren in ecologische infrastructuur.**

We bespreken in dit onderdeel enkele interessante aandachtspunten die nog niet alsdusdanig aan bod kwamen in het voorgaande.

### **5.1. Allocatie van overheidsmiddelen: investeren in ecologische infrastructuur?**

---

[https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD\\_Biodiversity\\_Ecosystem\\_Policy\\_Paper\\_COP%2010%20.pdf](https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD_Biodiversity_Ecosystem_Policy_Paper_COP%2010%20.pdf) (geraadpleegd op 27 juni 2012), 24 p.

<sup>199</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, 494 p.

<sup>200</sup> Voor meer informatie: <http://www.teebelgium.be/> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<sup>201</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, 494 p.

In de TEEB-studie wordt gesteld dat het investeren in ecologische infrastructuur een meer verantwoorde en kostenefficiënte keuze kan zijn ten opzichte van investeringen in door de mens gemaakte infrastructuur, dit gelet op de winsten die gerealiseerd kunnen worden door het behoud, het herstel of het optimaliseren van waardevolle ecosysteemdiensten.

**Voorbeelden** van ecologische infrastructuur zijn de aanleg van ecologische corridors om migratie van soorten te faciliteren, het beschermen van waterrijke gebieden ter voorkoming van overstromingen, het aanwijzen van beschermde mariene reservaten, of het beschermen van (internationale) bossen o.a. om klimaatregulatie te bevorderen.<sup>202</sup>

Men zou volgens deze visie beter kunnen investeren in waterrijke ecosystemen en stroomgebieden e.d. dan in dijken of afvalwaterzuiveringsinstallaties. Het idee is meer bepaald dat het goedkoper is om degradatie te voorkomen dan te betalen voor ecologisch herstel. Bij ernstige wijzigingen van het ecosysteem zal het herstel van ecologische processen, ecosysteefuncties en ecosysteemdiensten vaak niet mogelijk of alleszins zeer duur zijn.<sup>203</sup> Investeren in ecologische infrastructuur kan samengaan met het nastreven van andere relevante beleidsdoelstellingen bijvoorbeeld in het kader van ruimtelijke ordening, waterzuivering, transport, volksgezondheid etc. Bovendien zou een dergelijke aanpak kunnen resulteren in een betere bescherming tegen natuurrampen en klimaatverandering.<sup>204</sup>

Het lijkt ons aangewezen dat de mogelijkheden voor het investeren in ecologische infrastructuur in Vlaanderen nader onderzocht worden. Het betreft hier immers een dichtbevolkt en verstedelijkt gebied hetgeen een impact kan hebben op de haalbaarheid van investeringen in ecologische infrastructuur.<sup>205</sup>

## 5.2. Een groene nationale of Vlaamse begroting?

De TEEB-studie stelt daarnaast vast dat de bevindingen van het recent wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot de degradatie van ecosystemen en ecosysteemdiensten nog grotendeels veronachtzaamd worden bij het opstellen van de begrotingen. Mogelijke schaarste van ecosysteemdiensten zou hierdoor niet in rekening worden genomen, hoewel de duurzame ontwikkeling en groei van de economie erdoor bedreigd zou worden. Degradatie wordt momenteel beschouwd als een externe (sociale) kost van economische activiteiten. Uitgaven voor natuurbescherming worden steeds gerelateerd aan een toename van inkomen. Nochtans zijn dergelijke uitgaven eerder gericht op behoud dan op een werkelijke toename. Het verdient o.i. aanbeveling om na te gaan in welke mate er bij het opstellen van de nationale en de Vlaamse begroting rekening *kan* of *moet* worden gehouden met dergelijke factoren.<sup>206</sup>

---

<sup>202</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, *De betekenis van TEEB voor Nederland*, 2010, <http://www.pbl.nl/publicaties/2010/De-betekenis-van-TEEB-voor-Nederland> (geraadpleegd op 1 augustus 2012), 6p.

<sup>203</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 403 e.v.

<sup>204</sup> Voor bijkomende informatie zie [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm) (geraadpleegd op 3 oktober 2012) en TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 403 e.v.

<sup>205</sup> Opmerkingen van W. STOOP van het Departement Landbouw en Visserij, afdeling organisatie en strategisch beleid (nota d.d. 26.11.2012).

<sup>206</sup> WBCSD, *Effective biodiversity and ecosystem policy and regulation. Business input to the COP10 of the convention on Biological Diversity*, 2010, [https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD\\_Biodiversity\\_Ecosystem\\_Policy\\_Paper\\_COP%2010%20.pdf](https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD_Biodiversity_Ecosystem_Policy_Paper_COP%2010%20.pdf) (geraadpleegd op 27 juni 2012), 24 p.

In België neemt het Federaal Planbureau, afgekort FPB, het voortouw inzake "groene rekeningen".<sup>207</sup> In deze groene rekeningen worden milieugegevens, zoals emissies van luchtvervuilende stoffen, verdeeld over de verschillende economische actoren die in de nationale rekeningen voorkomen, met name de huishoudens en de verschillende bedrijfstakken. Het werk rond groene rekeningen is afgestemd op Europese (SNA, *System of National Accounts*)<sup>208</sup> en internationale (SEEA, *System of Environmental and Economic Accounts*)<sup>209</sup> aanbevelingen. Op Europees niveau coördineert Eurostat, het statistisch bureau van de EC, deze oefeningen.<sup>210</sup> De ontwikkeling van groene rekeningen is de voorbije jaren meer in beeld gekomen na de publicatie van de Mededeling van de Europese Commissie "GDP and Beyond" in 2009.<sup>211</sup> De Europese Verordening nr. 691/2011 van 6 juli 2011 inzake Europese milieu-economische rekeningen (*Pb.L.* 22 juli 2011, afl. 192, p. 1 – 16) is in het licht van deze communicatie tot stand gekomen en biedt een wettelijk kader voor geharmoniseerde dataverzameling op Europees niveau.<sup>212</sup> Vanaf 2013 dient België op basis van deze verordening jaarlijks drie milieurekeningen aan Eurostat over te maken: *Air Emissions Accounts* (AEA), *Environmental Taxes by Economic Activity* (ETEA) en de *Economy-Wide Material Flow Accounts* (EW-MFA). Het FPB stelt niet enkel nationale rekeningen op, maar verzamelt ook heel wat data op het niveau van de drie gewesten (milieugegevens worden immers op gewestelijk niveau opgevraagd). Het FPB werkte ook mee aan de ontwikkeling van de Vlaamse *input-output* tabellen. Met betrekking tot indicatoren "Beyond GDP" kan vermeld worden dat op Vlaams niveau door MIRA invulling werd gegeven aan "Ecological footprint" en "Index of Sustainable Economic Welfare".<sup>213</sup> Beide indicatoren zijn eveneens opgenomen in het PACT2020<sup>214</sup> en meer bepaald voor opvolging van de doelstelling 1 "Vlaanderen: duurzame topregio", naast de meer klassieke indicatoren als BBP, arbeidsproductiviteit etc.<sup>215</sup>

### 5.3. Baten van ecosysteemdiensten te gelde maken door betalingen en markten

Volgens de TEEB-studie weerspiegelen economische prikkels momenteel onvoldoende het belang en de waarde van ecosysteemdiensten. De overheid kan hieraan mede tegemoetkomen door meer beroep te doen op efficiënte betalings- en marktmechanismen<sup>216</sup>:

- **Payments for Ecosystem Services -programma's of PES-programma's** zijn flexibele constructies die gericht zijn op het betalen voor een duurzaam aanbod van een bepaalde kwaliteit of kwantiteit van ecosysteemdiensten. Een PES-programma is een transparant systeem voor een additioneel aanbod van ecosysteemdiensten door voorwaardelijke betalingen aan vrijwillige aanbieders. Dit thema vormt het onderwerp van het laatste hoofdstuk (zie

<sup>207</sup> [http://www.plan.be/press/press\\_det.php?lang=nl&TM=30&IS=67&KeyPub=386](http://www.plan.be/press/press_det.php?lang=nl&TM=30&IS=67&KeyPub=386) (geraadpleegd op 27 december 2012).

<sup>208</sup> <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna.asp> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<sup>209</sup> <http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<sup>210</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<sup>211</sup> <http://www.beyond-gdp.eu/> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<sup>212</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:192:0001:0016:NL:PDF> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<sup>213</sup> <http://www.milieurapport.be/> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<sup>214</sup> <http://vlaandereninactie.be/actie/pact-2020> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<sup>215</sup> Deze paragraaf werd aangeleverd door L. VANONGEVAL, departement LNE (met dank aan T. CERULUS, departement LNE).

<sup>216</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 179 e.v.



Deel 4 – Juridisch kader voor het betalen voor ecosysteemdiensten).

- **Markten voor “groene” goederen en diensten** kunnen productieprocessen stimuleren die een geringe impact hebben op ecosysteemdiensten en kunnen het koopgedrag beïnvloeden. Beleidsmakers kunnen eco-certificatie en eco-labeling ondersteunen door strikte standaarden en verificatiesystemen te voorzien en advies te verlenen aan bedrijven. Daarenboven kunnen overheden zelf “groene” producten aankopen (*Green Public Procurement*, GPP). Met hun enorme koopkracht (kantoren, gebouwen, transport, kantines etc.) hebben zij immers een belangrijke impact op het verloop van de markt. Het is daarom aangewezen dat ze hun aankopen richten op gecertificeerde of gelabelde producten die aan specifieke criteria voldoen inzake behoud en duurzaam beheer van ecosysteemdiensten. Dit thema wordt in deze studie niet uitgebreid behandeld.
- **Benefit-sharing voor genetische rijkdommen** kan leiden tot eerlijkere onderhandelingen voor ontwikkelingslanden die dergelijke rijkdommen herbergen en die tot nog toe weinig voordeel hebben genoten van het plunderen van hun genetische rijkdommen door “ontwikkelde” landen. Dit thema wordt in deze studie niet uitgebreid behandeld.<sup>217</sup>

## 6. Mix van beleidsinstrumenten

Er bestaat o.i. niet één enkele oplossing om de in het eerste deel geschetste maatschappelijke problematiek betreffende ecosysteemdiensten juridisch of beleidsmatig aan te pakken. Het lijkt ons eerder aangewezen om gebruik te maken van de brede waaier aan beschikbare instrumenten die kunnen bijdragen tot duurzaam beheer. Het zal vermoedelijk de combinatie van deze instrumenten zijn die in staat is het beste resultaat op te leveren. Nieuwe invalshoeken en alternatieve denkpistes, waaronder de introductie van betalings- en marktmechanismen voor ecosysteemdiensten, dienen geëxploreerd te worden. Tot slot lijkt het ons aangewezen dat ook thema’s zoals een groene begroting en het investeren in ecologische infrastructuur verder onderzocht worden om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden hieromtrent in Vlaanderen.

We raden aan om gebruik te maken van een mix van de verschillende beleidsinstrumenten. Op die manier kan er telkens rekening worden gehouden met het institutioneel kader, bestaande tradities, gewoonten en andere (financiële) mogelijkheden. Bovendien kan men zo trachten tegemoet te komen aan de specifieke vereisten met betrekking tot het ecosysteem en de ecosysteemdiensten die men beoogt te beschermen. Het is bovendien aangewezen dat beleidsmakers en regelgevers in elk afzonderlijk geval duidelijk maken waarom zij opteren voor directe of indirecte regulering en wat de voordelen zijn van hun beleidsaanpak, dit om het maatschappelijk draagvlak te vergroten.<sup>218</sup>

Volgens de **WBCSD** zal directe regulering voornamelijk aangewezen zijn bij prangende situaties met een mogelijk grote impact op het menselijk welzijn, die niet aan betalings- en marktmechanismen kunnen worden overgelaten. Daarnaast kunnen economische instrumenten soms praktisch moeilijk realiseerbaar zijn. In andere gevallen, wanneer behoudsdoelstellingen er niet door in het gedrang kunnen komen, kan een flexibele aanpak de kostenefficiëntie bevorderen aan de hand van prijssignalen en de goedkoopst mogelijke doeltreffende oplossing voor het probleem aanwijzen. Hierdoor kunnen er overheidsmiddelen vrijkomen die op hun beurt aangewend kunnen worden voor het behoud, beter beheer of herstel van ecosysteemdiensten. Bij een flexibele aanpak kan men werken met tijdsschema’s waardoor aanpassingen mogelijk worden in geval van gewijzigde omstandigheden. Vrijwillige en spontane overeenkomsten of transacties zijn soms succesvol in het creëren van win-situaties voor de belanghebbenden (zie

<sup>217</sup> Zie in dit opzicht art. 15 van het Biodiversiteitsverdrag (1992), <http://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-15> (geraadpleegd op 12 december 2012).

<sup>218</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 301 e.v.





Deel 4 – Juridisch kader voor het betalen voor ecosysteemdiensten). Dergelijke initiatieven moeten opgevolgd worden en eventueel op grotere schaal worden toegepast, al dan niet begeleid aan de hand van directe regulering.<sup>219</sup>

## 7. Overzicht begrippenkader

Begrip	Definitie	Voorbeelden
<b>Drivers of change</b>	Natuurlijke of door de mens veroorzaakte factoren die een directe of indirecte verandering teweeg brengen in het ecosysteem. Een directe <i>driver</i> beïnvloedt ecosysteemprocessen ondubbelzinnig terwijl een indirecte <i>driver</i> invloed uitoefent op één of meer directe <i>drivers</i> .	Voorbeelden van directe <i>drivers</i> zijn wijzigingen in landgebruik, introductie van soorten, technologische innovaties etc. Voorbeelden van indirecte <i>drivers</i> zijn economie, beleid, demografie, cultuur en religie.
<b>Niet-lineaire veranderingen in ecosystemen</b>	Bij niet-lineaire veranderingen zal het ecosysteem, eens een bepaalde "drempel" is overschreden, wijzigen in een volledig gealterneerde toestand. Deze "shift" kan abrupt gebeuren en op grote schaal, met belangrijke gevolgen voor het menselijk welzijn.	Klimaatverandering, uitsterven van soorten, uitbraak van epidemieën, uitputting van de visvoorraad etc.
<b>Directe regulering</b>	Regulering die gebaseerd is op dwang. Bepaald gedrag wordt voorgeschreven, verboden of gereguleerd.	Voornamelijk van belang voor deze studie zijn het milieurecht en meer bepaald het natuurbehoudsrecht.
<b>Indirecte regulering</b>	Sociale of economische instrumenten die bepaalde sociale of economische voor- of nadelen verbinden aan resp. maatschappelijk wenselijk of onwenselijk gedrag.	Subsidies, heffingen, certificaten, gedragscodes etc.
<b>Ecosysteem-benadering</b>	Een strategie voor het geïntegreerd beheer van land, water en levende bronnen waardoor het behoud en het duurzaam gebruik (op een billijke manier) gepromoot wordt. Er dient gebruik te worden gemaakt van adequate wetenschappelijke methoden waarbij de focus uitgaat naar ecosysteemprocessen, -functies en interacties tussen de organismen en hun omgeving.	
<b>Ecosysteemdiensten-benadering</b>	Een strategie die het volledige scala in overweging neemt van de kosten en baten (monetaire en niet-monetaire) die verbonden zijn aan	

<sup>219</sup> WBCSD, *Effective biodiversity and ecosystem policy and regulation. Business input to the COP10 of the convention on Biological Diversity*, 2010, [https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD\\_Biodiversity\\_Ecosystem\\_Policy\\_Paper\\_COP%2010%20.pdf](https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD_Biodiversity_Ecosystem_Policy_Paper_COP%2010%20.pdf) (geraadpleegd op 27 juni 2012), 24p.

	beslissingen met een impact op ecosystemen (of beslissingen die hierdoor zelf beïnvloed worden). De focus van beleid of beheer gaat uit naar duurzame productie van ecosysteemgoederen en -diensten en de voordelen die zij bieden voor mensen.	
--	---	--

## 8. Besluit

In het tweede deel zijn we nagegaan hoe de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten momenteel in de Vlaamse context georganiseerd wordt en of er in dit opzicht behoefte is aan verbetering.

In Vlaanderen kan er vandaag de dag al een beroep worden gedaan op diverse directe en indirecte regulering. Daarnaast maken recente wetenschappelijke inzichten het mogelijk om de monetaire, maatschappelijke en ecologische waarde van ecosysteemdiensten in rekening te nemen in de context van beleid en regelgeving. Het waarderen van ecosysteemdiensten kan o.i. een nieuw licht werpen op de aanpak van de maatschappelijke problematiek zoals geschetst in deel 1.

De laatste decennia is de nadruk steeds meer komen te liggen op het monetair waarderen van de voordelen die ecosystemen bieden aan de mens (TEEB, 2010). Het begrip "ecosysteemdiensten" speelt in dit opzicht een sleutelrol aangezien men hiermee rechtstreeks de baten voor het menselijk welzijn tot uitdrukking kan brengen. Het uitdrukken van de (monetaire) waarde van ecosysteemdiensten, kan het maatschappelijk draagvlak voor duurzaam beheer en gebruik vergroten. Daarenboven kan het een hulpmiddel zijn bij de evaluatie van (beleids)beslissingen en het bepalen van prioriteiten. Monetaire waardering van ecosysteemdiensten maakt het tevens mogelijk om de positieve externaliteiten verbonden aan duurzaam beheer en (land)gebruik beter te benutten door financiële prikkels te verbinden aan het aanbod van ecosysteemdiensten. Bij de begroting en beoordeling van ecologische schade, kan de waarde van ecosysteemdiensten bovendien ook een belangrijke rol spelen. We dienen echter te benadrukken dat de waarde van ecosysteemdiensten meer omvat dan louter hetgeen in geldelijke termen kan worden uitgedrukt. Een monetaire waardering dient o.i. zoveel mogelijk samen te gaan met waardering van andere relevante aspecten zoals de maatschappelijke waarde en de ecologische waarde van de ecosysteemdiensten, naast de intrinsieke waarde van ecosystemen.

We hebben onderzocht of het huidig juridisch instrumentarium (directe en indirecte regulering) in Vlaanderen aansluit bij deze wetenschappelijke inzichten en meer bepaald of het waarderen van ecosysteemdiensten voldoende geïntegreerd is in het domein van recht en beleid. Het antwoord op deze vraag is zowel voor wat betreft de directe regulering als voor de indirecte regulering negatief.

Uit een analyse van de bestaande wet- en regelgeving blijkt dat er enerzijds sprake is van een veelheid aan directe regulering (bv. het Natuurdecreet, het Bosdecreet, het decreet integraal waterbeleid, het Mestdecreet en het Jachtdecreet) doch dat anderzijds natuurbehoudsdoelstellingen nog steeds onvoldoende worden behaald. Dit is onder meer te wijten aan de gebrekkige kwaliteit van bepaalde regelgeving alsmede aan het gebrek aan uitvoering, controle en handhaving van de regels (MIRA BE-2005). Er is in dit opzicht nood aan optimalisering en vereenvoudiging van het juridisch instrumentarium en meer betrokkenheid van de bevolking. Bovendien wordt er momenteel nog maar zeer weinig

gebruik gemaakt van relevante begrippen zoals ecosystemen, ecosysteefuncties en ecosysteendiensten. Er is *a fortiori* geen afzonderlijk en eenduidig juridisch kader voorhanden met betrekking tot ecosystemen en ecosysteendiensten. Het huidig juridisch instrumentarium is gefragmenteerd en in het algemeen sterk sectoraal gebonden. Een ecosysteem dient echter, volgens wetenschappelijke inzichten, benaderd te worden als een "functionerend geheel", bestaande uit *meer* dan de som van de onderdelen en in staat om een belangrijke bijdrage (ecosysteendiensten) te leveren tot het menselijk welzijn en voortbestaan. Deze benadering van ecosystemen als "functionerend geheel" kan niet, of alleszins onvoldoende, teruggevonden worden in de huidige regelgeving waardoor er o.i. te weinig bescherming kan worden geboden tegen verdere degradatie. Het lijkt ons dan ook aangewezen dat hier rekening mee wordt gehouden bij een mogelijke hervorming van het huidig juridisch kader. Er is voor het ogenblik geen overkoepelende Vlaamse of nationale strategie voorhanden waarbij duurzaam beheer en gebruik van ecosystemen en ecosysteendiensten als richtlijn geldt voor elke, direct of indirect, betrokken sector. Het belang van ecosysteendiensten voor het welzijn en voortbestaan van de mens en andere vormen van leven in de biosfeer (d.i. het leefgebied van alle aardse organismen), wordt nergens benadrukt. De monetaire, maatschappelijke en ecologische waarde van ecosysteendiensten wordt niet voorzien als een "in overweging te nemen factor" bij het maken van beslissingen. Daarenboven wordt de wezenlijke nood aan het behoud van het aanbod van ecosysteendiensten op lokaal, gewestelijk, nationaal en zelfs mondiaal niveau niet vermeld in regelgeving en komt dit nog onvoldoende aan bod in beleidsdocumenten. Bovendien is niet duidelijk *of* en *in welke mate* er aandacht wordt besteed aan de optimalisering van de status (kwaliteit/kwantiteit) van ecosysteendiensten binnen het huidig juridisch kader. Verder is het niet duidelijk of belangrijke *drivers of change* momenteel afdoende gereguleerd worden. Voor de hand liggende *drivers of change* worden wellicht al gereguleerd, maar lacunes kunnen niet opgespoord worden zolang er geen volledige en wetenschappelijk onderbouwde informatie voorhanden is. Regulering wordt *topdown* opgelegd, hetgeen niet altijd bevorderlijk is voor het maatschappelijk draagvlak van de regels.

Sociale en economische instrumenten (indirecte regulering) kunnen het maatschappelijk draagvlak voor duurzaam beheer en behoud van de natuur vergroten doordat deze instrumenten praktisch en makkelijk toepasbaar zijn. Er worden sociale en economische voor- of nadelen verbonden aan het gedrag van een individu en op die manier wordt er een actieve inzet verwacht van de betrokkenen (burgers, onderneming, overheid etc.). Het individu ondervindt bijgevolg zelf de (al dan niet financiële) gevolgen van zijn milieuvriendelijk of -onvriendelijk handelen. Echter, ook op dit vlak doet er zich een aantal knelpunten voor. Voor het ogenblik lijkt het concept "ecosysteendiensten" nog onvoldoende geïntegreerd te zijn binnen het domein van de indirecte regulering. Impliciet spelen ecosysteendiensten nochtans vaak al een belangrijke rol bij het hanteren van sociale en economische instrumenten, doch meestal worden de ecosysteendiensten die gecreëerd, behouden of geoptimaliseerd nog niet *as such* benoemd. Het is bovendien niet duidelijk *of* en zo ja, *hoe* er rekening wordt gehouden met het belang en de waarde van ecosysteendiensten bij het bepalen van beleidsprioriteiten en de allocatie van financiële middelen.

Een algemene aanbeveling voor beleidsmakers en regelgevers is dat zij eerst de nodige informatie moeten bekomen die vereist is om beter geïnformeerde beslissingen te kunnen nemen. Eén van de voornaamste hindernissen waarmee zij vandaag de dag geconfronteerd worden inzake ecosysteendiensten, bestaat immers uit een manifest gebrek aan informatie. Een open en heldere dialoog tussen beleidsmakers, regelgevers en wetenschappers kan leiden tot het nemen van effectievere beleidsmaatregelen en regelgeving. We hebben hiertoe een lijst aangeboden met relevante vragen die als leidraad kan worden gebruikt voor het nemen van geïnformeerde beslissingen.

Daar een evaluatie van het huidig juridisch instrumentarium aantoont dat momenteel noch het belang van ecosysteendiensten wordt benadrukt noch de waarde ervan wordt

voorzien als een "in overweging te nemen factor" bij het maken van beslissingen of keuzes, verdient het o.i. aanbeveling om het huidig juridisch instrumentarium te hervormen. We trachten in dit opzicht een aantal adviezen te formuleren om te komen tot een betere (juridische) bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten, waarbij het ecosysteem als "functionerend geheel" wordt benaderd.

In eerste instantie dient onderzocht te worden of hervorming het best kan plaatsvinden aan de hand van een volledig nieuw en overkoepelend juridisch kader voor ecosystemen en ecosysteemdiensten (middels een decreet of Europese richtlijn) ofwel door het louter aanpassen van de huidige wet- en regelgeving. Aan beide mogelijkheden zijn zowel voor- als nadelen verbonden. Alleszins betreft de keuze tussen bijkomende regelgeving of aanpassing van het bestaande instrumentarium een beleidsbeslissing die voldoende onderbouwd moet worden. Het maatschappelijk debat dient in dit opzicht dringend op gang te worden gebracht. Ongeacht de keuze die men maakt, moeten tegenstrijdigheden en overlappings met de huidige direct en indirect relevante wet- en regelgeving zoveel mogelijk opgespoord en weggewerkt worden. Indien er gekozen wordt voor bijkomende regelgeving, dan moet in elk geval verduidelijkt worden welke verhouding er zal bestaan tussen de nieuwe regels en de huidige wet- en regelgeving. Een hervorming van het juridisch instrumentarium kan desgevallend plaatsvinden naar aanleiding van, of gelijktijdig met, de inspanningen die geleverd worden om in Vlaanderen te komen tot een geïntegreerd decreet milieubeheersrecht of een Vlaams natuurwetboek. In het kader van een dergelijke hervorming wordt het ook mogelijk om een eenduidige strategie en heldere doelstellingen te bepalen, specifiek met betrekking tot ecosystemen en ecosysteemdiensten.

We hebben vervolgens enkele aanbevelingen geformuleerd omtrent de inhoud van een (hervormd) juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Hierbij beoogden we de waarde en het belang van ecosysteemdiensten te benadrukken zodat dit aspect een bepalende factor kan worden bij het maken van beslissingen en keuzes door de overheid, burgers en ondernemingen. Duurzaam beheer, behoud, herstel of optimalisatie van de status van ecosystemen en ecosysteemdiensten vormden hierbij steeds het uitgangspunt.

In de eerste plaats hebben we gewezen op de nood aan een uniform (juridisch) begrippenkader, dat geïntegreerd kan worden in het hervormd juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Verder stelden we voor om een combinatie van de ecosysteem- en de ecosysteemdienstenbenadering te hanteren bij het bepalen van beleidsstrategieën en -prioriteiten. Een hervormd juridisch kader kan daarnaast ook enkele belangrijke basisbeginselen incorporeren zoals het gebruiker-betaalt-beginsel, het terugbetalen-van-de-volledige-kosten-beginsel, het optimalisatiebeginsel, het participatiebeginsel, een specifieke zorgplicht en een aangepast vervuiler-betaalt-beginsel. De introductie van een ecosysteemdienstentoets, of het meenemen van een dergelijke toetsing in bestaande toetsen zoals de habitattoets of de watertoets, werd eveneens aanbevolen. Het is bovendien van belang dat belangrijke *drivers of change*, met een aanzienlijke invloed op het aanbod van ecosysteemdiensten, geïdentificeerd worden opdat een betere regulering mogelijk wordt. We dienen namelijk meer zicht te krijgen op de niet-lineaire veranderingen van ecosystemen. Naar aanleiding van de Europese biodiversiteitsstrategie 2020 moet België tegen 2014 belangrijke ecosystemen en ecosysteemdiensten in kaart brengen en evalueren. Hierbij kunnen tevens de status en de waarde van ecosysteemdiensten alsmede belangrijke *drivers of change* geïnventariseerd worden.

Er is o.i. nood aan infrastructuur en middelen teneinde het meten, verzamelen en analyseren van waardevolle informatie aangaande ecosystemen en ecosysteemdiensten mogelijk te maken. Er dient in dit opzicht voorzien te worden in instellingen die belast zijn met het toezicht en de controle op dergelijke activiteiten. Het takenpakket van nieuwe of bestaande overheidsinstellingen dient nader bepaald of aangepast te worden.

Samenwerking over de bevoegdheden en grenzen heen is aangewezen. Voor het registreren en ter beschikking stellen van de informatie betreffende de status en de waarde van ecosystemen en ecosysteemdiensten kan gebruik worden gemaakt van een (gezamenlijke) elektronische databank. We formuleren tevens aan een aantal aandachtspunten die kunnen leiden tot een verbetering van de naleving, het toezicht en de handhaving van de regels.

Voor de hervorming van indirecte regulering (sociale en economische instrumenten) kan de combinatie van een ecosysteem- en een ecosysteemdienstenbenadering eveneens een belangrijke meerwaarde vormen. Voornamelijk wat de economische instrumenten aangaat, kan men hierdoor de wenselijkheid en - op basis van een kosten-batenanalyse - ook de kostenefficiëntie van de besteding van financiële middelen nagaan. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk om "perverse" financiële prikkels op te sporen en weg te werken. Ineffectieve en inefficiënte besteding van overheidsmiddelen moet zoveel mogelijk opgespoord en vermeden worden. De inkomsten uit indirecte regulering met betrekking tot ecosystemen en ecosysteemdiensten, of alleszins een gedeelte ervan, dienen bij voorkeur besteed te worden aan het organiseren van beter en duurzaam beheer of het herstellen van gedegradeerde ecosystemen en ecosysteemdiensten.

We kwamen tot de conclusie dat er o.i. niet één enkele oplossing bestaat om de in het eerste deel geschetste maatschappelijke problematiek betreffende ecosysteemdiensten juridisch of beleidsmatig aan te pakken. Het lijkt ons eerder aangewezen om gebruik te maken van de brede waaier aan beschikbare instrumenten die kunnen bijdragen tot duurzaam beheer. Het zal vermoedelijk de mix van deze instrumenten zijn die in staat is het beste resultaat op te leveren. Nieuwe invalshoeken en alternatieve denkpistes, waaronder de introductie van betalings- en marktmechanismen voor ecosysteemdiensten, dienen geëxploreerd te worden. Tot slot lijkt het ons aangewezen dat ook thema's zoals een groene begroting en het investeren in ecologische infrastructuur verder onderzocht worden om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden hieromtrent in Vlaanderen.







## Deel 3 – Zakenrechtelijk statuut en eigendomsrecht

### 1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden enkele zakenrechtelijke aspecten besproken die relevant zijn bij een juridische studie naar het beschermen van en het betalen voor ecosysteemdiensten. Het zakenrecht vormt immers een essentieel onderdeel van het onderzoek naar een aangepast juridisch kader voor de bescherming van en het betalen voor ecosysteemdiensten.

Het eerste luik bestudeert het huidig zakenrechtelijk statuut van de natuur. We gaan in dit opzicht na welk statuut er aan ecosystemen en ecosysteemcomponenten wordt toegekend. Kunnen er aanspraken gevestigd worden op ecosystemen en ecosysteemdiensten en zo ja, door wie? Wie heeft er zeggenschap over en in welke mate? Tevens wordt geëvalueerd of het zakenrechtelijk statuut van ecosystemen en ecosysteemdiensten voldoende aangepast is aan de recente wetenschappelijke vaststellingen betreffende de steeds toenemende degradatie dan wel ruimte vrij is voor verbetering.

Het tweede luik van dit hoofdstuk focust op de concrete omvang van het eigendomsrecht. We analyseren welke grenzen er inherent verbonden zijn aan het eigendomsrecht en in welke mate bepaalde (afdwingbare) plichten kunnen worden opgelegd aan de eigenaar. Wie kan er aansprakelijk gesteld worden voor schade aan het ecosysteem of voor verlies van ecosysteemdiensten en waaruit moet een eventuele schadevergoeding bestaan?

Een juridisch verankerde bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten en een aangepast zakenrechtelijk statuut kunnen tot gevolg hebben dat er in functie van het algemeen belang bepaalde beperkingen worden opgelegd aan het eigendomsrecht van een privé-eigenaar. Dit probleem komt vaak ter sprake bij natuurbescherming. Er zijn conflicterende belangen, namelijk het individueel belang van de eigenaar botst met het algemeen belang van de maatschappij. We stellen ons de vraag welke beperkingen een eigenaar moet ondergaan ten bate van de bescherming van ecosystemen en de diensten die zij leveren. Wanneer is een inbreuk op het eigendomsrecht geoorloofd en wanneer niet? We gaan na in welke gevallen een eigenaar vergoed moet worden voor een inbreuk op zijn eigendomsrecht ten behoeve van natuurbescherming.

Een belangrijke kanttekening bij dit hoofdstuk is dat het zakenrechtelijk statuut, mogelijke wijzigingen aan het eigendomsrecht of andere aanpassingen van het Burgerlijke Wetboek alsook toevoegingen in de Grondwet uiteraard niet behoren tot de bevoegdheden van de gewesten. Het betreft hier een federale bevoegdheid. Echter, dit neemt niet weg dat dit hoofdstuk een belangrijke meerwaarde kan bieden voor het thema dat besproken wordt in het laatste onderdeel, namelijk het juridisch kader voor betalen voor ecosysteemdiensten.

Een bespreking van het zakenrechtelijk statuut van ecosysteemdiensten dient o.i. aan bod te komen vooraleer het thema "betalen voor ecosysteemdiensten" behandeld wordt (zie



Deel 4 – Juridisch kader voor het betalen voor ecosysteemdiensten). Het is namelijk nog de vraag of ecosysteemdiensten effectief vervreemdbaar en verhandelbaar zijn en in welke mate zij het voorwerp kunnen uitmaken van financiële transacties. Hiertoe dient eerst het zakenrechtelijk statuut en het eigendomsrecht onderzocht te worden.

## 2. Het zakenrechtelijk statuut

Het zakenrechtelijk statuut determineert wie er zeggenschap heeft over een bepaalde zaak en welke rechtsregels er op van toepassing zijn.<sup>220</sup> In dit opzicht brengt het belangrijke rechtsgevolgen teweeg. Zo bepaalt het onder meer of een zaak toe-eigenbaar, vervreemdbaar en verhandelbaar is. Bovendien zal het zakenrechtelijk statuut bepalend zijn voor de mate waarin er bepaalde verplichtingen kunnen worden opgelegd aan mensen. Is er sprake van volledige vrijheid van toegang, gebruik en beheer van de zaak of niet? Wie zal er zeggenschap uitoefenen: enkel de individuele eigenaar (privé-eigendom), de overheid (overheidseigendom), niemand (vrije toegang) of iedereen (gemeenschappelijke eigendom)?

In dit eerste luik onderzoeken we het huidig zakenrechtelijk statuut van de natuur en haar bestanddelen om vervolgens het statuut van het ecosysteem en de ecosysteemdiensten te kunnen bepalen. Er wordt onderzocht om welke soort zaken het handelt en wie er zeggenschap over heeft. We evalueren of het zakenrechtelijk statuut voldoende tegemoet komt aan de maatschappelijke problematiek van toenemende degradatie of als er daarentegen aanbevelingen geformuleerd kunnen worden om tot een meer aangepast statuut te komen.

### 2.1. De bestaande regeling van het zakenrechtelijk statuut van de natuur

De Franse Code Napoleon werd uitgevaardigd op 21 maart 1804. Dit burgerlijk wetboek was eveneens van toepassing in het geannexeerde gebied dat nu België vormt en is er tot op heden in voege gebleven, behoudens enkele wijzigingen en aanpassingen doorheen de jaren. De artikelen die betrekking hebben op het zakenrechtelijk statuut werden echter nooit aangepast. Het huidig Burgerlijk Wetboek (geciteerd als BW) regelt het zakenrechtelijk statuut van "de natuur" niet uitdrukkelijk, noch exhaustief. Er wordt *a fortiori* niet expliciet bepaald welk statuut er wordt toegekend aan ecosystemen of ecosysteemdiensten. Dit is in zekere zin logisch daar dergelijke nieuwe concepten helemaal nog niet ingeburgerd waren ten tijde van het opstellen van de Code Napoleon.<sup>221</sup>

Traditioneel wordt voor het zakenrechtelijk statuut van milieubestanddelen verwezen naar art. 714 BW, dat luidt als volgt:

*"Er zijn zaken die aan niemand toebehoren en waarvan het gebruik aan allen gemeen is. Politiewetten bepalen hoe het genot daarvan geregeld wordt."*

Art. 715 BW bepaalt verder:

*"Het recht om te jagen of te vissen wordt eveneens door bijzondere wetten geregeld."*

Bij het onderzoek naar het zakenrechtelijk statuut van ecosystemen en ecosysteemdiensten zullen we ons voornamelijk op deze artikelen moeten baseren.

<sup>220</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, p. 9.

<sup>221</sup> A. CARETTE, "Een subjectief recht op een volwaardig leefmilieu?", *TPR* 1998, p. 821 – 888.

## 2.2. Toe-eigenbare en niet toe-eigenbare milieubestanddelen

In het zakenrecht wordt er onder meer een onderscheid gemaakt tussen zaken naargelang hun vatbaarheid voor private eigendom. In het verder verloop van de studie zal dit onderscheid tussen toe-eigenbare en niet toe-eigenbare milieubestanddelen meermaals aan bod komen.

We verduidelijken de begrippen<sup>222</sup>:

- **Toe-eigenbare zaken:** Zaken die vatbaar zijn voor private eigendom. Zij zijn in de handel, vervreemdbaar en behoren toe aan particuliere natuurlijke personen of rechtspersonen (private zaken) dan wel aan publieke rechtspersonen (private domeingoederen). Het kan bovendien gaan om zaken die geen eigenaar hebben, maar die wel toegeëigend kunnen worden (*res nullius*). De vatbaarheid voor private eigendom sluit niet uit dat het gebruik en de overdracht van deze goederen nader kan geregeld of beperkt worden.
- **Niet toe-eigenbare zaken:** Zaken die niet vatbaar zijn voor private eigendom. Zij zijn buiten de handel, onvervreemdbaar en bevatten ten eerste de gemene zaken (*res communes*) die uit hun aard niet vatbaar zijn voor private eigendom, met uitsluiting van anderen. Het gebruik ervan wordt conform art. 714 geregeld door politiewetten. Daarnaast bevatten ze de openbare domeingoederen die bij beslissing van de overheid bestemd worden tot gebruik voor iedereen. Het gebruik ervan en de beschikking erover wordt vastgelegd door publiekrechtelijke regels. Zij kunnen gedesaffecteerd worden waardoor ze niet langer bestemd zijn voor publiek gebruik en wel vatbaar worden voor private eigendom.

Voor de toe-eigenbare zaken die het voorwerp uitmaken van private eigendom, zijn er concrete en duidelijke rechtsregels voorhanden in het BW. Boek II van dit wetboek behandelt de goederen en de beperkingen van de eigendom. Boek III bepaalt de verschillende wijzen van eigendomsverkrijging. De regels die betrekking hebben op de overige zaken (*res communes*, *res nullius* en domeingoederen) zijn echter niet zo bevattelijk opgelijst. Als bijlage werd daarom in een korte introductie voorzien in de verschillende categorieën van zaken (zie

---

<sup>222</sup> M.E. STORME, *Handboek vermogensrecht: Goederen en insolventierecht, deel 1, Algemeen Zakenrecht. Algemene begrippen en beginselen*, Gent – Mariakerke, Matthias E. Storme, 2009, <https://www.law.kuleuven.be/web/mstorme/vermogensrecht2010I.pdf> (geraadpleegd op 4 april 2012), p. 10.

Bijlage 3: De zakenrechtelijke categorieën toegepast op milieubestanddelen). Hierin geven we steeds meerdere voorbeelden van milieubestanddelen die tot de verschillende categorieën behoren en verklaren welk zakenrechtelijk statuut zij hebben alsmede de rechtsgevolgen die hieraan verbonden zijn.

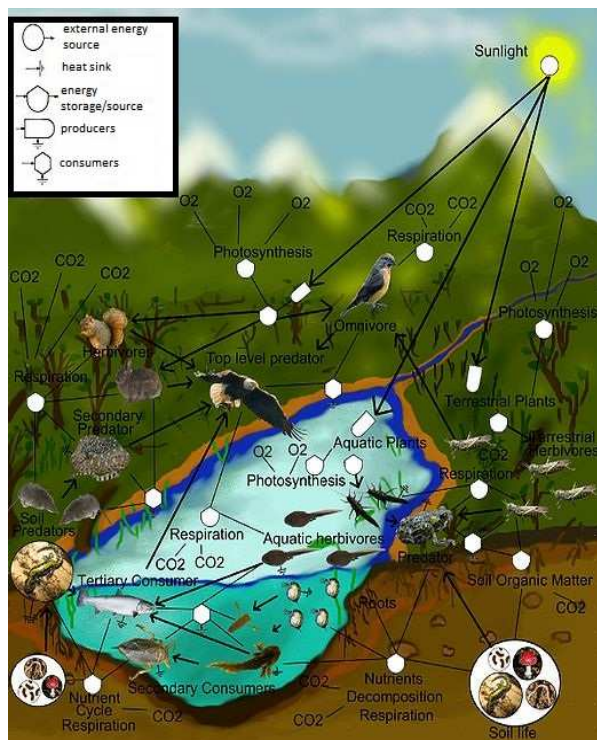
### **2.3. Toepassing van de bestaande regels op ecosystemen en ecosysteemdiensten**

Het is van belang om na te gaan hoe het voorgaande en de verschillende categorieën van zaken (private zaken, domeingoederen, *res nullius* en *res communes*) toegepast kunnen worden op ecosystemen die ons talrijke levensnoodzakelijke ecosysteemdiensten leveren. Onder welk zakenrechtelijk statuut kunnen zij gebracht worden?

#### **A. Een zakenrechtelijk statuut voor de samenstellende delen van het ecosysteem**

We grijpen even terug naar de definitie van een ecosysteem, zoals geformuleerd in deel 1 (zie 4. Overzicht begrippenkader). Een ecosysteem heeft betrekking op "*een dynamisch complex van gemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen en hun niet-levende omgeving, die in een onderlinge wisselwerking een functionele eenheid vormen*". Bij wijze van voorbeeld werd er verwezen naar de talrijke bossen, moerassen, duinen, graslanden, rivieren, oceanen, heide etc.

De afzonderlijke componenten die deel uitmaken van een ecosysteem beschikken over een eigen zakenrechtelijk statuut: het kan naast private zaken om *res communes*, *res nullius* of domeingoederen gaan. Weliswaar kunnen de verschillende componenten binnen één ecosysteem onderling erg uiteenlopende zakenrechtelijke statuten hebben. Als voorbeeld verwijzen we naar onderstaande figuur:



**Bron:** Figuur "Interaction Components on Ecosystem"  
<http://engscience.wordpress.com/interaction-abiotic-and-biotic-components/> (geraadpleegd op 11 juli 2012).

## B. Het zakenrechtelijk statuut van het ecosysteem

Er bestaat momenteel geen eensgezindheid omtrent het zakenrechtelijk statuut van ecosystemen. In de rechtsleer zijn er in dit opzicht verschillende strekkingen terug te vinden. Er is nog geen consensus tot stand gekomen.

Volgende standpunten worden onder meer ingenomen:

- A. CARETTE (1997) is van mening dat ecosystemen binnen het vigerende recht beschouwd worden als **feitelijke gemeenschappen** die bestaan uit elementen met een eigen zakenrechtelijk statuut, waarvan sommige toegeëigend zijn en andere niet.<sup>223</sup> Een feitelijke gemeenschap is een verzameling van een aantal voorwerpen die elk op zich een zelfstandige zaak vormen, maar in verband met hun gemeenschappelijke bestemming als eenheid worden beschouwd. De eenheid transcendeert de pluraliteit en de samenstelling ervan kan wisselen volgens het mechanisme van de zaakvervangings.<sup>224</sup> H. VANDENBERGHE (2006) geeft aan dat de feitelijke gemeenschap in het recht niet als een zaak op zich wordt aanzien.<sup>225</sup>
- Andere auteurs, waaronder B. JADOT (1996), zijn van mening dat ecosystemen in het huidige rechtssysteem als een **res communis** worden beschouwd.<sup>226</sup>

<sup>223</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 54.

<sup>224</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 32.

<sup>225</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 32.

<sup>226</sup> B. JADOT, "L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 93 – 143.

Het is met andere woorden nog niet duidelijk of ecosystemen als “zaken” beschouwd worden en zo ja, om welke zaken het dan handelt. Het gebrek aan een duidelijk juridisch statuut heeft weliswaar belangrijke rechtsgevolgen.

- Als ecosystemen niet als zaken worden beschouwd maar als **feitelijke algemeenheden**, dan kan men zich afvragen of zij wel voldoende beschermd worden. In dit geval zijn er immers telkens afzonderlijke regelingen van toepassing op de verschillende componenten van het ecosysteem, afhankelijk van hun eigen statuut. De bescherming van het ecosysteem zal dan telkens afhangen van een uitdrukkelijke tussenkomst van de wetgever ter bescherming van de ecosysteemcomponenten. Indien de wetgever niet tussenkomt, is er geen bescherming. Bovendien wordt er in deze hypothese geen rekening gehouden met de dynamiek en de complexiteit van ecosystemen. Zowel de rol die de afzonderlijke componenten spelen binnen het dynamisch geheel als de processen en wisselwerkingen die er plaatsvinden tussen de componenten worden over het hoofd gezien. Het ecosysteem wordt herleid tot de verschillende onderdelen, maar dergelijke visie stemt niet overeen met de realiteit. Een ecosysteem is als functionerend geheel immers *meer* dan louter de som van haar onderdelen.
- Indien het ecosysteem wordt beschouwd als een **res communis**, dan kan er zich eveneens een probleem voordoen. De verschillende onderdelen van het ecosysteem behouden dan hun eigen zakenrechtelijk statuut (bv. *res nullius* of *privaat goed*) maar worden tezelfdertijd ook gezien als *res communes*, namelijk doordat zij deel uitmaken van het ecosysteem. In dit geval kunnen er tegelijkertijd twee verschillende zakenrechtelijke statuten van toepassing zijn op dezelfde zaak. Deze techniek is volgens A. CARETTE moeilijk hanteerbaar, tenzij men er op uit zou zijn om het zakenrechtelijk statuut van de toegeëigende bestanddelen van het ecosysteem te wijzigen naar niet toe-eigenbaar.<sup>227</sup>

### **C. Het zakenrechtelijk statuut van ecosysteemgoederen, -diensten en -functies**

We gaan vervolgens na of er momenteel een zakenrechtelijk statuut kan worden bepaald voor ecosysteemgoederen, -diensten en -functies.

#### **Ecosysteemgoederen**

Ecosysteemgoederen, zoals hout, honing, graan, fruit etc. hebben betrekking op lichamelijke en toe-eigenbare goederen. Deze zaken zijn meestal vatbaar voor zakenrechtelijke rechten, vervreemdbaar en verhandelbaar. Het gaat om vermarktbare goederen, waarvoor een marktprijs kan worden bepaald.

Indien zij toegeëigend zijn en dus het voorwerp uitmaken van private eigendom, dan gelden de regels van het BW (boek II en III). De individuele eigenaars kunnen in principe zelf toezien op de bescherming en het behoud van deze natuurlijke rijkdommen. Echter, het is nog maar de vraag of er in deze hypothese momenteel al voldoende waarborgen bestaan voor het duurzaam gebruik en beheer zodat ecosysteemgoederen ook op lange termijn voorzien kunnen worden (blijvend aanbod). Het eigendomsrecht is in ons rechtsstelsel *quasi* absoluut. Indien het gebruik niet wordt beperkt door wetten of regelgeving, dan zal duurzame ontwikkeling afhangen van de *goodwill* van de eigenaar of de gebruiker. Deze beschikt immers zelfs over het recht om zijn eigendom te vernietigen (zie Traditionele opvatting van het eigendomsrecht). Het *privaat* eigendomsrecht lijkt in dit opzicht onvoldoende waarborgen te bieden tegen degradatie.

Een belangrijke uitzondering op het voorgaande vormt het stromend water, dat tot de categorie van de *res communes* behoort. Daarnaast behoren wilde dieren en bepaalde planten tot de categorie van de *res nullius*. Voor deze niet-toegeëigende goederen geldt dat zij beschermd worden als er voorzien wordt in publiekrechtelijke regels die het

<sup>227</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 54.

gebruik ervan regelen (art. 714 BW). Zolang de regelgever niet optreedt, is er geen bescherming tegen overexploitatie en overconsumptie.

O.i. zijn de huidige zakenrechtelijke categorieën onvoldoende aangepast aan de dynamiek en de complexiteit van de natuur om toegepast te kunnen worden op ecosysteemgoederen. Zij kunnen niet allen onder één der zakenrechtelijke categorieën gebracht worden. Bovendien is het van belang dat bij het gebruik en beheer van de afzonderlijke componenten van het ecosysteem rekening wordt gehouden met de impact van het handelen op het gehele ecosysteem. Dit is momenteel nog niet het geval.

## Ecosysteemdiensten

Ecosysteemdiensten zijn geen lichamelijke goederen of afgewerkte eindproducten. Zij hebben vaak een niet-vermarktbaar waarde. Daar deze diensten cruciaal zijn voor het voortbestaan en het welzijn van de mens, zouden we kunnen argumenteren dat het hier gaat om *res communes* (art. 714 BW). Iedereen moet er gebruik van kunnen maken en niemand mag in principe uitgesloten worden van het gebruik. Deze kenmerken vormen de essentie van de categorie van de *res communes*. De vraag is echter of dergelijke kenmerken wel verenigbaar zijn met de realiteit inzake ecosysteemdiensten. Een privé-eigenaar kan bijvoorbeeld wel degelijk aan anderen de toegang tot zijn waterbron ontzeggen (producerende ecosysteemdienst) en hij kan zonder probleem een bepaalde prijs vragen voor recreatie in zijn privébos (culturele ecosysteemdienst). Is de categorie van de *res communes* in deze gevallen wel werkbaar?

Indien we het schema van R. CONSTANZA (2008) opnieuw bekijken, blijkt inderdaad dat een zekere mate van uitsluitbaarheid of rivaliteit toch mogelijk is:

Table 2 – Ecosystem services classified according to their excludability and rivalness		
	Excludable	Non-excludable
Rival	Market goods and services (most provisioning services)	Open access resources (some provisioning services)
Non-rival	Club goods (some recreation services)	Public goods and services (most regulatory and cultural services)

**Bron:** R. CONSTANZA (2008), "Ecosystem services: Multiple classification systems are needed", *Biological Conservation*, nr. 141, p. 350 – 352.

Bepaalde ecosysteemdiensten zijn private eigendom (uitsluitbaar en rivaliserend), clubgoederen (uitsluitbaar maar niet rivaliserend) of *CPR's* (niet uitsluitbaar maar rivaliserend). Het gaat hier bijgevolg niet om *res communes* in de traditionele opvatting van het begrip.

Het is o.i. niet mogelijk om alle ecosysteemdiensten onder te brengen in één van de bestaande zakenrechtelijke categorieën. We dienen bovendien vast te stellen dat de bestaande zakenrechtelijke categorieën moeilijk toepasbaar zijn op de realiteit waarmee we geconfronteerd worden inzake ecosysteemdiensten, meer bepaald door het voorkomen van een bepaalde mate van uitsluitbaarheid. Dit heeft tot gevolg dat er geen duidelijkheid bestaat omtrent de rechtsregels die er op ecosysteemdiensten van toepassing zijn: zijn ze toe-eigenbaar, vervreemdbaar en verhandelbaar? Duurzaam gebruik en een adequate bescherming tegen degradatie wordt hierdoor mogelijk onvoldoende gewaarborgd.

## Ecosysteemfuncties

Ecosysteemfuncties, namelijk de biologische, chemische en fysieke interacties tussen ecosysteemcomponenten, hebben betrekking op intermediaire processen en dienen op zichzelf niet tot het gebruik of nut van de mens. Het gaat bijvoorbeeld om de waterkringloop, de nutriëntencyclus, het bestuivingsproces etc.



Gezien hun enorm belang voor het functioneren van ecosystemen en het leveren van ecosysteemdiensten, vormen zij onrechtstreeks een noodzakelijke voorwaarde voor het welzijn en het voortbestaan van de mens. Men zou in dit opzicht kunnen argumenteren dat ecosysteefuncties eveneens beschouwd kunnen worden als *res communes* uit hun aard. Echter, ook hier is het niet ondenkbaar dat er wel degelijk een zekere vorm van uitsluiting kan plaatsvinden. Een privé-eigenaar kan anderen uitsluiten van het bestuivingsproces dat plaatsvindt op zijn eigendom.

Ook ecosysteefuncties kunnen o.i. niet in één van de bestaande zakenrechtelijke categorieën ondergebracht worden. Het is bijgevolg niet duidelijk welk zakenrechtelijk statuut er van toepassing is op ecosysteefuncties of zij momenteel voldoende beschermd worden.

## 2.4. Evaluatie van het huidig zakenrechtelijk statuut

Het zakenrechtelijk statuut van ecosystemen, ecosysteemgoederen, -diensten en -functies wordt in België vooralsnog niet uitdrukkelijk geregeld. Het is bijgevolg niet duidelijk wie er zeggenschap over heeft en welke rechtsregels erop van toepassing zijn. We kunnen enkel met zekerheid het zakenrechtelijk statuut bepalen van de verschillende ecosysteemcomponenten. De vraag is echter of dit wel voldoende is. Een ecosysteem is als "functionerend geheel" immers *meer* dan louter de som van haar onderdelen. Het gaat net om de interactie tussen alle planten, dieren, de bodem, micro-organismen, de zon, de regen, de wind, de lucht en andere processen die zich afspelen binnen het geheel. Dit maakt het ecosysteem tot een dynamisch geheel, dat in staat is om ons te voorzien van vitale ecosysteemdiensten. Indien we deze notie zouden verwaarlozen en ons enkel zouden concentreren op het beschermen van de afzonderlijke onderdelen van het ecosysteem, dan riskeren we dat ecosystemen en ecosysteemdiensten onvoldoende beschermd blijven tegen degradatie. Daarenboven zijn er momenteel geen regels van toepassing die duurzaam gebruik en beheer van ecosystemen, ecosysteemdiensten en ecosysteefuncties waarborgen.

N. DE SADELEER (1995) merkt terecht op als volgt<sup>228</sup>:

*"De antropocentrische invalshoek van het hedendaagse recht heeft altijd als gevolg gehad dat juristen de constituerende elementen van de ecosystemen los van elkaar hebben beschouwd: zo worden in het wild levende vogels beschouwd als *res nullius*, de elementen water en lucht als *res communes* en de bodem als *res propria*. Terwijl een ecosysteem een ondeelbaar geheel vormt beslaat het recht slechts een gedeelte van de verscheidene componenten. Daarnaast lijkt het recht, ondanks dat het goederen beschermt in de juridische zin van het woord, geenszins in staat om de interacties tussen de bestanddelen van het milieu en de essentiële processen te vatten."*

Hier komt nog bij dat de niet-toegeëigende milieubestanddelen (*res communes* en *res nullius*) niet beschermd worden zolang het gebruik ervan niet uitdrukkelijk wordt geregeld door politiewetten.<sup>229</sup> Dit kan eveneens overconsumptie en overexploitatie in de hand werken van belangrijke ecosysteemcomponenten, hetgeen onvermijdelijk een weerslag heeft op het hele ecosysteem en het aanbod van ecosysteemdiensten.

De bestaande categorieën in het zakenrecht (private eigendom, *res communes*, *res nullius* en domeingoesdieren) zijn niet praktisch hanteerbaar en beantwoorden niet aan de werkelijkheid noch aan de dynamiek van de natuur.

<sup>228</sup> N. DE SADELEER, "Biologische diversiteit: van de bescherming van soorten naar het behoud van het gemeenschappelijk natuurlijk erfgoed", in *Recht en Kritiek* 1995, p. 398 - 420.

<sup>229</sup> Dit geldt *a fortiori* voor toe-eigenbare milieubestanddelen daar het eigendomsrecht *quasi* absoluut is.

In deel 2 werden al een aantal aanbevelingen geformuleerd voor het juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Echter, het lijkt ons daarnaast ook nuttig om een voorstel te formuleren met betrekking tot een duidelijk en beter aangepast zakenrechtelijk statuut voor ecosystemen en ecosysteemdiensten. De basisprincipes van dit statuut kunnen verankerd worden opdat bescherming van het geheel steeds gewaarborgd wordt, ook indien de wetgever niet uitdrukkelijk tussenkomt teneinde bescherming van bepaalde onderdelen te garanderen.

## **2.5. Theorieën betreffende de aanpassing van het zakenrechtelijk statuut van de natuur**

Door de jaren heen werden er al diverse voorstellen geformuleerd met betrekking tot de aanpassing van het zakenrechtelijk statuut van de natuur. Het lijkt ons nuttig om enkele van deze theorieën kort te overlopen, om vervolgens tot een eigen standpunt te komen waarbij rekening wordt gehouden met de recente wetenschappelijke inzichten.

De theorieën omtrent een mogelijke aanpassing van het zakenrechtelijk statuut van de natuur, vallen uiteen in twee verschillende benaderingen<sup>230</sup>:

- 1. Gebruik maken van de milieubeschermingsbehoefte om bestaande en uit het oog verloren rechtsfiguren een aangepaste invulling te geven.** Hierbij kan gekozen worden ofwel voor een privaatrechtelijke invulling ofwel voor een publiekrechtelijke oplossing:
  - De privaatrechtelijke weg baseert zich op de regels inzake het vruchtgebruik of doet beroep op art. 714 BW voor een volledig juridisch statuut voor niet-toegeëigende milieubestanddelen (middels herdefiniëring van de bestaande begrippen *res communes* en *res nullius* ex. art. 714 en 715 BW).
  - De publiekrechtelijke invulling bestaat uit: dominalisering, het opleggen van erfdiensbaarheden van openbaar nut of de *public trust*-doctrine.
- 2. Zoeken naar een volledig nieuw statuut voor de natuur waarbij radicaal wordt gebroken met de bestaande houding van de mens tegenover de natuur.** In dit opzicht wordt gebruikt gemaakt van de figuur van het natuurlijk contract.

Voor een meer uitgebreide bespreking van de inhoud van deze theorieën: zie

---

<sup>230</sup> Voor een uitgebreide uiteenzetting wordt verwezen naar A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997 (hoofdstuk 3: "Een nieuw statuut voor de natuur").



## 2.6. Eigen invulling van een aangepast zakenrechtelijk statuut

Ondanks de verwoede pogingen om het zakenrechtelijk statuut van de natuur aan te passen, bleek geen der voorgenoemde theorieën vooralsnog overtuigend genoeg te zijn om in aanmerking te worden genomen door beleidsmakers en regelgevers. Er wordt nog steeds gebruik gemaakt van verouderde begrippen zoals *res communes*, *res nullius* etc. Het zakenrecht is niet mee geëvolueerd met de huidige wetenschappelijke inzichten omtrent de steeds toenemende degradatie van ecosystemen en ecosysteemdiensten.

We trachten bijgevolg zelf een aantal aanbevelingen te formuleren omtrent een aangepast zakenrechtelijk statuut. De kernpunten hiervan zijn als volgt:

- A.** Ecosystemen dienen beschouwd te worden als juridische gemeenschappen en kunnen een afzonderlijk zakenrechtelijk statuut verkrijgen onder de benaming "**ecologisch patrimonium**", dat eveneens de ecosysteemgoederen, -diensten en -functies omvat.
- B.** Ten aanzien van het ecologisch patrimonium dient een aantal **beschermingsregels** te gelden.
- C.** Het traditioneel begrip "**eigendomsrecht**" moet herbekeken worden.
- D.** Beheer van het ecologisch patrimonium dient gericht te zijn op duurzaamheid en instandhouding. De mogelijkheden van **adaptief beheer** dienen in dit opzicht nader onderzocht te worden.

We lichten deze aanbevelingen verder toe.

### **A. Ecosystemen als juridische gemeenschappen: het ecologisch patrimonium**

Samen met A. CARETTE (1997) menen we dat het aangewezen is om ecosystemen als juridische gemeenschappen te beschouwen, zodat zij vervolgens via bijzondere regels beschermd kunnen worden. Deze beschermingsregels komen dan bovenop de regels die elk bestanddeel van het ecosysteem afzonderlijk beheersen en hebben een invloed op de wijze waarop eigendomsrechten of gebruiksrechten uitgeoefend kunnen worden.<sup>231</sup> Op die manier is er een overkoepelende regelgeving van toepassing op het ecosysteem als geheel, waarbij er rekening wordt gehouden met de functie van alle onderdelen binnen het geheel.

Een juridische gemeenschap bestaat uit een geheel van rechten en plichten dat als een afzonderlijk vermogen wordt opgevat, een juridische werkelijkheid *in se*, onderscheiden van de delen.<sup>232</sup> We opteren in dit opzicht voor de benaming "ecologisch patrimonium", waar zowel toe-eigenbare en toegeëigende als niet toe-eigenbare en niet-toegeëigende milieubestanddelen deel van uitmaken. Het gaat namelijk om een vermogen van natuurelementen dat van generatie tot generatie wordt overgedragen en behouden moet blijven omdat het levensnoodzakelijk is voor het welzijn en het voortbestaan van de mensheid, maar ook omdat het voortbestaan van de gehele biosfeer ervan afhankelijk is. Het beschermingsregime is zowel van toepassing op het ecosysteem als op de ecosysteemgoederen, ecosysteemfuncties en ecosysteemdiensten daar zij allen deel uitmaken van het ecologisch patrimonium.<sup>233</sup>

<sup>231</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 53.

<sup>232</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 32.

<sup>233</sup> N. DE SADELEER, "Biologische diversiteit: van de bescherming van soorten naar het behoud van het gemeenschappelijk natuurlijk erfgoed", in *Recht en Kritiek* 1995, p. 398 – 420.

Het ecologisch patrimonium dient beschermd te worden en de beschermingsregels die van toepassing zijn op het geheel, dienen in gelijke mate van toepassing te zijn op de verschillende componenten die er deel van uitmaken. Voor het ecosysteem betekent dit dat de beschermingsregels eveneens van toepassing zijn op ecosysteemgoederen, -functies en -diensten. Elke vorm van toegang, gebruik of eigendom is onderworpen aan het beschermingsregime. Op die manier kan het zakenrechtelijk statuut bijdragen tot de instandhouding en de duurzame ontwikkeling van ecosystemen en ecosysteemdiensten. De beschermingsregels moeten steeds nageleefd worden, zelfs als het toe-eigenbare of toegeëigende goederen betreft. De juridische kwalificatie is immers ingegeven door het algemeen belang, waardoor er specifieke plichten kunnen worden opgelegd aan de eigenaar om het goed in stand te houden en te beschermen. Het gaat hier niet om onteigening maar om het beperken van het eigendomsrecht in functie van het algemeen belang (zie 3.2. Overheidsinmenging bij de uitoefening van het eigendomsrecht).<sup>234</sup> Het behoort o.i. tot de mogelijkheden om dergelijke beschermingsregels expliciet te integreren in het BW gezien de impact ervan op de omvang van het eigendomsrecht en de gebruiksrechten alsmede de uitoefening ervan.<sup>235</sup>

## **B. Beschermingsregime van toepassing op het ecologisch patrimonium**

Het beschermingsregime dat van toepassing is op het ecologisch patrimonium kan onder meer betrekking hebben op volgende regels<sup>236</sup>:

- 1.** Er is een **beschermingsplicht in hoofde van iedereen** ten aanzien van het ecologisch patrimonium, dat in stand moet worden gehouden opdat toekomstige generaties kunnen overleven en er eveneens ten volle het genot van kunnen hebben. Elke activiteit of handeling die een negatief effect heeft of kan hebben op het zelfreinigend en regenerend vermogen van het ecologisch patrimonium moet vermeden worden. Het is namelijk cruciaal dat het ecologisch evenwicht behouden blijft of nagestreefd wordt. De drempels voor het regenererend vermogen van ecosystemen mogen niet overschreden worden. Niet-lineaire (onomkeerbare) veranderingen in ecosystemen moeten zoveel mogelijk opgespoord en voorkomen worden.
- 2.** De **beschermingsplicht** rust *a fortiori* op de **overheid**. Bij elke belangenafweging in het beleid dient zij een beslissend gewicht toe te kennen aan het behoud van het ecologisch patrimonium. De overheid moet bovendien ruimte vrijlaten voor gedecentraliseerd en adaptief ecosysteembeheer. Al dan niet financiële prikkels en wetgevende initiatieven moeten dit zelforganiserend ecosysteembeheer bijsturen waar nodig. Er moet ook door de overheid op worden toegezien dat niet-lineaire veranderingen in ecosystemen opgemerkt en voorkomen worden. Indien zij niet tussenkomt (middels wetgeving of ander overheidsoptreden) om in adequate bescherming te voorzien of als de uitgevaardigde maatregelen falen, dan kan de overheid hiervoor aansprakelijk gesteld worden.
- 3.** Het **voorzichtigheidsprincipe** houdt in dat er absolute voorzichtigheid geboden is bij gebruik en beheer van het ecologisch patrimonium aangezien de vervangbaarheid van de ecosysteemcomponenten, -functies en -diensten zeer beperkt en relatief is. Eens bepaalde drempels overschreden worden, kan de situatie onomkeerbaar zijn. Het overschrijden van dergelijke drempels dient absoluut voorkomen te worden. Het voorzichtigheidsprincipe houdt een concretisering in van de algemene zorgvuldigheidsnorm van art. 1382 BW (buitencontractuele aansprakelijkheid).

<sup>234</sup> F. OST, "De filosofische grondslagen van het milieurecht: Descartes voorbij. Een uitdaging voor de grote dichotomieën in de westerse rationaliteit", *Recht en Kritiek* 1995, p. 368 – 379.

<sup>235</sup> In dit opzicht kan verwezen worden naar de regels betreffende het openbaar domein, dewelke eveneens vermeld worden in het BW (art. 537 e.v. BW).

<sup>236</sup> B. JADOT, "L'article 714 du Code Civil et la protection de l'environnement", in X., *L'actualité du droit de l'environnement. Actes du colloque des 17 et 18 novembre 1994*, Brussel, Bruylant, 1995, p. 53 – 72.

4. **Schadevergoeding** wegens schending van de beschermingsplicht of het voorzichtigheidsprincipe moet in de eerste plaats gericht zijn op het herstel in natura en het reconstrueren van het ecologisch evenwicht. Het gaat dus niet in de eerste plaats om een financiële of ecologische compensatie, maar de nadruk ligt op het herstellen van de toestand en het mogelijk verlies aan ecosysteemdiensten en -functies.
5. Bij **milieueffectrapportering** moeten de effecten van activiteiten die schade kunnen berokkenen aan het ecologisch patrimonium worden nagegaan. Schade aan het ecosysteem, de ecosysteemgoederen, -functies en -diensten dient vermeden te worden. Er moet gezocht worden naar middelen en methoden om schadelijke effecten te voorkomen of te verminderen. Specifieke aandacht dient uit te gaan naar aantasting van het regeneratievermogen.
6. Het ecologisch patrimonium en het recht om te leven in een kwalitatief hoogstaand milieu zijn **buiten de handel en onvervreemdbaar**. Dit belet echter niet dat er ten aanzien van bepaalde onderdelen van het patrimonium wel bepaalde rechten kunnen gelden en er sprake kan zijn van verhandelbaarheid, doch ook hierbij geldt dat de bovenstaande beschermingsregels in acht moeten worden genomen en het ecologisch patrimonium als geheel mag niet worden aangetast. Er kunnen bovendien in geen geval onderhandelingen plaatsvinden of compromissen gesloten worden onder bedreiging van een aanslag op het ecologisch patrimonium, dit geldt zowel voor particulieren als de overheid (zie deel 4, 7.4. Waar ligt de grens voor aanspraken op vergoeding?

O.i. zijn er twee mogelijkheden om een dergelijk beschermingsregime te integreren in ons huidig rechtssysteem:

- Ofwel kunnen de beschermingsregels **impliciet** worden afgeleid door extensieve interpretatie van het bestaande art. 714 BW en de huidige plaats van dit artikel in het BW (Boek III – op welke wijze eigendom verkregen wordt).
- Ofwel kunnen de beschermingsregels **expliciet** weergegeven worden in het BW tezamen met het concept van het ecologisch patrimonium.

In het eerste geval zouden de beschermingsregels een leidraad kunnen vormen voor de hoven en rechtbanken bij de interpretatie van art. 714 BW. Echter, het komt ons voor dat het afleiden van een uitgebreid beschermingsregime uit de zeer beperkte en vaag omschreven bewoordingen van art. 714 BW zou kunnen leiden tot een te extensieve interpretatie van de wet. Bovendien blijft dan de vraag of het beschermingsregime wel van toepassing is op toegeëigende of toe-eigenbare milieubestanddelen. De tweede optie lijkt ons daarom meer aangewezen. Een duidelijke weergave van de in acht te nemen regels zal enerzijds leiden tot meer rechtszekerheid en anderzijds ook een duidelijk signaal geven betreffende de ernst van de situatie. De integratie van het beschermingsregime in het BW kan, zoals eerder reeds vermeld, verantwoord worden door de impact die deze regels kunnen hebben op het eigendomsrecht en de gebruiksrechten alsmede de uitoefening ervan.

### **C. Een nieuwe visie op het eigendomsrecht**

Het beschermingsregime bepaalt dat het ecologisch patrimonium als geheel buiten de handel en onvervreemdbaar is. Dit belet echter niet dat de componenten van het patrimonium wel vervreemdbaar en in de handel kunnen zijn. Voor een beter begrip van de mogelijke handelingen die gesteld kunnen worden t.a.v. het ecologisch patrimonium, dienen we het eigendomsrecht van naderbij te bekijken.

#### **Traditionele opvatting van het eigendomsrecht**

De term "eigendom" drukt het toebehoren uit van een zaak aan een persoon. Het eigendomsrecht is individueel en exclusief, zodat dit het meest volledige zakelijk recht is dat een rechtssubject ten aanzien van een zaak kan hebben. De eigenaar heeft een

(*quasi*) absoluut gebruiksrecht en kan in principe vrij beschikken over de zaak: hij kan het bewaren, vernietigen, verkopen, verpanden, verhuren etc.<sup>237</sup> Het eigendomsrecht wordt geregeld in Boek II van het BW, getiteld "goederen en beperkingen van eigendom". Een definitie is terug te vinden in art. 544 BW:

*"Eigendom is het recht om op de meest volstrekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen."*

De klassieke opvatting is dus dat het eigendomsrecht het recht inhoudt om op de meest volstrekte en exclusieve wijze van een zaak genot te hebben en erover te beschikken. Dit wordt ook wel omschreven als "*usus, fructus en abusus*", namelijk het recht om de zaak te gebruiken, het genot ervan te hebben, de vruchten te innen en erover te beschikken.<sup>238</sup> Deze rechten worden allen verenigd in hoofde van de eigenaar, tenzij er sprake is van vruchtgebruik, een recht van gebruik en bewoning, erfdiensbaarheden etc. Vandaag de dag geldt nog steeds het *numerus clausus*- beginsel van zakelijke rechten en het principe van eenheid van eigendom.<sup>239</sup>

### Het eigendomsrecht en het ecologisch patrimonium

Voor wat het ecologisch patrimonium betreft, lijkt het ons aangewezen om uit te gaan van een andere en meer flexibele benadering van het eigendomsrecht. We verwijzen in dit opzicht naar de theorie van E. SCHLAGER en E. OSTROM (1992), die het eigendomsrecht eerder zien als een gelaagd begrip, dat uiteenvalt in vijf verschillende deelaspecten<sup>240</sup>:

- 1. Het recht op toegang (*access*):** het recht om een begrensde gebied te betreden, waarbij er geen elementen uit de bron weggenomen mogen worden ter realisatie van persoonlijke baten.
- 2. Het recht om te onttrekken (*withdrawal*):** het recht om te gebruiken en vruchten te innen.
- 3. Het recht om te beheren (*management*):** het recht om interne gebruikspatronen te bepalen en wijzigingen aan te brengen in de bron door verbeteringen door te voeren, hetgeen een invloed kan hebben op het recht om te onttrekken.
- 4. Het recht om anderen uit te sluiten (*exclusion*):** de mogelijkheid om te bepalen wie toegangs- en onttrekkingsrechten heeft en op welke manier deze rechten kunnen overgedragen worden.
- 5. Het recht om te vervreemden (*alienation*):** het recht om beheer- en uitsluitingsrechten tijdelijk (*lease*) of permanent (*verkoop*) over te dragen aan anderen.

Individuele of groepen kunnen in dat geval over eigendomsrechten beschikken die niet elk van de vijf beschreven rechten omvatten. Deze eigendomsrechten bestaan immers onafhankelijk van elkaar, doch kunnen vaak cumulatief aanwezig zijn.<sup>241</sup> Op basis van de (bundel van) eigendomsrechten waarover de betrokkene beschikt, kan volgende indeling worden opgemaakt<sup>242</sup>:

- 1. Een geautoriseerde betreder (*authorized entrant*)** heeft de toelating gekregen om het gebied te betreden, maar verder geen bevoegdheden met betrekking tot de zaak.
- 2. Een geautoriseerde gebruiker (*authorized user*)** beschikt tijdelijk of permanent over toegangs- én onttrekkingsrechten.

<sup>237</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 81.

<sup>238</sup> S. GUTWIRTH, "30 jaar milieurechtstheorie: begrippen en standpunten", *Milieu & Recht*, vol. 28, 2001/2, p. 44 – 50.

<sup>239</sup> C. DE WITTE, "Kan Trust in België een nuttig instrument zijn voor vermogensplanning?", *Jura Falconis*, jg. 43, 2006 – 2007, nr. 4, p. 539 – 558.

<sup>240</sup> E. SCHLAGER en E. OSTROM, "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics*, vol. 68, nr. 3, 1992, p. 249 – 262.

<sup>241</sup> E. SCHLAGER en E. OSTROM, "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics*, vol. 68, nr. 3, 1992, p. 249 – 262.

<sup>242</sup> E. SCHLAGER en E. OSTROM, "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics*, vol. 68, nr. 3, 1992, p. 249 – 262.

3. **Een eiser** (*claimant*) bezit bovenop de rechten van de geautoriseerde gebruiker nog het recht om te beheren en is daardoor in staat om onttrekking van de vruchten te organiseren.
4. **Een bezitter** (*proprietor*) bezit naast de rechten van de eiser ook nog het recht om anderen uit te sluiten en dus te bepalen wie toegang heeft en op welke wijze er gebruik mag worden gemaakt van het goed.
5. **Een eigenaar** (*owner*) beschikt over alle vijf de eigendomsrechten en heeft als enige het recht om te vervreemden.

Samenvattend kunnen we verwijzen naar onderstaande figuur<sup>243</sup>:

	<b>Eigenaar</b>	<b>Bezitter</b>	<b>Eiser</b>	<b>Geautoriseerde gebruiker</b>
<b>Toegang en onttrekken</b>	X	X	X	X
<b>Beheer</b>	X	X	X	
<b>Uitsluiten</b>	X	X		
<b>Vervreemden</b>	X			

**Bron:** E. SCHLAGER en E. OSTROM (1992), "Bundels of rights associated with positions", p. 249 – 262.

#### **D. Beheer van het ecologisch patrimonium**

Het lijkt ons vervolgens nuttig om na te gaan welke verschillende soorten eigendomsregimes er bestaan en welke impact zij kunnen hebben op het beheer van het ecologisch patrimonium. De vraag stelt zich immers naar de concrete organisatie van het recht van toegang, onttrekken, beheer en uitsluiting van het ecologisch patrimonium, met het oog op duurzaamheid en behoud. Hoe dient het beheer van het ecologisch patrimonium georganiseerd te worden?

#### **De bestaande eigendomsregimes**

Als we uitgaan van de huidige categorieën in het zakenrecht (private zaken, *res communes*, *res nullius* en domeingoederen) dan kunnen we komen tot vier soorten eigendomsregimes<sup>244</sup>:

- **Private eigendom** (private goederen);
- **Gemeenschappelijke eigendom** (gemeenschappelijke goederen, waaronder *res communes*);
- **Staats- of overheidseigendom** (openbaar of privaat domein);
- **Vrije toegang** (*res nullius*).

In het onderstaande schema wordt duidelijk gemaakt wie er binnen deze eigendomsregimes aanspraak kan maken op de verschillende aspecten van het eigendomsrecht (toegang, onttrekken, beheer en uitsluiten)<sup>245</sup>:

<sup>243</sup> E. SCHLAGER en E. OSTROM, "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics*, vol. 68, nr. 3, 1992, p. 249 – 262.

<sup>244</sup> K. GUERIN, *Property Rights and Environmental Policy: A New Zealand Perspective*, New Zealand Treasury Working Paper, 2002, p.2; S. DE LOOZE, *Het beheer van "common-pool resources": een economische analyse*, 2004 – 2005, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932_2010_0001_AC.pdf) (geraadpleegd op 13 augustus 2012), p. 42 – 43.

<sup>245</sup> K. GUERIN, *Property Rights and Environmental Policy: A New Zealand Perspective*, New Zealand Treasury Working Paper, 2002, p.2; S. DE LOOZE, *Het beheer van "common-pool resources": een economische analyse*, 2004 – 2005,



	Voorbeeld	Toegang	Onttrekken	Beheer	Uitsluiten
<b>Private eigendom</b>	Eigenaar van stuk grond	Controle door eigenaar	Eigenaar	Eigenaar	Eigenaar
<b>Gemeenschappelijke Eigendom</b>	Gem. grondbezit	Controle door gemeenschap	Gem.	Gem.	Gem.
<b>Overheidseigendom</b>	Nationaal park	Controle door overheid	Niemand	Overheid	Overheid
<b>Vrije toegang</b>	Visserij buiten territoriale wateren	Geen controle	Geen controle	Niemand	Niemand

**Bron:** K. GUERIN (2003), "Private, common, public and open access property", p. 42 – 43.

We zullen nagaan of één der omschreven regimes kan worden toegepast bij het beheer van het ecologisch patrimonium en of er daarentegen gezocht moet worden naar een alternatieve aanpak.

### Het regime van de private eigendom en de overheidseigendom

We zijn in tegenstelling tot andere auteurs geen voorstanders van een doorgedreven privatisering of dominialisering waarbij het beheer van het ecologisch patrimonium en haar onderdelen zou toekomen aan een individuele eigenaar of de overheid. Deze regimes zijn in het verleden immers onvoldoende efficiënt gebleken.<sup>246</sup>

O.R. YOUNG (2011) spreekt in deze context over de "the tragedies of private property and of the public domain". We lichten de begrippen kort toe<sup>247</sup>:

• **Tragedy of the public domain:** beheer door de staat kan verwaarlozing, verloedering of uitputting van zaken niet tegengaan. Niemand acht zich individueel verantwoordelijk en de eventuele kosten inzake herstel worden gedragen door de samenleving. YOUNG geeft nog drie andere verklaringen:

- Het ontstaan van een patstelling als gevolg van vastgelopen beleidsprocessen die verlamdend werken of leiden tot onbevredigende compromissen. Op die manier blijft de *status quo* voortbestaan of worden er compromissen gesloten die politiek gezien wel correct zijn maar niet het beoogde effect hebben.
- Oneerlijkheid in de vorm van selectieve belangenbehartiging middels lobbyen of het vormen van allianties. Hierdoor wordt er enkel rekening gehouden met de belangen van één bepaalde groep gebruikers en zijn anderen ondervertegenwoordigd.
- Het niet in staat zijn om tijdig en adequaat te reageren op prangende situaties die een lange termijn oplossing vergen. Dit is voornamelijk het geval wanneer voorstanders van de *status quo* veranderingen tegenhouden en het onmogelijk maken om van het huidige pad af te wijken.

• **Tragedy of private property:** de keuze om beheer en gebruik over te laten aan de markt of zaken te privatiseren, zodat elke eigenaar verantwoordelijk wordt voor zijn deel, kan eveneens onduurzaam gebruik tot gevolg hebben indien de eigenaar zich laat leiden door persoonlijk winstbejag of een kortetermijnvisie. Belangrijke oorzaken zijn:

[http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932_2010_0001_AC.pdf) (geraadpleegd op 13 augustus 2012), p. 42 – 43.

<sup>246</sup> A. DE WALSCHE, "Elinor Ostrom: Een Nobelprijs voor groepswerk", in *Oikos*, nr. 53, 2/2010, p. 6 – 13; T. DIETZ, E. OSTROM en P.C. STERN, "The Struggle to Govern the Commons", *Science*, vol. 302, 2003, p. 1907 – 1912.

<sup>247</sup> O.R. YOUNG, "Land use, environmental change, and sustainable development: the role of institutional diagnostics", *International Journal of the Commons*, vol. 5, nr. 1, februari 2011, p. 66 – 85.

- "Killing the goose that lays the golden egg": de individuele eigenaar zal verleid worden tot het volledig "opgebruiken" van zijn eigendom indien hem dit winst oplevert en hij de opbrengsten ervan kan investeren in een ander goed (opbrengstmaximalisatie).
- De privé-eigenaar slaagt er vaak niet in om de niet-vermarktbaar waarden van zijn eigendom (bv. bepaalde ecosysteemdiensten) mee in overweging te nemen bij het nemen van beslissingen.
- De impact van onbedoelde neveneffecten van het handelen wordt genegeerd.

Private eigendom en overheidseigendom bieden op zichzelf dus onvoldoende waarborgen voor duurzaam beheer en gebruik van het ecologisch patrimonium.

### Het regime van de vrije toegang

Het regime van de vrije toegang houdt in dat er geen restricties worden opgelegd aan de toegang. Niemand heeft het recht om anderen uit te sluiten en er treedt rivaliteit op bij de consumptie van de zaak. Het regime van de vrije toegang leidt uiteindelijk tot vernietiging. Immers, zolang de verwachte opbrengsten voor de gebruiker positief zijn, zal de exploitatie worden voortgezet. Er wordt geen rekening gehouden met de externaliteiten die deze handelingen creëren voor anderen.<sup>248</sup>

In de praktijk komt dit regime niet of alleszins heel zelden voor. Belangrijke ecosystemen en ecosysteemcomponenten worden vaak al gereguleerd voor wat betreft het gebruik en de toegankelijkheid. We denken bijvoorbeeld aan de zee, bossen, de lucht, landschappen, de jacht en visserij etc. Er is haast nooit sprake van een situatie van ongelimiteerde toegang zonder enige vorm van controle of regulering.

Het regime van de vrije toegang zal niet leiden tot het meest duurzame resultaat. De gebruiker is sterk geneigd om maximale individuele winst na te streven, hetgeen uiteraard leidt tot overexploitatie en overconsumptie. Er is geen enkele vorm van controle, zodat er geen verantwoording moet worden afgelegd voor de gebruikswijze. We opteren bijgevolg niet voor een dergelijk regime als beheersmodel voor het ecologisch patrimonium en haar onderdelen.

### Het regime van de gemeenschappelijke eigendom

De afgelopen decennia ging er steeds meer aandacht uit naar het beheer van de "commons" of de gemeenschappelijke zaken. Het boek "*Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*" van Nobelprijswinnares E. OSTROM (1990) vormt in dit opzicht een belangrijk naslagwerk.<sup>249</sup> Deze auteur vertrekt vanuit de centrale vraagstelling hoe een groep mensen die voor een bepaald gebruik van een zaak van elkaar afhankelijk zijn, zichzelf op zodanige wijze kunnen organiseren en besturen, dat ze blijvend en gezamenlijk voordeel kunnen halen uit het gebruik en beheer en niemand zich zal laten verleiden tot vrijbuitersgedrag en opportunisme.<sup>250</sup>

Het werk van OSTROM maakt duidelijk dat er bepaalde omstandigheden zijn waarbij gemeenschappelijk beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen efficiënter is dan regimes zoals private eigendom of overheidseigendom. Zij baseert zich op empirisch onderzoek naar bestaande, goed functionerende systemen van gemeenschappelijk beheer en komt tot de vaststelling dat spontaan ontstane en vrijwillige zelforganisatie vaak tot betere resultaten kan leiden.<sup>251</sup>

<sup>248</sup> K. GUERIN, *Property Rights and Environmental Policy: A New Zealand Perspective*, New Zealand Treasury Working Paper, 2002, p.2; S. DE LOOZE, *Het beheer van "common-pool resources": een economische analyse*, 2004 – 2005, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932_2010_0001_AC.pdf) (geraadpleegd op 13 augustus 2012), p. 42 – 43.

<sup>249</sup> E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York - Cambridge, University Press, 1990, 270 pp.

<sup>250</sup> A. DE WALSCHE, "Elinor Ostrom: Een Nobelprijs voor groepswork", in *Oikos*, nr. 53, 2/2010, p. 6 – 13.

<sup>251</sup> E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York - Cambridge, University Press, 1990, 270 pp.

Gemeenschappelijke eigendom of gemeenschappelijk beheer heeft als doel dat de leden van de gemeenschap samen hun verantwoordelijkheid opnemen bij het realiseren van duurzaam beheer. Er wordt in dit opzicht ook wel eens gesproken van "*community-based management*". Beheer vindt dan plaats op basis van een plan dat werd opgesteld, goedgekeurd en uitgevoerd door de leden van de gemeenschap. De gemeenschap beschikt over eigendomsrechten en zij bepaalt zelf de regels inzake toegang, gebruik, onttrekking en uitsluiting. Het is de bedoeling dat via sociale normen het gedrag van de leden van de gemeenschap beïnvloed wordt, opdat het belang van de gemeenschap uiteindelijk zal primeren over persoonlijk winstbejag.<sup>252</sup>

Dit regime kan de meest aangewezen vorm van beheer zijn in een traditionele maatschappij, waarin de lokale bevolking erg vertrouwd is met de omgeving. De gemeenschap beschikt, in tegenstelling tot de overheid en privé-eigenaars, over meer kennis van de plaatselijke natuur. Daarnaast hebben de leden van de gemeenschap door hun directe afhankelijkheid van de natuur en natuurlijke rijkdommen zelf belang bij een duurzaam beleid op lange termijn.<sup>253</sup> De vrees bestaat er thans in dat door overregulering op vlak van milieu en natuurbehoud geen ruimte meer wordt vrijgelaten voor het spontaan en vrijwillig zelfreguleren van het beheer en gebruik door de lokale gemeenschap.<sup>254</sup>

OSTROM weerhoudt enkele basisvoorwaarden voor een goede werking van (lokaal) gemeenschapsbeheer<sup>255</sup>:

- De gemeenschap en het gemeenschappelijk goed zijn duidelijk afgebakend. Het stellen van dergelijke grenzen verkleint de kans op *free riding*.
- De regels die het gebruik van de gemeenschappelijke zaken bepalen (m.b.t. tijd, plaats, technologieën en hoeveelheden), zijn goed afgestemd op de lokale noden en omstandigheden.
- De individuen op wie de regels van toepassing zijn, hebben allen inspraak in het besluitvormingsproces en het wijzigen van die regels zodat ze het best kunnen worden afgestemd op veranderde sociale en fysieke omstandigheden.
- Het recht van de leden van de gemeenschap om hun eigen regels te bepalen, wordt bewaakt door een externe autoriteit (de overheid).
- Er wordt voorzien in een toezichtstelsel om het gedrag van elk van de gebruikers te monitoren en het zijn voornamelijk de gebruikers zelf die aan toezicht doen.
- Er is een getrappt systeem van sancties voorhanden. De zwaarte van de sanctie varieert in functie van de ernst van de overtreding.
- De leden van de gemeenschap hebben toegang tot rechtsmiddelen voor conflictoplossing die niet te duur of gecompliceerd zijn.
- Er is geen inmenging van de overheid in het beslissingsproces. Voor gemeenschappelijke zaken die deel uitmaken van een groter geheel, worden de verschillende aspecten die hoger genoemd zijn, opgevolgd door verschillende lagen van de gevestigde instanties.

Het regime van gemeenschappelijke eigendom kan er dus toe leiden dat natuurlijke rijkdommen op een duurzame wijze kunnen blijven bestaan. Echter, een aantal factoren kan ervoor zorgen dat het beoogde resultaat uitblijft, onder meer sterke groei van de bevolking, ingrijpende technologische veranderingen, verval van de traditionele lokale

---

<sup>252</sup> S. DE LOOZE, *Het beheer van "common-pool resources": een economische analyse*, 2004 – 2005, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932_2010_0001_AC.pdf) ( geraadpleegd op 13 augustus 2012), p. 66 e.v.

<sup>253</sup> S. DE LOOZE, *Het beheer van "common-pool resources": een economische analyse*, 2004 – 2005, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932_2010_0001_AC.pdf) ( geraadpleegd op 13 augustus 2012), p. 66 e.v.

<sup>254</sup> E. OSTROM, "Collective Action and the Evolution of Social Norms", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, nr. 3, 2000, p. 137 – 158.

<sup>255</sup> E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York - Cambridge, University Press, 1990, p. 90 – 102.

culturele waarden, slecht gecoördineerde overheidstussenkomst etc. Dit kan tot gevolg hebben dat er alsnog sprake is van degradatie.<sup>256</sup>

### Op zoek naar een alternatief: adaptief of aanpasbaar cobeheer

In navolging van het werk van OSTROM, ontstond er veel geloof in het regime van de gemeenschappelijke eigendom. Echter, ook deze benadering bleef niet vrij van kritiek. Hoe kunnen we de verschillende tragedies van de *commons*, private eigendom en domeingoederen voorkomen? YOUNG en OSTROM merkten terecht op dat er in dit opzicht geen wondermiddelen voorhanden zijn. Het succes en de doeltreffendheid van een bepaalde aanpak zal bepaald worden door een combinatie van meerdere factoren die zich voordoen in de lokale context. Eén ideale oplossing bestaat eenvoudigweg niet. Het geschikte eigendomsregime moet voor elke situatie individueel bepaald worden.<sup>257</sup>

Er gaan tegenwoordig steeds meer stemmen op voor het introduceren van een vorm van "cobeheer", waarbij het beheer samen wordt georganiseerd door de overheid en de lokale gemeenschap. De voordelen van het regime van de overheidseigendom kunnen dan gecombineerd worden met het regime van de gemeenschappelijke eigendom.<sup>258</sup>

In dit scenario is er zowel een belangrijke taak weggelegd voor de overheid als voor de leden van de gemeenschap<sup>259</sup>:

- 1.** Enerzijds dient de **overheid** te voorzien in een wettelijk kader voor het afdwingen van rechten en het oplossen van conflicten, moet zij de nodige technische en financiële ondersteuning bieden voor beheer en dient zij de aandacht te vestigen op de economische waarde van natuurlijke rijkdommen teneinde duurzaam beheer te bekomen.
- 2.** Anderzijds is de **lokale gemeenschap**, op basis van haar uitgebreide kennis van de lokale omstandigheden, verantwoordelijk om naleving van de regels te controleren, de noden op technologisch en economisch vlak kenbaar te maken aan de overheid en een eerste aanzet te geven voor eventuele wetswijzigingen indien de lokale omstandigheden (sociaal of fysisch) gewijzigd zijn.

P. OLSSON en C. FOLKE (2004) passen deze visie specifiek toe op het beheer van ecosystemen en hanteren in dit opzicht de term "adaptive comanagement" oftewel adaptief of aanpasbaar cobeheer van ecosystemen:<sup>260</sup>

- **Adaptief** – Ecosystemen worden gekenmerkt door dynamische en complexe processen. Zij ondergaan voortdurend natuurlijke veranderingen en ze passen zich aan naargelang de gewijzigde sociaal-economische context (m.a.w. ze zijn adaptief). De veranderingen in het ecosysteem zijn vaak onvoorspelbaar en dit maakt het niet eenvoudig om te komen tot adequaat beheer. Net doordat de natuur zo dynamisch is, is er nood aan aanpasbaar beheer en adaptieve maatregelen. Op die manier kan er ingespeeld worden op ecosystemeveranderingen of reacties van het ecosysteem op

---

<sup>256</sup> S. DE LOOZE, *Het beheer van "common-pool resources": een economische analyse*, 2004 – 2005, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932_2010_0001_AC.pdf) ( geraadpleegd op 13 augustus 2012), p. 66 e.v.

<sup>257</sup> O.R. YOUNG, "Land use, environmental change, and sustainable development: the role of institutional diagnostics", *International Journal of the Commons*, vol. 5, nr. 1, februari 2011, p. 66 – 85.

<sup>258</sup> P. OLSSON en C. FOLKE, "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, vol. 34, nr. 1, 2004, p. 75 – 90; J. VAAS, *Comanagement en kreeft. Strijden tegen tragedies langs de kust van Maine*, 2011, <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2012-0625-200622/UUindex.html> ( geraadpleegd op 14 augustus 2012), 26p.; S. DE LOOZE, *Het beheer van "common-pool resources": een economische analyse*, 2004 – 2005, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932_2010_0001_AC.pdf) ( geraadpleegd op 13 augustus 2012), p. 86 e.v.

<sup>259</sup> S. DE LOOZE, *Het beheer van "common-pool resources": een economische analyse*, 2004 – 2005, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932_2010_0001_AC.pdf) ( geraadpleegd op 13 augustus 2012), p. 86 e.v.

<sup>260</sup> P. OLSSON en C. FOLKE, "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, vol. 34, nr. 1, 2004, p. 75 – 90.

bepaalde beleidsbeslissingen. De kennis en ervaring die hierbij wordt opgedaan, kan vervolgens weer in acht worden genomen bij toekomstig beleid of beheer.<sup>261</sup>

- **Cobeheer** – Adaptief cobeheer is gebaseerd op het samenwerken van alle belanghebbenden op verschillende niveaus, variërend van lokale gebruikers, tot gemeenten of gewestelijke en nationale organisaties en instellingen, dit door gebruik te maken van sociale netwerken. Voorstanders van deze theorie argumenteren dat ecosysteembeheer adaptief moet zijn omdat de kennis inzake de complexiteit en de onderlinge verbondenheid van ecosystemen vaak nog onvolledig is. Het is daarom aangewezen om alle belanghebbenden te laten deelnemen aan het leerproces inzake ecosysteembeheer zodat zij de nodige kennis en expertise kunnen opbouwen.<sup>262</sup>

Het systeem van adaptief cobeheer houdt in dat lokale gemeenschappen op zelforganiserende wijze kennis kunnen opdoen omtrent ecosysteembeheer en het lokaal beheer hieraan kunnen aanpassen. In dit opzicht wordt gebruik gemaakt van sociale netwerken die instellingen en organisaties verbinden over verschillende niveaus en schaalgroottes heen. Sociale netwerken zorgen ervoor dat er een continue stroom van informatievoorziening is en dat samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan inzake ecosysteembeheer. De bedoeling is dat er fora of platvormen gecreëerd worden voor groepen van gebruikers en andere belanghebbenden zodat er kennis kan worden uitgewisseld over ecosysteembeheer. De bekomen informatie kan vervolgens geïntegreerd worden in het beheer en beleid zodat de institutionele en organisatorische structuren kunnen groeien.<sup>263</sup> Deze vaststellingen sluiten aan bij de doelstellingen van Mina 4, dat onder meer voorziet in de oprichting van een ecosysteemdiensten-expertisenetwerk (zie deel 1, Mina 4).

De overheid dient op haar beurt te voorzien in regelgeving en prikkels zodat het zelforganiserend vermogen van het systeem indien nodig gecorrigeerd kan worden. Het overheidsoptreden fungeert als een soort buffer ter bescherming van het systeem tegen falende beheerstechnieken die noodgedwongen gebaseerd zijn op onvolledige kennis. Op die manier kan door adaptief cobeheer de stabiliteit in bepaalde gebieden vergroot worden en zullen de ontstane sociaal-ecologische systemen beter bestand zijn tegen ecosysteemveranderingen.<sup>264</sup>

Daarnaast moet de overheid er op toezien dat algemene beleidsdoelstellingen niet uit het oog worden verloren, dat er voldoende vertrouwen is om aan cobeheer te doen en dat er gewerkt wordt aan een duidelijke visie rond ecosysteembeheer. Zij dient middelen vrij te maken ten behoeve van het leerproces omtrent de dynamiek van ecosystemen. Dit leerproces vindt het beste plaats aan de hand van beleidsexperimenten. Op die manier kan men namelijk de effecten van bepaalde beleids- of beheerskeuzes bestuderen en ervaring opbouwen om te komen tot een innovatieve aanpak waarbij wordt ingespeeld op ecosysteemveranderingen. De overheid delegeert verantwoordelijkheden aan de leden van de gemeenschap. De beheerders kunnen hierdoor actief deelnemen aan het leerproces en aan de besluitvorming. Het beleid moet zich op haar beurt steeds aanpassen aan de gewonnen kennis zodat niet-duurzame of ongewenste ontwikkelingstrajecten vermeden kunnen worden.<sup>265</sup>

---

<sup>261</sup> P. OLSSON en C. FOLKE, "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, vol. 34, nr. 1, 2004, p. 75 – 90.

<sup>262</sup> P. OLSSON en C. FOLKE, "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, vol. 34, nr. 1, 2004, p. 75 – 90.

<sup>263</sup> P. OLSSON en C. FOLKE, "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, vol. 34, nr. 1, 2004, p. 75 – 90.

<sup>264</sup> P. OLSSON en C. FOLKE, "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, vol. 34, nr. 1, 2004, p. 75 – 90.

<sup>265</sup> P. OLSSON en C. FOLKE, "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, vol. 34, nr. 1, 2004, p. 75 – 90.

Volgens OLSSON en FOLKE (2004) zijn er een aantal essentiële voorwaarden verbonden aan een optimale werking van adaptief cobeheer<sup>266</sup>:

1. **Wetgeving en regelgeving** moeten ruimte vrijlaten voor ecosysteembeheer door lokale gemeenschappen (bv. vissers, jagers, bosgroepen, landbouwers etc.).
2. De nodige **fondsen** moeten ter beschikking gesteld worden voor het reageren op ecosysteemveranderingen en preventie daarvan.
3. Er moet een systeem van **monitoring** voorzien worden dat de impact van bepaalde beslissingen op de natuur kan nagaan.
4. Een stroom van informatietoever moet mogelijk worden gemaakt door het uitbouwen van **sociale netwerken** rond ecosysteembeheer.
5. De nodige fora dienen tot stand te komen zodat **samenwerkingsverbanden** kunnen ontstaan met betrekking tot het ecosysteembeheer en het **leerproces** daaraan verbonden.
6. **Informatie** bekomen uit verschillende bronnen moet gecombineerd worden en geïntegreerd worden in het beheer.

Alle belanghebbenden moeten dus toegang hebben tot relevante informatie, zodat een degelijk beleid ontwikkeld kan worden waarbij niemand uitgesloten wordt en er rekening wordt gehouden met de behoeften van alle partijen die bij de onderhandelingen betrokken zijn. Het voordeel van deze aanpak bestaat erin dat een intensieve samenwerking tot stand komt tussen de overheid en de lokale gemeenschap waardoor het systeem transparant is en veel minder hiërarchisch dan *top-down* regulering. Het maatschappelijk draagvlak kan hierdoor vergroten. Er wordt rekening gehouden met de belangen van alle betrokken partijen en zij dragen elk een deel van de verantwoordelijkheid. Op die manier wordt er ruimte gecreëerd voor sociale normen en sociale controle.<sup>267</sup>

Adaptief cobeheer leent zich bovendien tot het ontwikkelen van een langetermijnvisie. Er zijn tevens economische voordelen aan verbonden: de lokale bevolking heeft meer zekerheid over toekomstige inkomsten (die afhankelijk zijn van het behoud van het ecosysteem en de ecosystemediensten) en overdreven overheidsuitgaven worden vermeden doordat het overschrijden van drempels (niet-lineaire ecosysteemveranderingen) wordt voorkomen.<sup>268</sup>

OLSSON en FOLKE stellen naar aanleiding van hun casestudies vast dat het toepassen van een systeem van adaptief cobeheer een ecosystemebenadering kan ondersteunen. In dit opzicht kan vermeld worden dat adaptief beheer reeds vooropgesteld wordt in het kader van het Biodiversiteitsverdrag, meer bepaald in het kader van de twaalf principes van de ecosystemebenadering (zie deel 1, De ecosystemebenadering).

Er dient o.i. alleszins verder onderzoek te worden gedaan naar de sociale processen inzake ecosysteembeheer opdat hiervan een beter begrip kan ontstaan en men meer zicht krijgt op de factoren die kunnen bijdragen aan de veerkracht van ecosystemen. Doordat de belanghebbenden zullen uitgaan van een gedeelde visie omtrent ecosysteembeheer en doordat het zelforganiserend proces ondersteund en gekaderd wordt binnen wetgeving en overheidsstructuren, kan adaptief beheer leiden tot meer stabiliteit op grotere schaal. Overheidscontrole lijkt ons eens te meer aangewezen daar waar het ecosystemediensten betreft die een niet-vermarktbaar waarde hebben of indien er meerdere aanwendingsmogelijkheden zijn.<sup>269</sup>

---

<sup>266</sup> P. OLSSON en C. FOLKE, "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, vol. 34, nr. 1, 2004, p. 75 - 90.

<sup>267</sup> P. OLSSON en C. FOLKE, "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, vol. 34, nr. 1, 2004, p. 75 - 90.

<sup>268</sup> P. OLSSON en C. FOLKE, "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, vol. 34, nr. 1, 2004, p. 75 - 90.

<sup>269</sup> S. DE LOOZE, *Het beheer van "common-pool resources": een economische analyse*, 2004 -2005, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932_2010_0001_AC.pdf) (geraadpleegd op 13 augustus 2012), p. 47.

Uiteraard gaat het om een proces dat niet onmiddellijk succesvol kan zijn, maar moet groeien door "learning by doing". Na verloop van tijd wordt er ervaring en expertise opgebouwd waardoor men zicht krijgt op mogelijke verbeteringen in het beheer. Er blijven echter ook hier nog een aantal nadelen bestaan. Eén daarvan is dat wantrouwen tussen de actoren kan leiden tot mislukking van de samenwerking. Een ander nadeel is dat er veel tijd en kosten gepaard kunnen gaan met het opzetten van een dergelijk beheersysteem, terwijl er nog weinig zekerheid bestaat omtrent de toekomstige opbrengsten ervan. De hoge kosten verbonden aan een dergelijk systeem kunnen bijvoorbeeld te wijten zijn aan het grote aantal actoren die betrokken zouden moeten worden om effectief resultaten te kunnen realiseren gelet op de omvang van het ecosysteem (bijvoorbeeld de Schelde).<sup>270</sup>

## 2.7. Een stap verder: het ecologisch patrimonium als rechtssubject?

De natuur wordt in ons rechtsstelsel benaderd als een rechtsobject dat vatbaar is voor individuele en exclusieve toe-eigening.<sup>271</sup> Voor de *res nullius* geldt een bijna onbeperkte toe-eigeningsvatbaarheid: ze zijn slechts voorlopig zonder eigenaar en de eerste die ze zich toe-eigent, wordt er onmiddellijk eigenaar van. Hoewel de *res communes* als geheel niet vatbaar zijn voor eigendom, kunnen de afzonderlijke delen ervan wel toegeëigend worden. Volgens art. 714 BW is het gebruik aan iedereen gemeenschappelijk en wordt het genot ervan geregeld door politiewetten. We stelden reeds vast dat bij gebrek aan adequate politiewetten, de *res communes* en *res nullius* vatbaar zijn voor overconsumptie en overexploitatie daar ze meer en meer het voorwerp zullen uitmaken van toe-eigening en er geen overkoepelende regeling voorhanden is.<sup>272</sup> Voor toegeëigende goederen geldt dat art. 544 BW aan de eigenaar het *quasi* absolute recht verleent om te beschikken over zijn eigendom, hetgeen de mogelijkheid inhoudt om te vervreemden en zelfs te vernietigen.

S. GUTWIRTH en G. VAN MAANEN (1995) concluderen hieruit het volgende<sup>273</sup>:

*"De speciale statuten van de res nullius en de res communis doen dus niets af aan de conclusie dat het eigendomsrecht, in de Westerse samenlevingen, de absolute macht van het subject op het rechtsobject, van de cultuur op de natuur bevestigt. (...)  
Hierop voortbouwend kan gesteld worden dat het huidige milieurecht precies dat uitzonderingsrecht is, dat het schrijnend ecologisch fiasco van de kernbegrippen van het klassieke zaken- of eigendomsrecht corrigeert, terwijl de basisverhouding tussen mens en ding onaangeroerd blijft. Alleen wanneer het te slecht gaat, zien bijzondere – van het zakenrecht afwijkende – milieuregels het licht... Tegen de achtergrond van zulke vaststellingen stijgt zienderogen het belang van de duiding van de nieuwe grondslagen en doelstellingen voor een sterker en onafhankelijker milieurecht, dat alleszins tegen de principes van het eigendomsrecht moet kunnen opwegen. "*

De huidige invulling van het eigendomsrecht en het zakenrechtelijk statuut lijkt onaangepast te zijn aan de dynamiek van de natuur. Er gaan bijgevolg weleens stemmen op om de natuur niet langer te beschouwen als een rechtsobject, onderworpen aan de

---

<sup>270</sup> S. DE LOOZE, *Het beheer van "common-pool resources": een economische analyse*, 2004 –2005, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932_2010_0001_AC.pdf) (geraadpleegd op 13 augustus 2012), p. 86 e.v.

<sup>271</sup> S. GUTWIRTH en G. VAN MAANEN, "De natuur van het recht; het recht van de natuur. Verkenningen naar de grondslagen van het milieurecht", *Recht en Kritiek* 1995, p. 325 – 334.

<sup>272</sup> F. TANGHE, "Het rechtsstatuut van de natuur en van nog niet bestaande personen", in I. LECLUYSE en T. VANDEVELDE (red.), *Verantwoordelijkheid voor komende generaties. Opstellen van en voor Harry Berghs bij zijn afscheid*, Leuven - Apeldoorn, Garant, 1993, p. 127 – 157.

<sup>273</sup> S. GUTWIRTH en G. VAN MAANEN, "De natuur van het recht; het recht van de natuur. Verkenningen naar de grondslagen van het milieurecht", *Recht en Kritiek* 1995, p. 325 – 334.

heerschappij van de mens, maar daarentegen als een volwaardig rechtssubject, met eigen fundamentele rechten.<sup>274</sup>

Toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de natuur komt momenteel al in beperkte mate voor. Zo is hiervan reeds sprake in Ecuador, waar de rechten van de natuur sinds kort vermeld worden in de Grondwet.<sup>275</sup> Ook in Bolivia worden pogingen ondernomen om aan de rechten van de natuur meer juridische verankering te verlenen.<sup>276</sup> Dichterbij huis kan gedacht worden aan Turkije waar *The Initiative for an Ecological Constitution* (IEC) ijvert voor een ecologische Grondwet en het erkennen van de rechten van de natuur.<sup>277</sup>

Het is daarnaast een mogelijkheid dat de overheid zelf rechtssubjectiviteit toekent aan de meest maatschappelijk waardevolle ecosystemen en er voorzien wordt in een systeem van "voogdij". Voor een praktische toepassing kan verwezen worden naar de rivier Whanganui in Nieuw-Zeeland.<sup>278</sup>

Op 30 augustus 2012 werd een kaderovereenkomst (genaamd "**Tūtohu Whakatupua**") gesloten tussen het koninkrijk Nieuw-Zeeland en onderhandelaars van een inheemse bevolking met sterke culturele banden met de rivier (de "**Whanganui River Iwi**"), teneinde een lange gerechtelijke strijd omtrent de historische aanspraken op de Whanganui River minnelijk te beëindigen. In het raam van deze overeenkomst wordt de rivier beschouwd als een beschermd entiteit. De status van de Whanganui River, met inbegrip van zijn zijrivieren, wordt erkend als een geïntegreerd, levend geheel ("**Te Awa Tupua**"). De overeenkomst voorziet daarnaast in de benoeming van twee personen, een afgevaardigde van de Kroon en een afgevaardigde van de Iwi, om als voogd op te treden in naam van de Te Awa Tupua (en dus niet in naam van de Kroon of de Iwi), teneinde te waken over de handhaving van de status en de waarden en de bescherming van de gezondheid en het welzijn van de rivier. Op deze manier wordt er een wettelijke status en onafhankelijk stem gegeven aan de rivier. De overeenkomst voorziet bovendien in de ontwikkeling van een set van Te Awa Tupua -waarden, die de intrinsieke kenmerken van de rivier weergeven en dienen als richtsnoer voor beleidsmakers. Tenslotte zal een "Whole van River-strategie" ontwikkeld worden door samenwerking tussen de Iwi, centrale en lokale overheden, commerciële en recreatieve gebruikers en andere maatschappelijke groeperingen. De strategie zal mogelijke problemen voor de rivier identificeren, nagaan hoe erop ingespeeld kan worden en te ondernemen acties bepalen. Het doel van de strategie zal zijn om op lange termijn milieu-, sociale, culturele en economische gezondheid en welzijn van de rivier te garanderen. De overeenkomst draagt bij aan de doelstellingen van de Iwi terwijl ook de rechten van derden, met inbegrip van particuliere landeigenaren en toegang van het publiek, gewaarborgd blijven.

Echter, we dienen te benadrukken dat er ook tegenstanders zijn van het verlenen van rechtssubjectiviteit aan de natuur.<sup>279</sup> Er worden belangrijke bezwaren geformuleerd. Zo wordt onder meer gesteld dat dit idee in wezen een "antropomorfiseren" van de natuur zou inhouden, terwijl het uitoefenen van rechten en het sluiten van contracten juist iets typisch "tussenmenselijks" is. De natuur wil zelf helemaal niets en heeft geen stem. A. CLIQUET (2001) stelt in deze context dat het toekennen van rechten aan niet-mensen eigenlijk resulteert in het opdringen van een menselijke constructie aan niet-mensen. Dit

---

<sup>274</sup> S. GUTWIRTH, "Mens, natuur en recht. Grondslagentheoretische bedenkingen bij de verhoudingen tussen rechtssubjecten en rechtsobjecten" in S. GUTWIRTH (ed.), *Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 1-31.

<sup>275</sup> <http://therightsofnature.org/wp-content/uploads/pdfs/Rights-for-Nature-Articles-in-Ecuadors-Constitution.pdf> (geraadpleegd op 17 december 2012).

<sup>276</sup> <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/apr/10/bolivia-enshrines-natural-worlds-rights> (geraadpleegd op 17 december 2012).

<sup>277</sup> <http://www.todayzaman.com/news-244685-demands-for-green-constitution-rise-as-threats-to-nature-humans-increase.html> (geraadpleegd op 17 december 2012).

<sup>278</sup> <http://www.treehugger.com/environmental-policy/river-new-zealand-granted-legal-rights-person.html> (geraadpleegd op 10 september 2012); <http://ens-newswire.com/2012/09/13/new-zealands-whanganui-river-gets-personhood-status/> (geraadpleegd op 2 oktober 2012); <http://www.wanganui.govt.nz/Whanganui%20River%20settlement.asp> (geraadpleegd op 2 oktober 2012).

<sup>279</sup> Zie in deze zin: F. TANGHE, "Kritische bedenkingen bij "Mens, natuur en recht"" in S. GUTWIRTH (ed.), *Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, p. 33 – 55.



gegeven doet volgens haar echter geen afbreuk aan het feit dat mensen in het recht hun eigen houding ten opzichte van de natuur kunnen regelen en de natuur respecteren en beschermen.<sup>280</sup>

Bijkomend kan gewezen worden op het ontstaan van een mogelijk conflict met het eigendomsrecht. Indien er rechtssubjectiviteit zou worden toegekend aan de natuur, dan kan immers de vraag gesteld worden in welke mate er nog (particuliere) eigendomsrechten gevestigd kunnen worden op de onderdelen van het ecologisch patrimonium en kan men zich afvragen welke mogelijke "plichten" verbonden zouden kunnen zijn aan de erkenning als rechtssubject. Dergelijke aspecten verdienen alleszins nader onderzoek.

Tot slot stelt zich de vraag welke rechten er toegekend zouden kunnen worden aan de natuur. We bespreken in dit opzicht twee mogelijke invullingen: (1) het recht om te bestaan, te floreren en te evolueren en (2) het recht om niet-gebruikt te worden.

### **Het recht om te bestaan, te floreren en te evolueren**

Elk gebruik of verbruik van het ecologisch patrimonium dat leidt tot degradatie of niet-lineaire veranderingen in het ecosysteem moet vermeden worden. We hebben immers allen de plicht om ervoor te zorgen dat de volgende generaties nog kunnen genieten van het ecologisch patrimonium (zie B. Beschermingsregime van toepassing op het ecologisch patrimonium). De overheid dient voorzorgsmaatregelen tenemen of beperkingen op te leggen betreffende activiteiten die kunnen leiden tot het uitsterven van soorten en ernstige schade of niet-lineaire veranderingen in ecosystemen. Het is daarom ook van belang dat het ecologisch patrimonium als geheel door niemand kan worden toegeëigend. Niemand zou het laatste woord mogen hebben wat de natuur betreft. Zij dient voorwerp te blijven van het maatschappelijk debat, waarbij iedereen betrokken moet worden.<sup>281</sup>

S. GUTWIRTH (2001) stelt dat de vrije markt de visie van de natuur als object versterkt. Het primaat van eigendom en de beheersing van de natuur maakt dat zij in dienst komt te staan van menselijke behoeften en verlangens. De markt herleidt het ecologisch patrimonium dus tot verhandelbare koopwaar. Vraag en aanbod, concurrentie en winstbejag bepalen het lot van belangrijke onderdelen van het patrimonium.<sup>282</sup> Ecosystemen en de dynamische processen die er zich in afspelen, hebben nochtans een intrinsieke waarde, onafhankelijk van de waarde die de mens eraan hecht. Deze wezenlijke waarde van het ecologisch patrimonium kan veronachtzaamd worden door de mens, die slechts datgene "waardevol" acht wat hij kan gebruiken voor zijn eigen behoeften en voorkeuren.<sup>283</sup> Indien het ecologisch patrimonium niet langer als een rechtsobject maar als een rechtssubject wordt beschouwd, dan kan dit de mens tot meer respect en terughoudendheid dwingen.<sup>284</sup>

O.i. kan het recht van het ecologisch patrimonium om te bestaan, te floreren en te evolueren grondwettelijk verankerd worden waardoor het mogelijk wordt om bepaalde fundamentele grenzen te stellen aan hetgeen de mens gerechtigd is te doen met de

---

<sup>280</sup> A. CLIQUET, *Natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu: overzicht en analyse van de juridische mogelijkheden, met bijzondere aandacht voor het mariene en kustzonemilieu van België*, proefschrift o.l.v. promotor Prof. Dr. E. SOMERS en copromotor Prof. Dr. E. KUIJKEN, Universiteit Gent, 2001, 620 p.

<sup>281</sup> F. TANGHE, "Het rechtsstatuut van de natuur en van nog niet bestaande personen", in I. LECLUYSE en T. VANDEVELDE (red.), *Verantwoordelijkheid voor komende generaties. Opstellen van en voor Harry Berghs bij zijn afscheid*, Leuven - Apeldoorn, Garant, 1993, p. 127 - 157.

<sup>282</sup> S. GUTWIRTH, "30 jaar milieurechtstheorie: begrippen en standpunten", *Milieu & Recht*, vol. 28, 2001/2, p. 44 - 50.

<sup>283</sup> K. RAES, "Verantwoording als ethisch imperatief tegenover de ecosfeer. Jona's anti-utopisme in het licht van Serres' contractualisme en Ferry's antropocentrisme", *Recht en Kritiek* 1995, p. 355 - 362.

<sup>284</sup> F. TANGHE, "Het rechtsstatuut van de natuur en van nog niet bestaande personen", in I. LECLUYSE en T. VANDEVELDE (red.), *Verantwoordelijkheid voor komende generaties. Opstellen van en voor Harry Berghs bij zijn afscheid*, Leuven - Apeldoorn, Garant, 1993, p. 127 - 157.

natuur.<sup>285</sup> De wezenlijke cycli, structuren, processen en functies binnen ecosystemen dienen in tact te blijven opdat de natuur haar regenererend vermogen niet verliest. Er zou in dit opzicht ook voorzien kunnen worden in een recht op herstel op de meest efficiënte en doeltreffende wijze.

### Het recht op niet-gebruik

In 2010 schreven J.G. LAITOS en C.M.H. KESKE een artikel met als titel "The Right of Nonuse". Zij maken hierin een onderscheid tussen de gebruikswaarde en de niet-gebruikswaarde van de natuur. Ter verduidelijking verwijzen we naar het door hen gehanteerde schema<sup>286</sup>:

Use Values	
<p><b>Direct Use</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Harvesting plants</li> <li>Extraction of petroleum</li> <li>Extraction of minerals</li> </ul>	<p><b>Indirect Use</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Carbon sequestration</li> <li>Clean air</li> <li>Clean water</li> <li>Uncontaminated soils</li> </ul>
<p><i>Nonconsumptive uses</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Wildlife viewing</li> <li>Passive recreation</li> </ul>	
Nonuse Values	
<p><b>Option Values</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Conservation of topsoil</li> <li>Grasslands preservation</li> <li>Petroleum reserves</li> <li>Future recreation</li> <li>Ecosystems</li> </ul>	<p><b>Existence Values</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Natural areas (intrinsic value) <ul style="list-style-type: none"> <li>Pristine wilderness</li> <li>Natural wetlands</li> <li>Wild and scenic waters</li> </ul> </li> <li>Intrinsic value for natural objects <ul style="list-style-type: none"> <li>Wildlife</li> <li>Historical objects</li> </ul> </li> </ul>

**Bron:** J.G. LAITOS en C.M.H. KESKE (2010), Figuur: "Table 1 Examples of use, option and existence values", *J. Env'tl. Law and Litigation*, vol. 25, 2010, p. 303 – 384.

Volgend onderscheid kan met andere woorden gemaakt worden<sup>287</sup>:

- **De gebruikswaarde van de natuur** heeft betrekking op direct gebruik (oogsten van planten, extraheren van mineralen of petroleum etc.) of indirect gebruik (koolstofopslag, zuiver water, zuivere lucht, niet-verontreinigde bodems etc.). Gebruik dat niet verbonden is aan consumptie kan eveneens plaatsvinden (het bezoeken van een nationaal park, recreatie etc.).
- **De niet-gebruikswaarde van de natuur** heeft betrekking op het feit dat de mens de optie wil behouden om de natuur te blijven gebruiken in de toekomst, ook genoemd de "optiewaarde" (behoud van grond, grasland, petroleumreserve, ecosystemen etc.) of kan betrekking hebben op het louter willen behouden van de natuur, genaamd de "voortbestaanswaarde" (natuurlijke gebieden, fauna en flora etc.).

<sup>285</sup> K. RAES, "Verantwoording als ethisch imperatief tegenover de ecosfeer. Jona's anti-utopisme in het licht van Serres' contractualisme en Ferry's antropocentrisme", *Recht en Kritiek* 1995, p. 355 – 362.

<sup>286</sup> J.G. LAITOS en C.M.H. KESKE, "The Right of Nonuse", *J. Env'tl. Law and Litigation*, vol. 25, 2010, p. 303 – 384; J.G. LAITOS, *The Right of Nonuse*, Oxford, University Press, 2012, p. 10.

<sup>287</sup> J.G. LAITOS en C.M.H. KESKE, "The Right of Nonuse", *J. Env'tl. Law and Litigation*, vol. 25, 2010, p. 303 – 384; J.G. LAITOS, *The Right of Nonuse*, Oxford, University Press, 2012, p. 9 e.v.

De voormelde auteurs benadrukken dat niet-gebruik van de natuur het mogelijk maakt om te voorzien in ecosysteemdiensten die duurzaam leven op aarde toelaten. Het gaat hierbij niet alleen om menselijk leven maar om elke vorm van leven in de biosfeer. Zij stellen dat menselijke exploitatie van de gebruikswaarde van de natuur zo een impact heeft gehad, dat de niet-gebruikswaarde enorm achteruit is gegaan en het uitsterven van het menselijk ras thans een reële mogelijkheid is geworden.<sup>288</sup>

In het artikel worden de fasen geschetst die zich hebben voorgedaan in loop van de geschiedenis met betrekking tot de verschillende betrokken partijen in het maatschappelijk debat rond al dan niet gebruik van natuurlijke rijkdommen. Eerst vond er een conflict plaats tussen de personen die het gebruiksrecht hebben en de personen die nog niet beschikken over het gebruiksrecht maar dit wel willen bekomen. Daarna ontstond er een derde belanghebbende partij: het individu of de groep die erin gelooft dat hij of zij beter af is bij niet-gebruik van de natuur. Deze groep kreeg uiteindelijk erkenning en werd betrokken bij het debat. Dit had tot gevolg dat er wetten en instituten ontstonden die niet-gebruikers het recht gaven om hun belangen bij niet-gebruik van de natuur te verdedigen (bv. door middel van natuurbehoudsrecht). Echter, hun betrokkenheid in de discussie heeft ook niet tot een optimale uitkomst geleid, namelijk duurzaam gebruik en adequate bescherming van niet-gebruikswaarden. Dit is volgens LAITOS en KESKE te wijten aan het feit dat de ultieme sleutelfiguur vooralsnog niet betrokken is in het debat: de natuur of de ecosystemen zelf.<sup>289</sup>

Alleen de natuur zelf kan volgens LAITOS en KESKE adequaat opkomen voor haar eigen niet-antropocentrische belangen bij niet-gebruik. Tot op heden wordt zij echter niet betrokken in het debat en wordt er louter rekening gehouden met het eigen belang van de drie groepen menselijke gebruikers of niet-gebruikers. Zelfs de laatste categorie, die ijvert voor niet-gebruik, baseert zich hiervoor op het eigen belang van de mens bij niet-gebruik van de natuurlijke rijkdommen (antropocentrisme). Puur ecocentrische belangen van de natuur bij niet-gebruik komen nog niet aan bod in het debat.<sup>290</sup>

LAITOS en KESKE argumenteren dat er in hoofde van de natuur een wettelijk erkenbaar recht bestaat op niet-gebruik. Onze huidige wetgeving is ingegeven door het beschermen van de menselijke belangen en is gebaseerd op de economische veronderstelling dat het beleid geëvalueerd moet worden naargelang de effecten hiervan op het menselijk welzijn. Deze visie kan niet verhinderen dat ecosystemen en ecosysteemdiensten in toenemende mate degraderen. Er is geen adequate bescherming tegen vier cruciale milieubedreigingen: klimaatverandering, vernietiging van natuurlijke systemen, uitputting van de biomassa en uitroeiing van soorten. Deze bedreigingen gelden niet enkel ten aanzien van de mensheid, maar ook ten aanzien van alle leven in de biosfeer.<sup>291</sup>

Een mogelijke optie is om een afzonderlijk juridisch statuut te bepalen voor het ecologisch patrimonium als rechtssubject en haar een fundamenteel recht op niet-gebruik toe te kennen, dat in rechte afdwingbaar is. Het recht op niet-gebruik kan de natuur in staat stellen om zelf op te komen voor haar eigen belangen, onafhankelijk van het belang van de mens hierbij. Zo kan voorkomen worden dat menselijke exploitatie en gebruik een substantiële aantasting inhoudt van de niet-gebruikswaarde van het ecologisch patrimonium, die cruciaal is voor alle leven in de biosfeer (bv. koolstofopslag, niet-verontreinigde bodem, connectiviteit tussen gebieden, stabiel klimaat, weer en temperatuur etc.).<sup>292</sup> Tegenstanders merken op dat deze doelstellingen even goed bereikt kunnen worden door te voorzien in een adequaat beschermingsregime en stellen

---

<sup>288</sup> J.G. LAITOS en C.M.H. KESKE, "The Right of Nonuse", *J. Env'tl. Law and Litigation*, vol. 25, 2010, p. 303 – 384; J.G. LAITOS, *The Right of Nonuse*, Oxford, University Press, 2012, p. 12.

<sup>289</sup> J.G. LAITOS en C.M.H. KESKE, "The Right of Nonuse", *J. Env'tl. Law and Litigation*, vol. 25, 2010, p. 303 – 384; J.G. LAITOS, *The Right of Nonuse*, Oxford, University Press, 2012, p. 77 e.v.

<sup>290</sup> J.G. LAITOS en C.M.H. KESKE, "The Right of Nonuse", *J. Env'tl. Law and Litigation*, vol. 25, 2010, p. 303 – 384.

<sup>291</sup> J.G. LAITOS en C.M.H. KESKE, "The Right of Nonuse", *J. Env'tl. Law and Litigation*, vol. 25, 2010, p. 303 – 384.

<sup>292</sup> J.G. LAITOS en C.M.H. KESKE, "The Right of Nonuse", *J. Env'tl. Law and Litigation*, vol. 25, 2010, p. 303 – 384.

bovendien vast dat de natuur geen stem heeft om voor haar eigen belangen op te komen (vertegenwoordigingsprobleem).<sup>293</sup>

De theorie van LAITOS en KESKE kan o.i. alleszins een belangrijke bijdrage leveren in het kader van het waarderen van ecosysteemdiensten. We mogen ons hierbij niet enkel concentreren op de waarde van de natuur voor de mens en wat men bereid is te betalen voor de niet-gebruikswaarde. Het verdient aanbeveling om tevens na te gaan welke de intrinsieke waarde is van de natuur, namelijk haar waarde voor het voortbestaan van alle leven in de biosfeer. Deze ecologische waarde dient mee in overweging te worden genomen bij de waardebepaling.<sup>294</sup>

## 2.8. Een grondwettelijke verankering van het subjectief recht op leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu?

Een belangrijk nadeel verbonden aan het voorzien in een juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten of het aanpassen van het zakenrechtelijk statuut van de natuur, is dat dergelijke beschermingsregimes nog steeds gebaseerd zijn op gewone wettelijke bepalingen, waarvan door middel van een latere wet kan worden afgeweken. Het voorzien in een grondwettelijke bescherming kan hieraan verhelpen.

In **Frankrijk** bestaat er bijvoorbeeld reeds een "*Charte de l'environnement*", waarnaar verwezen wordt in de Grondwet en waarin de rechten en plichten van de mens ten aanzien van de natuur worden weergegeven alsmede het belang wordt benadrukt van de instandhouding van natuurlijke rijkdommen ten behoeve van volgende generaties. De natuur wordt hier overigens ook beschouwd als "gemeenschappelijk patrimonium".<sup>295</sup>

In dit opzicht zouden onder meer volgende grondwettelijke bepalingen weerhouden kunnen worden:

- Iedereen heeft het recht om te leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu;
- Iedereen heeft de plicht om deel te nemen aan het behoud en de verbetering van het milieu.

Het tweede aspect kwam reeds ter sprake in het licht van het beschermingsregime dat o.i. van toepassing dient te zijn op het ecologisch patrimonium (zie B. Beschermingsregime van toepassing op het ecologisch patrimonium). We zullen hier dan ook enkel ingaan op het eerste aspect.

Het recht op bescherming van een gezond leefmilieu wordt momenteel al in zekere zin vermeld in de Belgische Grondwet (afgekort GW), meer bepaald in art. 23. Het betreft hier echter geen klassiek grondrecht, maar een sociaal-economisch grondrecht. Dit wil zeggen dat het recht van de burger wordt herleid tot een zorgplicht in hoofde van de overheid. De hogere rechtspraak heeft reeds herhaaldelijk bevestigd dat men uit deze bepaling geen subjectief recht kan afleiden in hoofde van de burger. Ook op Europees niveau bestaat er geen fundamenteel recht op milieubescherming. Dit werd niet opgenomen in het EVRM als zijnde een mensenrecht. Andere fundamentele rechten kunnen er wel aan gelieerd zijn, namelijk bescherming van het recht op leven, toegang

---

<sup>293</sup> In dit opzicht: A. CLIQUET.

<sup>294</sup> J.G. LAITOS en C.M.H. KESKE, "The Right of Nonuse", *J. Env'tl. Law and Litigation*, vol. 25, 2010, p. 303 – 384.

<sup>295</sup> Integrale tekst van het charter: zie

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000790249&dateTexte=&categorieLien=id> (geraadpleegd op 17 december 2012).

tot de rechter, eerbieding van het privéleven, vrijheid van meningsuiting en het eigendomsrecht.<sup>296</sup>

Men kan zich in dit opzicht afvragen of het niet de hoogste tijd wordt om een subjectief recht op leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu toe te kennen aan iedereen. In de rechtsleer kunnen er alvast voorstanders gevonden worden van deze stelling.<sup>297</sup>

Een subjectief recht zorgt ervoor dat iemand toegang kan hebben tot de rechter om dit recht af te dwingen ten aanzien van anderen (zowel de overheid als particulieren).<sup>298</sup> Volgens het Hof van Cassatie veronderstelt het bestaan van een subjectief recht dat een persoon zich kan beroepen op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en dat hij belang heeft bij de nakoming van die plicht.<sup>299</sup> In het verleden werd er vaak getracht om een subjectief recht op een gezond leefmilieu af te leiden uit art. 714 BW of art. 23 GW, doch veelal tevergeefs. De rechterlijke macht is niet geneigd om uit de bestaande wetsartikelen een subjectief recht af te leiden, indien dit via allerhande "omwegen" moet.<sup>300</sup>

Een mogelijkheid bestaat er dus uit om een dergelijk recht uitdrukkelijk te verankeren in de Grondwet. In de rechtspraak zou sneller besloten kunnen worden tot een schending van het subjectief recht indien er sprake zou zijn van een duidelijke grondwettelijke bepaling die hiervoor de objectiefrechtelijke basis vormt. Bovendien kan dit ertoe leiden dat er tegenover het eigendomsrecht (grondrecht en mensenrecht, zie 3.1. De omvang van het eigendomsrecht) een evenwaardig subjectief recht kan worden geplaatst zodat een gepaste belangenafweging kan plaatsvinden bij conflicterende belangen. Het subjectief recht zou in dit opzicht de eiser kunnen "wapenen" tegen het *quasi* absolute eigendomsrecht (inclusief het recht om te vernietigen). Indien er door een eigenaar milieuschade zou worden toegebracht, dan zouden de slachtoffers hiervan zich kunnen beroepen op hun subjectief recht om alzo toegang te kunnen krijgen tot de rechter.

A. CARETTE (1998) verduidelijkt als volgt<sup>301</sup>:

*"Milieuregelgeving komt in feite neer op het beperken van de vrijheid om naar eigen goeddunken met (vooral) het eigendomsrecht om te springen. De huidige milieu-aantasting is bovendien het gevolg van het verkeerde, op korte termijn rendement gerichte overgebruik van milieubestanddelen teneinde de consumptiemaatschappij in stand te houden. Een belangrijk element daarbij is wederom het eigendomsrecht, of beter gezegd de absolutistische manier waarop dat recht nog steeds door eenieder ingevuld wordt: met wat zijn eigendom is, doet men wat men wil. Opkomen voor het leefmilieu stoot dus vaak op het eigendomsrecht en dan is het van belang om tegenover dit zo belangrijk geachte subjectief recht een ander subjectief te kunnen plaatsen en niet "slechts" een rechtmatig belang. Als de belangen van twee partijen in een geding tegen elkaar afgewogen moeten worden, maakt het een heel verschil uit of men over een subjectief recht beschikt of slechts over een rechtmatig belang."*

Burgers en milieuverenigingen moeten momenteel bij het instellen van een rechtsvordering beschikken over een persoonlijk belang (art. 17 Gerechtelijk Wetboek). De hoven en rechtbanken nemen niet altijd aan dat er sprake is van een persoonlijk

<sup>296</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 183 (verwijzing naar onder meer R.v.S. 5 oktober 1994, *J.T.* 1995, 107; Brussel 24 februari 1997, *J.L.M.B.* 1997, 332; Brussel 15 mei 1997, *Amén.* 1997, 321).

<sup>297</sup> Zie bv. A. CARETTE, "Een subjectief recht op een volwaardig leefmilieu?", *TPR* 1998, p. 821 – 888; B. JADOT, "L'article 714 du Code Civil et la protection de l'environnement", in X., *L'actualité du droit de l'environnement. Actes du colloque des 17 et 18 novembre 1994*, Brussel, Bruylant, 1995, p. 53 – 72.

<sup>298</sup> A. CARETTE, "Een subjectief recht op een volwaardig leefmilieu?", *TPR* 1998, p. 821 – 888.

<sup>299</sup> Cass. 20 december 2007, [www.juridat.be](http://www.juridat.be) (geraadpleegd op 20 augustus 2012).

<sup>300</sup> Corr. Eupen, 22 november 1989, *Amén.* 1990, p. 41; Pol. Bastonge, 6 mei 1991, *Amén.* 1991, p. 173; Luik 19 september 1988, *JT* 1989, p. 334; Kort. Ged. Namen, 15 februari 1991, *Amén.* 1991, p. 109; A. CARETTE, "Een subjectief recht op een volwaardig leefmilieu?", *TPR* 1998, p. 821 – 888.

<sup>301</sup> A. CARETTE, "Een subjectief recht op een volwaardig leefmilieu?", *TPR* 1998, p. 821 – 888.

belang bij het instellen van een rechtsvordering met het oog op milieubescherming.<sup>302</sup> Door een vermelding van het recht op leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu in de Grondwet, zouden burgers en milieuverenigingen niet langer een eigen belang of persoonlijke schade moeten aantonen voor het instellen van een rechtsvordering. Iedereen beschikt dan immers over een vorderingsrecht om zijn gebruiksrecht tegen aantastingen te vrijwaren. Er is dan sowieso voldoende belang. Op grond hiervan kan men onder meer de rechter in kortgeding vatten om schadelijke handelingen onmiddellijk (zij het dan bij wijze van voorlopige maatregel) stop te zetten of op definitieve wijze een schadevergoeding te vorderen. Het nadeel van een dergelijke "ruime" toegang tot de rechter, kan bestaan in een overvloed aan procedures hetgeen de gerechtelijke achterstand kan vergroten.

Een andere optie kan betrekking hebben op een aanpassing of uitbreiding van de bestaande proceduremogelijkheden zoals het gemeenrechtelijk kortgeding en de milieustakingsvordering<sup>303</sup>, voornamelijk voor wat het vorderingsrecht van milieuverenigingen betreft. Art. 194 van het Gemeentedecreet (BS 31 augustus 2005) kent wel reeds een vorderingsrecht toe aan particuliere inwoners bij het stilzitten van het gemeentebestuur waardoor het leefmilieu schade wordt toegebracht of een ernstige dreiging hiertoe bestaat. Dit artikel luidt als volgt<sup>304</sup>:

*"Als het college van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad nalaten in rechte op te treden, en als gevolg van dit stilzitten het leefmilieu schade toegebracht wordt of een ernstige dreiging op schade aan het leefmilieu ontstaat, kunnen een of meer inwoners in rechte optreden namens de gemeente, mits zij onder zekerheidstelling aanbieden om persoonlijk de kosten van het geding te dragen en in te staan voor de veroordeling tot schadevergoeding of boete wegens tergend en roekeloos geding of hoger beroep die kan worden uitgesproken.*

*Dit recht staat ook open voor de rechtspersonen waarvan de maatschappelijke zetel in de gemeente is gevestigd.*

*De gemeente kan over het geding geen dading aangaan of er afstand van doen zonder instemming van degene die het geding in haar naam heeft gevoerd.*

*Op straffe van onontvankelijkheid kunnen personen vermeld in het eerste en tweede lid slechts namens de gemeente in rechte optreden indien zij de gedinginleidende akte aan het college van burgemeester en schepenen hebben betekend en, daaraan voorafgaand, het college van burgemeester en schepenen wegens het niet-optreden in gebreke hebben gesteld en na een termijn van tien dagen na de betekening van deze ingebrekestelling geen optreden in rechte vanwege het gemeentebestuur heeft plaatsgevonden. In geval van hoogdringendheid is geen voorafgaande ingebrekestelling vereist."*

## 3. Het eigendomsrecht

### 3.1. De omvang van het eigendomsrecht

In dit tweede luik zullen we heel concreet de omvang van het eigendomsrecht onderzoeken. We analyseren welke grenzen er inherent verbonden zijn aan het eigendomsrecht en in welke mate er bepaalde (afdwingbare) plichten kunnen worden opgelegd aan de eigenaar. Vervolgens komt het thema aansprakelijkheid voor schade aan het ecosysteem of verlies van ecosystemendiensten aan bod.

<sup>302</sup> Voor meer informatie zie: E. VEREECKE, *Het procesbelang van milieuverenigingen bij vorderingen voor de gewone rechtbank ter bescherming van niettoegeëigende milieubestanddelen. Aansprakelijkheid voor milieuschade*, Fac. Rechten Universiteit Gent, 2008-2009, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/391/420/RUG01-001391420\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/391/420/RUG01-001391420_2010_0001_AC.pdf) (geraadpleegd op 20 augustus 2012), 143 p.

<sup>303</sup> Voorzien door de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu, BS 19 februari 1993.

<sup>304</sup> Vervangen bij art. 64 Decr. VI. 29 juni 2012 (BS 8 augustus 2012), met ingang van 1 januari 2013 (art. 2 lid 2, 11° B. VI. Reg. 7 september 2012 (BS 18 oktober 2012)).

## **A. Bescherming van het eigendomsrecht: grondrecht en mensenrecht**

Het eigendomsrecht wordt gezien als een fundamenteel grondrecht dat deel uitmaakt van de publieke vrijheden.<sup>305</sup> Art. 16 van de Grondwet bepaalt als volgt:

*"Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling."*

De constitutionele eigendomsbescherming heeft een duidelijke verticale werking en speelt dus een rol in de bescherming van het eigendomsrecht van de burgers ten aanzien van de overheid. Art. 544 BW heeft daarentegen een horizontale werking en kan worden ingeroepen als rechtsgrond voor de bescherming van het eigendomsrecht tussen burgers onderling (evenwichtsleer).

Het eigendomsrecht wordt daarnaast beschouwd als een mensenrecht. Art. 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van Mens (afgekort EVRM) bepaalt:

*"Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."*

## **B. Is het eigendomsrecht onbegrensd?**

Het eigendomsrecht wordt vandaag de dag nog steeds gezien als het *quasi* absolute recht om op de meest volstrekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken (art. 544 BW). De eigenaar kan in principe vrij beschikken over zijn zaak: hij kan ze bewaren, verkopen, verpanden, verhuren en zelfs vernietigen.<sup>306</sup> Echter, art. 544 BW bepaalt reeds de eerste grenzen aan het eigendomsrecht: er mag geen gebruik plaatsvinden dat strijdig is met de wetten of verordeningen. Dit artikel voorziet dus uitdrukkelijk dat eigendomsbeperkingen toegelaten zijn.<sup>307</sup>

Ook de eigenaar zal wet- en regelgeving met betrekking tot het milieu en natuurbehoud moeten naleven (zie

<sup>305</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 83.

<sup>306</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 81.

<sup>307</sup> H. VUYE, J. KOKELENBERG en T. VAN SINAY, "Overzicht van rechtspraak. Zakenrecht 1994-2000", *TPR* 2001, afl. 2, p. 837 - 1199.





Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau). Zo vloeien er bijvoorbeeld beperkingen voort uit regelgeving inzake ruimtelijke ordening, bescherming van het onroerend erfgoed etc. Daarnaast wordt het eigendomsrecht begrensd door het aansprakelijkheidsrecht (art. 1382 BW), de evenwichtsleer (art. 544 BW) en de zorgplicht uit het Natuurdecreet (art. 14). De eigenaar zal respectievelijk de algemene zorgvuldigheidsnorm moeten naleven, het evenwicht tussen twee erven niet mogen verstoren en een individuele zorgplicht dragen met betrekking tot de toestand van de natuur.<sup>308</sup>

Uit het voorgaande bleek reeds dat we de bestaande begrenzingen van het eigendomsrecht onvoldoende achten. O.i. behoort de omvang van het eigendomsrecht eveneens beperkt te worden door het beschermingsregime dat van toepassing dient te zijn op het ecologisch patrimonium (zie B. Beschermingsregime van toepassing op het ecologisch patrimonium). De beschermingsregels zouden eveneens moeten gelden voor toegeëigende goederen die het voorwerp uitmaken van privé-eigendom. In dit opzicht draagt de individuele eigenaar een beschermingsplicht ten aanzien van het ecologisch patrimonium en haar onderdelen. Bovendien houdt het voorzichtigheidsprincipe een concretisering in van de algemene zorgvuldigheidsnorm. Er is absolute voorzichtigheid geboden bij het gebruik van het ecologisch patrimonium aangezien de vervangbaarheid van de ecosysteemcomponenten, -functies en -diensten zeer beperkt en relatief is. Eens bepaalde drempels overschreden worden, kan de situatie onomkeerbaar zijn. Niet-lineaire veranderingen in ecosystemen dienen absoluut voorkomen te worden.

Tot slot hebben we in deel 2 aanbevolen om een extra zorgplicht te voorzien in het kader van de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten: iedereen (burgers, ondernemingen en de overheid) dient rekening te houden met de mogelijke impact van activiteiten op het functioneren van het ecosysteem en de ecosysteemdiensten die erdoor geleverd worden. Men moet er zorg voor dragen dat het handelen geen onomkeerbare veranderingen in het ecosysteem of een verlies aan vitale ecosysteemdiensten teweegbrengt (zie C. Nieuwe algemene beginselen). Het optimalisatiebeginsel bepaalt daarenboven dat het beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten gericht moet zijn op een optimale inrichting van het gebied en het optimaal leveren van ecosysteemdiensten die cruciaal zijn voor het welzijn en het voortbestaan van de mens en alle andere vormen van leven in de biosfeer.<sup>309</sup>

### **C. Aansprakelijkheid voor schade aan ecosystemen en ecosysteemdiensten**

Het mag inmiddels duidelijk zijn dat handelingen van een individuele eigenaar of een groep gebruikers ernstige schade kunnen toebrengen aan het functioneren van een ecosysteem, hetgeen tot onomkeerbare verliezen kan leiden. We onderzoeken of het verlies aan ecosysteemdiensten beschouwd kan worden als een vorm van vergoedbare schade. Tevens gaan we na wie een schadevergoeding kan bekomen, welke rechtsgrond hiertoe voorhanden is en welk soort schadevergoeding er desgevallend toegekend kan worden.

#### **Ecologische schade**

---

<sup>308</sup> H. VUYE, J. KOKELENBERG en T. VAN SINAY, "Overzicht van rechtspraak. Zakenrecht 1994-2000", *TPR* 2001, afl. 2, p. 837 – 1199.

<sup>309</sup> In dit opzicht dient vermeld te worden dat behoud van alle ecosysteemdiensten waarschijnlijk niet steeds wenselijk is. Er zullen in de praktijk vaak *tradeoffs* dienen te gebeuren. De juiste balans tussen gebruik en behoud moet echter nagestreefd worden.

Het probleem dat zich stelt, is dat ernstige schade aan ecosystemen en ecosysteemcomponenten meestal niet louter individueel nadeel maar ook collectieve schade teweegbrengt. S. DELODDERE (2004) stelt als volgt<sup>310</sup>:

*"Daarnaast tast milieuverontreiniging ook collectieve belangen aan. Hieronder vallen de verstoring van het ecologisch evenwicht, het verlies aan biodiversiteit, de vernietiging van fauna en flora. Ook kunnen het verlies van bepaalde gebruiksfuncties van de natuur (bijvoorbeeld recreatie voor het publiek), van esthetische kenmerken, van het genot van de natuur hieronder gebracht worden. Het betreft in vele gevallen aantastingen van niet-toegeëigende milieugoederen of schade aan res nullius en res communes zoals de lucht, de wilde dieren, de vissen, het zeewater, ecosystemen of niet verhandelbare componenten van het milieu waarop niet of moeilijk een economische waarde geplakt kan worden."*

Uit het voorgaande zouden we kunnen afleiden dat niet alleen schade aan ecosystemen maar ook verlies van ecosysteemdiensten (bv. gebruiksfuncties zoals recreatie, esthetisch genot etc.) beschouwd kunnen worden als "ecologische schade".

Deze visie wordt ondersteund door rechtspraak die oordeelt dat het ontnemen van een voordeel eveneens aanleiding kan geven tot de toepassing van art. 544 BW (evenwichtsleer). In die zin werd geoordeeld dat het uitdrogen van de bronnen die een vijver bedienen ten gevolge van wegeniswerken waarbij het waterbekken wordt verlaagd, aanleiding kan geven tot abnormale hinder.<sup>311</sup>

Volgens DELODDERE kan het begrip "ecologische schade" niet alleen slaan op aantastingen van niet-toegeëigende milieuzaken, maar ook op de aantasting van toegeëigende zaken waarvan de ecologische waarde de persoonlijke belangen van de eigenaar overstijgt. Zij verwijst naar onroerende goederen die wegens hun bijzondere ecologische waarde een beschermd statuut genieten of verdienen.<sup>312</sup>

Hogerop werden een aantal aanbevelingen geformuleerd betreffende een aangepast zakenrechtelijk statuut voor het "ecologisch patrimonium", waaronder zowel ecosystemen, ecosysteemgoederen, -diensten en -functies gebracht kunnen worden. Hieronder vallen eveneens toegeëigende en toe-eigenbare zaken. O.i. kan elke vorm van aantasting of schade aan het ecologische patrimonium gekwalificeerd worden als "ecologische schade", waar desgevallend een vergoeding tegenover moet staan.

### **Rechtsgrond voor het bekomen van een schadevergoeding**

In het vigerende burgerlijk recht bestaat er reeds een aantal rechtsmiddelen dat aangewend kan worden door schadelijders teneinde een schadevergoeding te kunnen bekomen van degene die de schade veroorzaakt, meer bepaald de buitencontractuele aansprakelijkheid (art. 1382 BW) en de evenwichtsleer (art. 544 BW). Een beroep op deze rechtsgronden vereist echter dat de eiser kan aantonen dat er sprake is van een persoonlijk geleden nadeel dat veroorzaakt werd door een toewijsbare fout, bovenmatige hinder of verstoring van het evenwicht. Dit kan leiden tot een zware bewijslast in hoofde van de eiser wanneer het gaat om schade aan een ecosysteem of verlies van ecosysteemdiensten.

We hebben in het voorgaande reeds aanbevolen om ook een bepaalde zorgplicht te integreren in het juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten (zie C. Nieuwe algemene beginselen). Op basis hiervan kan de schadeverwekker rechtstreeks aangesproken worden op de schending van zijn plicht (overtreden van een objectieve rechtsregel). Het aantonen van een fout, bovenmatige

<sup>310</sup> S. DELODDERE, "Ecologische schade en het herstel ervan", *NjW* 2004, p. 38 – 44.

<sup>311</sup> H. VUYE, J. KOKELENBERG en T. VAN SINAY, "Overzicht van rechtspraak. Zakenrecht 1994-2000", *TPR* 2001, afl. 2, p. 837 – 1199.

<sup>312</sup> S. DELODDERE, "Ecologische schade en het herstel ervan", *NjW* 2004, p. 38 – 44; In dit opzicht kan verwezen worden naar de Wet Bescherming Mariene Milieu (*BS* 12 maart 1999).

hinder of een verstoring van het evenwicht zal dan niet meer nodig zijn. De beschermingsplicht en het voorzichtigheidsprincipe, die deel uitmaken van het beschermingsregime van het ecologisch patrimonium, houden een concretisering in van de algemene zorgvuldigheidsnorm van art. 1382 BW (zie B. Beschermingsregime van toepassing op het ecologisch patrimonium). Het overheidsoptreden kan in deze hypothese eveneens aan de voornoemde principes getoetst worden. Indien de overheid haar beschermingsplicht niet nakomt, kan zij hiervoor aansprakelijk gesteld worden.

### Wie kan een schadevergoeding vorderen?

De schadelijder dient bij het instellen van een rechtsvordering effectief te beschikken over een persoonlijk belang (art. 17 van het Gerechtelijk Wetboek). Van zodra het gaat om een collectief belang of schade aan ecosystemen of verlies van ecosysteemdiensten, kan het moeilijk zijn om dit persoonlijk belang aan te tonen en toegang te krijgen tot de rechter.<sup>313</sup>

In het voorgaande werd reeds de mogelijkheid geopperd om het subjectief recht op leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu te verankeren in de Grondwet. Op die manier zouden particuliere burgers of milieuverenigingen niet langer een eigen belang dienen aan te tonen voor het instellen van een rechtsvordering. Iedereen wordt dan namelijk geacht voldoende belang te hebben in geval van beschadiging van het ecosysteem of verlies van ecosysteemdiensten, daar eenieder recht heeft om te leven in een volwaardig leefmilieu met goed functionerende ecosystemen en de nodige levensnoodzakelijke ecosysteemdiensten. De erkenning van een dergelijk subjectief recht brengt met zich mee dat iedereen over een vorderingsrecht beschikt om zijn gebruiksrecht tegen aantastingen te vrijwaren. Er is dan sowieso sprake van belang, namelijk het vrijwaren van een eigen subjectief recht.<sup>314</sup>

Indien de natuur niet langer als rechtsobject, maar als rechtssubject zou worden beschouwd, dan kan elke aantasting van het regeneratievermogen van het ecologisch patrimonium en haar onderdelen aangekaart worden voor de rechterlijke macht, zelfs als er geen enkel nadeel ondervonden wordt door de mens. Het volstaat dan dat er gevaar dreigt voor de biosfeer en het voortbestaan van eender welke vorm van leven. Het ecologisch patrimonium heeft in deze hypothese immers het grondwettelijk recht om te bestaan, te floreren en te evolueren. Tevens heeft zij het recht om niet gebruikt te worden. Elkeen (burger, milieuvereniging of overheidsinstantie) kan optreden om de rechten van het ecologisch patrimonium af te dwingen. Het is, in dit laatste opzicht, echter de vraag of een dergelijke vergaande uitbreiding van de huidige rechtsmiddelen ook effectief wenselijk is.

### Soorten schadevergoeding

Herstel van ecologische schade kan plaatsvinden op drie verschillende manieren<sup>315</sup>:

- **Herstel in natura:** de schadeverwekker dient de natuur zoveel als mogelijk terug te brengen naar de toestand waarin ze zich bevond voor het plaatsvinden van de schadeverwekkende handeling.
- **Herstel door ecologische compensatie:** de schadeverwekker moet voorzien in een gelijkaardig natuurgebied op een andere locatie.
- **Herstel bij equivalent:** de schadeverwekker dient een geldelijke vergoeding te betalen ter compensatie van de door hem veroorzaakte schade.

<sup>313</sup> E. VEREECKE, *Het procesbelang van milieuverenigingen bij vorderingen voor de gewone rechtbank ter bescherming van niettoegeëigende milieubestanddelen. Aansprakelijkheid voor milieuschade*, Fac. Rechten Universiteit Gent, 2008-2009, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/391/420/RUG01-001391420\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/391/420/RUG01-001391420_2010_0001_AC.pdf) (geraadpleegd op 20 augustus 2012), 143 p.

<sup>314</sup> A. CARETTE, "Een subjectief recht op een volwaardig leefmilieu?", *TPR* 1998, p. 821 – 888; Een minder vergaande optie is om de reeds bestaande proceduremogelijkheden (gemeenrechtelijk kortgeding of de milieustakingsvordering) uit te breiden, voornamelijk voor wat betreft de milieuverenigingen.

<sup>315</sup> S. DELODDERE, "Ecologische schade en het herstel ervan", *NjW* 2004, p. 38 – 44.

Bij de bespreking van de beschermingsregels die van toepassing zijn op het ecologisch patrimonium (zie B. Beschermingsregime van toepassing op het ecologisch patrimonium) argumenteerden we reeds dat het herstel van ecologische schade o.i. in eerste instantie gericht moet zijn op herstel in natura. Enkel indien dit echt niet mogelijk is, kan men zich wenden tot het herstel door ecologische compensatie. Herstel bij equivalent lijkt ons de minst verkiesbare optie te zijn. Zo niet, dan kan immers de indruk gewekt worden dat er schade mag worden toegebracht aan de natuur zolang er maar een geldelijke vergoeding tegenover staat. In deze hypothese zou er nog steeds geen bescherming zijn tegen het overschrijden van bepaalde drempels met onomkeerbare schade of verliezen tot gevolg.

Bij een herstel in natura dient de schadeverwekker de nodige herstellingswerken uit te voeren om het ecologisch evenwicht te reconstrueren. Indien er geopteerd wordt om de schadelijder geldelijk te vergoeden zodat hij zelf de nodige herstellingswerken kan uitvoeren, dan is er geen zekerheid dat de schadelijder de gelden ook effectief hiertoe zal aanwenden. Er bestaat nog geen (wettelijke) verplichting die hem dit oplegt. De wetgevende macht kan desgevallend tussenkomen om te voorzien in een wettelijke of decretale bepaling die de schadelijder oplegt de bekomen gelden voor het herstel van de ecologische schade (in natura of door ecologische compensatie) aan te wenden.<sup>316</sup>

Ecologische compensatie is vaak geen voor de hand liggende optie aangezien men dan een geschikte locatie moet vinden waar compensatie kan plaatsvinden op een nabijgelegen plaats. Toch kent het Belgisch recht reeds een aantal toepassingsgevallen waarbij ecologische compensatie mogelijk is: art. 26bis, § 4 van het Decreet Natuurbehoud (schade aan het VEN), art. 90bis Bosdecreet (ontbossing) en art. 37, § 5 Wet Bescherming Mariene Milieu (mariene milieu).

Herstel bij equivalent leidt tot het toekennen van een geldsom die overeenstemt met de vervangingswaarde van het goed. Bij ecologische schade is de moeilijkheid gelegen in het waarden van deze waarde. Door de rechtspraak wordt dergelijke schade meestal *ex aequo et bono* (naar redelijkheid en billijkheid) begroot.<sup>317</sup> O.i. dient bij de begroting van de schade enerzijds rekening te worden gehouden met de economische en maatschappelijke waarde van de aangetaste zaak (het belang voor het voortbestaan en het welzijn van de mens) en anderzijds met de intrinsieke ecologische waarde ervan (het belang voor het voortbestaan van de gehele biosfeer). Het is aangewezen dat de rechter zich voor het begroten van de schade laat bijstaan door deskundigen die een expertise hebben opgebouwd in het schatten van de waarde van milieubestanddelen. Zij dienen bij de begroting van de schade eveneens rekening te houden met het verlies aan ecosysteemdiensten (zie deel 1, Begroten en beoordelen van ecologische schade).

### **3.2. Overheidsinmenging bij de uitoefening van het eigendomsrecht**

Een juridisch verankerde bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten kan tot gevolg hebben dat er in functie van het algemeen belang bepaalde beperkingen worden opgelegd aan het eigendomsrecht van een privé-eigenaar. In het kader van natuurbescherming is er vaak sprake van conflicterende belangen, namelijk het individueel belang van de eigenaar botst met het algemeen belang van de maatschappij en de belangen van de natuur. In dit onderdeel toetsen we het door ons voorgestelde nieuw juridisch kader voor ecosystemen en ecosysteemdiensten aan art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. We stellen ons de vraag welke beperkingen een eigenaar moet ondergaan ten bate van de bescherming van ecosystemen en de diensten die zij leveren. Wanneer is een inbreuk op het eigendomsrecht geoorloofd en wanneer

<sup>316</sup> S. DELODDERE, "Ecologische schade en het herstel ervan", *NjW* 2004, p. 38 – 44.

<sup>317</sup> S. DELODDERE, "Ecologische schade en het herstel ervan", *NjW* 2004, p. 38 – 44.

niet? We gaan tevens na in welke gevallen een eigenaar vergoed moet worden voor de inbreuk op zijn eigendomsrecht ten behoeve van natuurbescherming.

### **A. Conflicterende rechten**

Het eigendomsrecht komt steeds vaker in conflict met allerhande regels inzake natuurbehoud en milieubescherming, die een gestage ontwikkeling kennen de afgelopen decennia. Bescherming van ecosystemen wordt hoe langer hoe meer een prioriteit voor beleidsmakers en dit zowel op internationaal, Europees als op nationaal en lokaal niveau (zie deel 1 en 2).

Er kan **bijvoorbeeld** verwezen worden naar het bouwverbod dat werd opgenomen in het Duinendecreet en het verbod inzake ontbossingen dat voorzien werd in het Bosdecreet (zie



Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau). Het betreft hier erfgoed ten algemene nutte die gevestigd worden op private eigendom. De eigenaar van een onroerend goed ondervindt in dergelijke situaties dat zijn eigendomsrecht niet absoluut is, maar daarentegen ernstig beperkt kan worden omwille van natuurbescherming.

Indien er zou voorzien worden in een aangepast zakenrechtelijk statuut en een beschermingsregime voor het ecologisch patrimonium, dan houdt dit bijkomende beperkingen in van de rechten van de eigenaar. Immers, de beschermingsregels zijn dan eveneens van toepassing op de toegeëigende onderdelen van het patrimonium die behoren tot iemands private eigendom.

Het lijkt ons bijgevolg aangewezen om na te gaan welke aantastingen van het eigendomsrecht een eigenaar dient te ondergaan en welke overheidsinmengingen hij niet hoeft te aanvaarden: met andere woorden hoe ver kan een inbreuk op het eigendomsrecht gaan in functie van bescherming van het algemeen belang en de natuur? Een te sterke bescherming van het eigendomsrecht zal ertoe leiden dat het milieubeschermingsrecht effectief noch efficiënt is. Een zwakke bescherming van het eigendomsrecht zal er op haar beurt voor zorgen dat de eigenaar geen enkele houvast heeft bij onredelijke en disproportionele inmengingen.<sup>318</sup>

Een adequate afweging van de afzonderlijke belangen lijkt ons aangewezen, maar de vraag is welke factoren hierbij een (doorslaggevende) rol spelen.

## **B. De toets van art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM**

### **Onteigening vs. het reglementeren van gebruik**

In het voorgaande werd reeds aangehaald dat het eigendomsrecht beschermd wordt door art. 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. Deze bepaling kan worden onderverdeeld in drie afzonderlijke normen<sup>319</sup>:

- **Art. 1, § 1, eerste zin:** een algemene regel die het ongestoord genot van eigendom garandeert: iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom.
- **Art. 1, § 1, tweede zin:** een specifieke regeling voor onteigening: iemand kan slechts van zijn eigendom beroofd worden onder bepaalde voorwaarden.
- **Art. 1, § 2:** een regeling voor het reglementeren van het gebruik van eigendom, zonder dat hierbij sprake is van onteigening: een staat heeft het recht om het gebruik van eigendom wettelijk te reglementeren in overeenstemming met het algemeen belang of om de inning van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Het natuurbehoudsrecht en milieubescherpende maatregelen vallen meestal onder de derde categorie en houden louter een reglementering in van het gebruik van eigendom, zonder dat er sprake is van een onteigening.<sup>320</sup>

### **Geoorloofde inbreuken op het eigendomsrecht**

<sup>318</sup> E. DESMET, "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132.

<sup>319</sup> EHRM 23 september 1982, nr. 7151/75, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, hudoc online database; H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 90.

<sup>320</sup> E. DESMET, "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132; J. SPINKS, "De geoorloofdheid van het opleggen van eigendomsbeperkende maatregelen door de overheid", *Jura Falconis* 2004 – 2005, nr. 3, p. 365 – 406.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft een aantal criteria ontwikkeld in haar vaste rechtspraak, die een voorname rol spelen bij het beoordelen van de geoorloofdheid van een inbreuk op het eigendomsrecht. Deze criteria gelden zowel voor onteigeningen als voor gebruiksbeperkingen. Zij kunnen een leidraad vormen voor Belgische rechtspractici en beleidsmakers.<sup>321</sup>

- **Wettelijkheidsvereiste**

Een eerste voorwaarde voor een aanvaardbare inmenging door de overheid is terug te vinden in het legaliteitsvereiste. Inmenging moet plaatsvinden middels een nationale rechtsregel met een voldoende rechtskwaliteit, die voldoende toegankelijk is voor de betrokken persoon, waarvan de gevolgen in te schatten zijn (voorspelbaarheid) en die geformuleerd wordt in overeenstemming met de belangen van de rechtsstaat.<sup>322</sup> Deze voorwaarde stelt echter nauwelijks een probleem bij de toepassingsgevallen inzake natuurbeschermingsrecht.<sup>323</sup> Het Hof voert louter een marginale toetsing door en gaat na of de lidstaten geen kennelijk onredelijke toepassing maken van hun eigen rechtsregels.<sup>324</sup>

- **Finaliteitsvereiste**

Een tweede voorwaarde is dat inmenging enkel kan indien hiermee een algemeen belang wordt nagestreefd. Nationale overheden hebben een ruime appreciatiebevoegdheid bij het bepalen van wat er allemaal onder het algemeen belang kan verstaan worden.<sup>325</sup> Het EHRM heeft meermaals uitdrukkelijk de bescherming van het milieu als legitiem algemeen belang aanvaard en hecht hier de laatste jaren ook steeds meer aandacht aan.<sup>326</sup> Zo werden bijvoorbeeld reeds aanvaard als inmengingen in functie van het algemeen belang: het nemen van maatregelen ter bescherming van de visvoorraad; het nemen van maatregelen ter bescherming van een vogelsoort; het opleggen van een bouwverbod in een gebied dat behoort tot een kustbeschermingsprogramma etc.<sup>327</sup>

- **Proportionaliteitsvereiste**

Tot slot moet elke inbreuk op het eigendomsrecht de proportionaliteitstoets doorstaan teneinde geoorloofd te zijn. Er moet in dit opzicht steeds worden nagegaan of het nodige evenwicht tussen het particulier en het algemeen belang gewaarborgd is. Als de negatieve gevolgen van de inmenging voor de betrokken particulier buiten verhouding staan tot de meerwaarde die de maatregel oplevert ten bate van het algemeen belang, dan is er sprake van een schending van het evenredigheidsbeginsel.<sup>328</sup>

Deze voorwaarde vereist een afweging *in concreto* en zal het vaakst ter discussie staan. Er dient immers in elk afzonderlijk geval nagegaan te worden of er een juist evenwicht bestaat tussen de bescherming van het milieu en de bescherming van het eigendomsrecht. Er is geen sprake van evenredigheid indien het individu een buitensporige en onevenredige last moet dragen. De gebruikte middelen moeten in redelijke verhouding staan met het beoogde doel. Ook hier kent het Hof een ruime appreciatiebevoegdheid toe aan de nationale overheden, zowel voor wat betreft de keuze in middelen (om het doel te bereiken), als voor het beoordelen van de

---

<sup>321</sup> We baseren ons voornamelijk op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aangezien art. 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM directe werking heeft in het Belgisch recht.

<sup>322</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 105.

<sup>323</sup> E. DESMET, "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132.

<sup>324</sup> J. SPINKS, "De geoorloofdheid van het opleggen van eigendomsbeperkende maatregelen door de overheid", *Jura Falconis* 2004 – 2005, nr. 3, p. 365 – 406.

<sup>325</sup> ECRM 27 november 1996, nr. 26265/95, *Günther v. Sweden*, hudoc online database.

<sup>326</sup> ECRM 1 juli 1992, nr. 13903/88, *Claesson and Others v. Sweden*, hudoc online database; J. SPINKS, "De geoorloofdheid van het opleggen van eigendomsbeperkende maatregelen door de overheid", *Jura Falconis* 2004 – 2005, nr. 3, p. 365 – 406.

<sup>327</sup> EHRM 28 juli 2005, nr. 33538/96, *Alatulkkila and Others v. Finland*; EHRM 15 november 2005, nr. 26890/95, *Kukkola v. Finland*; EHRM 13 februari 2007, nr. 54508/00, *Saarenpään Loma Ky v. Finland*; hudoc online database; E. DESMET, "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132.

<sup>328</sup> J. SPINKS, "De geoorloofdheid van het opleggen van eigendomsbeperkende maatregelen door de overheid", *Jura Falconis* 2004 – 2005, nr. 3, p. 365 – 406.



gevolgen van de inmenging. Er werd bijvoorbeeld door de vroegere Commissie voor de Rechten van de Mens reeds geoordeeld dat een verbod voor een particuliere eigenaar om meer lucratief gebruik te maken van zijn eigendom door visrechten te gaan exploiteren, gerechtvaardigd was aangezien dit het unieke ecosysteem van het gebied zou beschadigen en de overheid over een zeer ruime appreciatiemarge beschikt bij het beperken van eigendomsrechten in functie van natuurbescherming.<sup>329</sup>

E. DESMET (2010) stelt dat het Hof zich voor haar oordeel omtrent een mogelijke schending van art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM baseert op het al dan niet voorhanden zijn van een aantal parameters. Zij stelde, na analyse van recente rechtspraak, een lijst van parameters op die een invloed uitoefenen op het proportionaliteitsvereiste. Deze zijn terug te vinden in

---

<sup>329</sup> ECRM 21 oktober 1998, nr. 41242/98, *Jónsson et al v. Iceland*, hudoc online database.



Volgens DESMET (2010) kan er met betrekking tot de rechtspraak van het EHRM de afgelopen jaren gesproken worden van een dubbele intensifiëring. Enerzijds hecht het Hof steeds meer belang aan natuurbeschermingsmaatregelen en wordt het fundamenteel eigendomsrecht zelfs niet als prioritair beschouwd boven de natuurbescherming. Anderzijds vindt het Hof het van even groot belang dat de nationale overheden een voorzichtige en respectvolle houding aannemen ten opzichte van het eigendomsrecht wanneer zij natuurbeschermingsmaatregelen uitvaardigen.<sup>331</sup>

### **C. Recht op vergoeding in hoofde van de eigenaar?**

#### **Op Europees niveau**

In het kader van de bescherming van onze ecosystemen worden er steeds meer beperkingen opgelegd aan het individueel eigendomsrecht. Het is voor een eigenaar vaak van cruciaal belang of hij voor een dergelijke inbreuk op zijn eigendomsrecht vergoed zal worden of niet.

De tekst van art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM maakt geen uitdrukkelijke melding van een recht op vergoeding of compensatie wegens schending van het eigendomsrecht. Het EHRM oordeelt echter in vaste rechtspraak dat art. 1 een impliciete verplichting inhoudt tot het betalen van een schadevergoeding als noodzakelijke voorwaarde voor het ontnemen van eigendom (onteigening). Zo niet, dan is er sprake van een disproportionele inmenging. Voor maatregelen die enkel het gebruik van eigendom reguleren, geldt dit impliciet recht niet. Betaling van een vergoeding kan in deze gevallen vereist zijn indien anders het redelijk evenwicht tussen het individueel belang en het algemeen belang verstoord zou worden. Het al dan niet toekennen van een vergoeding wordt met andere woorden als parameter beoordeeld bij de toetsing van het evenredigheidsbeginsel (zie

---

<sup>330</sup> E. DESMET, "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132.

<sup>331</sup> E. DESMET, "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132.



Bijlage 5: Parameters bij de toetsing van het proportionaliteitsbeginsel).<sup>332</sup>

Als **voorbeeld** kan verwezen worden naar het arrest van 24 september 2002 in de zaak *Posti and Rakko v. Finland*. Het EHRM diende de draagwijdte van de beperking van visrechten in de kustwateren te beoordelen. De inbreuk op het eigendomsrecht werd rechtvaardig geacht nu hiermee het legitieme doel van de bescherming van het visbestand werd nagestreefd en de beperkingen proportioneel waren voor de verwezenlijking van het doel. Er werd immers nog steeds een beperkt visrecht toegestaan en de betrokken vissers kregen zelfs een compensatie toegekend voor de beperking van hun rechten.<sup>333</sup>

Een compensatie kan bij regulering van het gebruik van eigendom aangewezen zijn wanneer er sprake is van een buitensporige individuele last in hoofde van de eigenaar. Dit is bijvoorbeeld het geval indien er ernstige economische gevolgen aan verbonden zijn of er sprake is van een grote impact op het levensonderhoud.<sup>334</sup> De nationale overheid beschikt over een ruime appreciatiemarge om te bepalen welke soorten van verlies vergoed zullen worden. Als de eigenaar echter niet op een bijzonder ernstige manier getroffen wordt door de maatregel, dan kan de afwezigheid van een compensatie aanvaardbaar zijn.<sup>335</sup>

Tot slot dient opgemerkt te worden dat art. 1 alleszins geen recht inhoudt op een integrale schadeloosstelling.<sup>336</sup> Het bedrag van de schadevergoeding dient redelijk te zijn in vergelijking met de inmenging. Het EHRM stelt dat in functie van legitieme doelen van algemeen belang (waaronder natuurbescherming) er minder terugbetaald kan worden dan de marktwaarde.<sup>337</sup> Er kan volgens DESMET zelfs een direct verband worden afgeleid tussen het doel van het algemeen belang en het bedrag van de compensatie: hoe belangrijker het algemeen belang, hoe kleiner de schadevergoeding dus mag zijn, en omgekeerd.<sup>338</sup>

### Op nationaal niveau

Voor wat betreft onteigeningen, voorziet art. 16 van de Belgische Grondwet in een algemeen recht op vergoeding voor de getroffen eigenaar. Art. 544 BW houdt in principe het recht in voor de wetgever om, zonder dat er in een schadeloosstelling wordt voorzien, aan het eigendomsrecht beperkingen op te leggen die vereist worden in het kader van het algemeen belang. Een recht op vergoeding bestaat, buiten het toepassingsgeval van art. 16 GW (onteiening), dan slechts uitzonderlijk, namelijk enkel wanneer een bijzondere wettelijke regeling dergelijk recht erkent.<sup>339</sup>

Er zal bijgevolg telkens een onderscheid gemaakt moeten worden tussen onteigeningen en regelingen van het gebruik van het eigendomsrecht. Bij de eerste categorie is er recht op vergoeding in hoofde van de eigenaar (art. 16 GW), bij de tweede categorie in principe niet (art. 544 BW) tenzij dit bepaald wordt in een bijzondere wet. De hogere rechtspraak in België neemt niet aan dat er een vergoeding moet worden toegekend

<sup>332</sup> EHRM 21 februari 1986, nr.8793/79, *James and Others v. the United Kingdom*, hudoc online database; E. DESMET, "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132.

<sup>333</sup> EHRM 24 september 2002, nr. 27824/95, *Posti and Rakho v. Finland*, hudoc online database.

<sup>334</sup> ECRM 27 november 1996, nr. 26265/95, *Günther v. Sweden*; EHRM 13 november 2008, nr. 17203/03, *Devecioglu v. Turkey*; hudoc online database; E. DESMET, "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132.

<sup>335</sup> EHRM 3 juni 2008, nr. 34943/06, *Pindstrup Mosebrug A/S v. Denmark*, hudoc online database; E. DESMET, "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132.

<sup>336</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 109 e.v.

<sup>337</sup> EHRM 27 november 2007, nr. 74258/01, *Urbárska Obec Trencianske Biskupice v. Slovakia*, hudoc online database.

<sup>338</sup> E. DESMET, "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132.

<sup>339</sup> J. SPINKS, "De geoorlooftheid van het opleggen van eigendomsbeperkende maatregelen door de overheid", *Jura Falconis* 2004 – 2005, nr. 3, p. 365 – 406.

wanneer er sprake is van een gebruiksregulerende maatregel, tenzij dit in bijzondere wetgeving is voorzien.<sup>340</sup>

Een aantal Vlaamse decreten inzake natuurbehoud, zoals het Natuurdecreet, het Duinendecreet, het Landschapsdecreet en het Decreet Integraal Waterbeleid (zie

---

<sup>340</sup> Cass. 16 maart 1990, *Arr. Cass.* 1989-90, 922; RvS 1 februari 2000, nr. 85.022, <http://www.raadvst-consetat.be/>.



Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau) voorzien **bijvoorbeeld** in een (beperkte) regeling omtrent schadevergoeding bij waardevermindering van de eigendom ten gevolge van de beschermingsmaatregel of voorzien in dit geval in een aankoopplicht in hoofde van de overheid.

Uiteraard dient in dit opzicht opgemerkt te worden dat Europese regelgeving en rechtspraak doorwerking hebben in het nationale recht, hetgeen tot gevolg heeft dat ook bij ons het proportionaliteitsbeginsel in acht zou moeten genomen worden (zie *infra*).

Een gebruiksreglementerende maatregel (of combinatie van dergelijke maatregelen) kan er in bepaalde gevallen toe leiden dat er sprake is van een *de facto* onteigening. Dit wil zeggen dat de effecten van de inbreuk gelijkgesteld worden met een formele eigendomsontei­gening, echter zonder dat er sprake is van een effectieve formele eigendomsoverdracht. De substantie van het eigendomsrecht is namelijk in feite verdwenen tengevolge van de opgelegde gebruiksbeperkingen. Bij een *de facto* onteigening zal er eveneens rekening moeten worden gehouden met de vergoedingsplicht ex art. 16 GW.<sup>341</sup>

### Rechtsmiddelen voor de eigenaar om vergoeding te bekomen

Bij een onteigening zal er weinig discussie bestaan omtrent het recht op vergoeding in hoofde van de eigenaar. Immers, hij kan zich hiervoor rechtstreeks op art. 16 van de Grondwet beroepen. Indien een eigenaar geconfronteerd wordt met een natuurbeschermingsmaatregel die louter het gebruik van zijn eigendomsrecht reguleert, doch er geen vergoeding werd voorzien in een bijzondere wetgeving, dan kan hij zich alsnog trachten te beroepen op volgende rechtsmiddelen op het niveau van de uitvoering van de maatregel om alsnog een vergoeding te bekomen<sup>342</sup>:

- **De leer van de objectieve (foutloze) aansprakelijkheid:** een particulier kan zich wenden tot de burgerlijke rechter om een schadevergoeding te bekomen ten opzichte van de overheid (art. 544 BW: evenwichtsleer). Hierbij kan de rechter het principe van de gelijkheid van burgers voor openbare lasten in aanmerking nemen. De overheid zal tot schadevergoeding moeten overgaan als de burger meer lasten moet dragen dan hem in het kader van het algemeen belang kunnen worden opgelegd.
- **Foutaansprakelijkheid:** aangezien art. 1 directe werking heeft in België, kan het rechtstreeks worden ingeroepen voor de burgerlijke rechter, die een schadevergoeding kan toekennen telkens een inmenging disproportioneel is (art. 1382 BW/ art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM).

J. SPINKS (2004-2005) stelt zich de vraag of het niet beter zou zijn om art. 544 BW te herzien en er uitdrukkelijk het evenredigheids criterium in op te nemen, zodat de burgerlijke rechter in elk afzonderlijk geval kan nagaan of een bepaalde eigendomsbeperking verenigbaar is met het proportionaliteitsbeginsel zonder dat er in een vergoeding wordt voorzien. Dergelijke aanpassing van de wet zou tot gevolg hebben dat een eigenaar zich kan beroepen op art. 16 GW om een vergoeding te bekomen ingeval van onteigening en op art. 544 BW ingeval van ernstige eigendomsbeperkingen.<sup>343</sup> O.i. lijkt het aangewezen om dit voorstel nader te onderzoeken. Desgevallend kan aan de hand van een decretale bepaling in een dergelijke proportionaliteitstoets voorzien worden.

### Toepassing: de vergoedingsproblematiek bij een negatieve watertoets

<sup>341</sup> J. SPINKS, "De geoorlooftheid van het opleggen van eigendomsbeperkende maatregelen door de overheid", *Jura Falconis* 2004 – 2005, nr. 3, p. 365 – 406.

<sup>342</sup> J. SPINKS, "De geoorlooftheid van het opleggen van eigendomsbeperkende maatregelen door de overheid", *Jura Falconis* 2004 – 2005, nr. 3, p. 365 – 406.

<sup>343</sup> J. SPINKS, "De geoorlooftheid van het opleggen van eigendomsbeperkende maatregelen door de overheid", *Jura Falconis* 2004 – 2005, nr. 3, p. 365 – 406.



Bij

wijze

van

voorbeeld

wordt

in



Bijlage 6: Een negatieve watertoets en de vergoedingsproblematiek, nagegaan of een negatieve watertoets conform het Kaderdecreet Integraal Waterbeleid een ongeoorloofde beperking inhoudt van het eigendomsrecht en of de eigenaar in dit geval recht heeft op schadevergoeding.

## 4. Overzicht begrippenkader

Begrip	Definitie	Voorbeelden
<b>Zakenrechtelijk statuut</b>	Het statuut bepaalt wie er zeggenschap heeft over de zaak en welke rechtsregels er op deze zaak van toepassing zijn, voornamelijk met betrekking tot de toe-eigenbaarheid, vervreemdbaarheid, verhandelbaarheid etc.	Private goederen, domeingoederen, <i>res nullius</i> , <i>res communes</i> .
<b>Toe-eigenbare zaken</b>	Zaken die vatbaar zijn voor private eigendom. Zij zijn vervreemdbaar en in de handel.	Private goederen, private domeingoederen of <i>res nullius</i> .
<b>Niet toe-eigenbare zaken</b>	Zaken die niet vatbaar zijn voor private eigendom. Zij zijn onvervreemdbaar en buiten de handel.	<i>Res communes</i> en openbare domeingoederen.
<b>Toegeëigende zaken</b>	Zaken waarop een eigendomsrecht gevestigd is door een publieke of private persoon.	Private goederen, domeingoederen of toegeëigende <i>res nullius</i> .
<b>Niet-toegeëigende zaken</b>	Zaken waarop door niemand een eigendomsrecht is gevestigd.	<i>Res communes</i> , niet-toegeëigende <i>res nullius</i> .
<b>Res communes</b>	Zaken die aan niemand toebehoren en waarvan het gebruik aan allen gemeen is. Politiewetten bepalen hoe het genot daarvan geregeld wordt.	Zonlicht, wind, lucht, stromend water, neerslag (nog niet op de grond neergekomen), de fauna en flora etc.
<b>Res nullius</b>	Zaken die geen eigenaar hebben maar wel voor toe-eigening vatbaar zijn.	Wilde dieren, vissen die zich vrij in het stromend water kunnen begeven, planten die niet verbonden zijn aan de grond etc.
<b>Domeingoederen</b>	Het geheel van de lichamelijke roerende en onroerende goederen dat aan openbare rechtspersonen toebehoort.	Openbaar domein en privaat domein.
<b>Openbare domeingoederen</b>	Alle goederen die hetzij door een wettekst in het openbaar domein opgenomen zijn, hetzij bestemd zijn tot het gebruik van allen zonder onderscheid van de persoon.	Openbare wegen, openbare parken, zeehavens, dokken, kaaien, sluizen, zeestranden, bevaarbare waterlopen en kanalen etc.
<b>Private domeingoederen</b>	Alle goederen die de publieke rechtspersonen bezitten maar die niet bestemd zijn tot het gebruik	Kroondomeinen, zeeduin, de oevers, de droge bedding van onbevaarbare waterlopen,

	van allen, met andere woorden de goederen die niet tot het openbaar domein behoren.	natuurlijke bronnen en thermen etc.
<b>Juridische algemeenheid</b>	Een geheel van rechten en plichten dat als afzonderlijk vermogen wordt opgevat, een juridische werkelijkheid <i>in se</i> , onderscheiden van de delen.	Nalatenschap, vennootschapsvermogen, huwelijksgoederengemeenschap etc.
<b>Ecologisch patrimonium</b>	Het vermogen dat alle natuurelementen omvat en dat van generatie tot generatie wordt overgedragen en onaangetast moet blijven omdat het levensnoodzakelijk is voor het voortbestaan en het welzijn van de mensheid maar ook omdat het voortbestaan van de gehele biosfeer ervan afhankelijk is.	Tot het ecologisch patrimonium behoren zowel de ecosystemen, als ecosysteemgoederen, -functies en -diensten.
<b>Adaptief of aanpasbaar beheer van ecosystemen</b>	Het beheer wordt samen georganiseerd door de overheid en de lokale gemeenschap en past zich telkens aan aan de bekomen informatie en kennis omtrent ecosysteemveranderingen.	
<b>Rechtssubject</b>	Drager van rechten.	Natuurlijke personen en publieke en private rechtspersonen.
<b>Biosfeer</b>	Het leefgebied van alle aardse organismen.	
<b>Ecologische schade</b>	Elke vorm van aantasting of schade aan het ecologisch patrimonium.	

## 5. Besluit

Het zakenrechtelijk statuut van ecosystemen en ecosysteemdiensten wordt momenteel niet uitdrukkelijk geregeld in België en ook in de rechtsleer bestaat hier geen eensgezindheid over. Het is bijgevolg niet duidelijk wie er zeggenschap over heeft en welke rechtsregels erop van toepassing zijn. We kunnen enkel met zekerheid het zakenrechtelijk statuut bepalen van de diverse afzonderlijke bestanddelen die deel uitmaken van een ecosysteem (insecten, het zonlicht, neerslag, de bodem, planten, wilde dieren etc.). Deze ecosysteemcomponenten beschikken over een eigen zakenrechtelijk statuut: het kan naast private zaken om *res communes*, *res nullius* of domeingoederen gaan. Weliswaar kunnen de verschillende bestanddelen binnen één ecosysteem onderling erg uiteenlopende zakenrechtelijke statuten hebben. We hebben dan ook de vraag gesteld of de huidige regeling van het zakenrechtelijk statuut voldoende bescherming biedt.

Volgens wetenschappelijke inzichten is een ecosysteem een "functionerend geheel" dat bestaat uit *meer* dan de som van haar onderdelen. Van belang is juist de interactie tussen ecosysteemcomponenten en andere processen die zich afspelen binnen het geheel. Dit maakt het ecosysteem tot een functioneel geheel, dat in staat is om vitale

ecosysteemdiensten te leveren. Indien we dit gegeven zouden verwaarlozen en ons enkel concentreren op het beschermen van de afzonderlijke onderdelen van het ecosysteem, dan riskeren we dat ecosystemen en ecosysteemdiensten onvoldoende beschermd blijven tegen degradatie. Hier komt nog bij dat niet-toegeëigende milieubestanddelen (*res communes* en *res nullius*) niet beschermd worden zolang het gebruik ervan niet uitdrukkelijk wordt geregeld door politiewetten. Er is te weinig bescherming tegen overconsumptie en overexploitatie van belangrijke ecosysteemcomponenten, hetgeen een weerslag kan hebben op het gehele ecosysteem. Er zijn bovendien geen regels van toepassing die duurzaam gebruik en beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten waarborgen. De huidige zakenrechtelijke categorieën zijn verouderd en onvoldoende aangepast aan de dynamiek van de natuur. Er heerst bijgevolg onduidelijkheid omtrent de zakenrechtelijke aanspraken die geformuleerd kunnen worden ten aanzien van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Bovendien is er momenteel geen juridisch kader voorhanden voor de toe-eigening en het gebruik en wordt er ook geen concrete invulling gegeven aan (duurzaam) beheer.

Het lijkt ons daarom aangewezen om te komen tot een helder en aangepast zakenrechtelijk statuut. Ecosystemen dienen o.i. beschouwd te worden als juridische gemeenschappen (d.w.z. een geheel van rechten en plichten dat als een afzonderlijk vermogen en een juridische werkelijkheid *in se*, onderscheiden van de delen, wordt opgevat), opdat zij vervolgens via bijzondere regels beschermd kunnen worden. Deze beschermingsregels komen bovenop de regels die elk bestanddeel van het ecosysteem afzonderlijk beheersen en hebben een invloed op de wijze waarop eigendomsrechten of gebruiksrechten uitgeoefend kunnen worden. Zo kan een overkoepelend beschermingsregime van toepassing zijn op het geheel, waarbij er rekening wordt gehouden met de specifieke functie van alle onderdelen binnen dit geheel. We hebben geopteerd voor de benaming "ecologisch patrimonium", waar zowel toe-eigenbare en toegeëigende als niet toe-eigenbare en niet-toegeëigende milieubestanddelen deel van uitmaken. Het gaat om een (juridisch) vermogen van natuurelementen dat van generatie tot generatie wordt overgedragen en als zodanig behouden moet blijven omdat het levensnoodzakelijk is voor het welzijn en het voortbestaan van de mensheid maar ook omdat het voortbestaan van de gehele biosfeer ervan afhankelijk is. Het beschermingsregime is zowel van toepassing op het ecosysteem als op de ecosysteemgoederen, ecosysteemfuncties en ecosysteemdiensten daar zij deel uitmaken van het ecologisch patrimonium. Deze beschermingsregels dienen steeds nageleefd te worden, zelfs als het toe-eigenbare of toegeëigende goederen betreft. Zij omvatten o.m. een beschermingsplicht in hoofde van elke burger én de overheid; het voorzichtigheidsprincipe en het principe dat het ecologisch patrimonium en het recht om te leven in een kwalitatief hoogstaand milieu buiten de handel en onvervreemdbaar zijn. Het behoort o.i. tot de mogelijkheden om dergelijke beschermingsregels expliciet te integreren in het Burgerlijk Wetboek gezien de impact ervan op de omvang van het eigendomsrecht en de gebruiksrechten alsmede de uitoefening ervan.

Bovendien zijn we tot vaststelling gekomen dat de traditionele opvatting van de eenheid van het eigendomsrecht verlaten moet worden wat het ecologisch patrimonium betreft. Het lijkt eerder aangewezen om uit te gaan van een flexibele benadering waarbij het eigendomsrecht uiteenvalt in vijf verschillende deelaspecten: het recht op toegang, het recht om te onttrekken, het recht om te beheren, het recht om anderen uit te sluiten en het recht om te vervreemden. Individuen of groepen kunnen in deze context over eigendomsrechten beschikken die niet elk van de vijf beschreven rechten omvatten. Deze eigendomsrechten bestaan immers onafhankelijk van elkaar, doch kunnen vaak cumulatief aanwezig zijn. Bij de uitoefening van elk van deze rechten moeten wel de beschermingsregels van het ecologisch patrimonium steeds in acht worden genomen.

De vraag stelt zich voorts naar de concrete organisatie van het recht van toegang, onttrekken, beheer en uitsluiting van het ecologisch patrimonium, met het oog op duurzaamheid, behoud en optimalisatie. Hoe dient het beheer van het ecologisch

patrimonium georganiseerd te worden? We hebben in dit opzicht de bestaande eigendomsregimes (private eigendom, overheidseigendom, gemeenschapseigendom en vrije toegang) besproken alsmede het adaptief cobeheer als alternatieve optie voor ecosysteembeheer. Het lijkt ons hierbij aangewezen om de mogelijkheden van adaptief cobeheer verder te onderzoeken, daar deze beheersvorm kan bijdragen tot het creëren van resistente en veerkrachtige sociaal-ecologische systemen en tevens aansluiting vindt bij de ecosysteembenadering (zie deel 2). Adaptief cobeheer is gebaseerd op een intensieve samenwerking tussen de overheid en lokale gemeenschappen aan de hand van sociale netwerken en fora waar uitwisseling van informatie en expertise kan plaatsvinden. De nadruk ligt op kennisvergaring en expertise, waardoor er beter ingespeeld kan worden op ecosysteemveranderingen.

Verdergaand is de idee om het ecologisch patrimonium (of belangrijke natuurlijke rijkdommen) te erkennen als volwaardig rechtssubject. In dit opzicht zou de natuur zelf drager kunnen worden van bepaalde rechten, bijvoorbeeld het recht om te bestaan, te floreren en te evolueren en het recht om niet gebruikt te worden. Er kunnen voor- en tegenstanders van deze theorie teruggevonden worden in de rechtsleer. Alleszins zou bij een dergelijke keuze onderzocht moeten worden welke impact het toekennen van rechtssubjectiviteit zou kunnen hebben op het (particulier) eigendomsrecht ten aanzien van het ecologisch patrimonium en kan de vraag tevens gesteld worden naar mogelijke "plichten" verbonden aan de erkenning als rechtssubject.

Vervolgens hebben we onderzocht welke meerwaarde een (grondwettelijk verankerd) subjectief recht op leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu zou kunnen bieden bij de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Indien een dergelijk subjectief recht wordt toegekend aan elkeen, dan moeten particuliere burgers of milieuverenigingen niet langer een eigen belang of persoonlijke schade aantonen bij het instellen van een rechtsvordering. Iedereen wordt dan geacht voldoende belang te hebben in geval van schade aan het ecosysteem of verlies van ecosysteemdiensten. Op grond hiervan kan men onder meer de rechter in kortgeding vatten om schadelijke handelingen onmiddellijk (zij het dan bij wijze van voorlopige maatregel) stop te zetten of op definitieve wijze een schadevergoeding te vorderen. Het nadeel van een dergelijke "ruime" toegang tot de rechter, kan bestaan in een overvloed aan procedures hetgeen de gerechtelijke achterstand kan vergroten. Een andere optie is om de bestaande proceduremogelijkheden uit te breiden, voornamelijk voor wat milieuverenigingen betreft. Art. 194 van het Gemeentedecreet kent reeds een vorderingsrecht toe aan particuliere inwoners bij het stilzitten van het gemeentebestuur waardoor het leefmilieu schade wordt toegebracht of een ernstige dreiging hiertoe bestaat.

In het tweede luik van deel 3 ging de focus uit naar de concrete omvang van het eigendomsrecht. Het eigendomsrecht wordt nog steeds beschouwd als het quasi absolute recht om op de meest volstreekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken (art. 544 Burgerlijk Wetboek). De eigenaar kan in principe vrij beschikken over zijn zaak: hij kan ze bewaren, verkopen, verpanden, verhuren en zelfs vernietigen. Echter, het eigendomsrecht is niet onbegrensd. Art. 544 BW voorziet uitdrukkelijk dat eigendomsbeperkingen toegelaten zijn. Ook de eigenaar zal de wet- en regelgeving met betrekking tot milieu en natuurbehoud moeten naleven. Daarnaast wordt het eigendomsrecht momenteel al beperkt door het aansprakelijkheidsrecht (art. 1382 BW); de evenwichtsleer (art. 544 BW) en de zorgplicht uit het Natuurdecreet (art. 14). De eigenaar zal bijgevolg respectievelijk de algemene zorgvuldigheidsnorm moeten naleven; het evenwicht tussen twee erven niet mogen verstoren en een individuele zorgplicht dragen met betrekking tot de toestand van de natuur. O.i. zijn de bestaande begrenzingen van het eigendomsrecht echter onvoldoende. De omvang van het eigendomsrecht moet eveneens beperkt worden door het beschermingsregime dat van toepassing dient te zijn op het ecologisch patrimonium (zie deel 2).

Handelingen van een individuele eigenaar of een groep gebruikers kunnen ernstige schade toebrengen aan het functioneren van een ecosysteem, hetgeen tot onomkeerbare verliezen kan leiden. Elke vorm van aantasting of schade aan het ecologisch patrimonium (inclusief verlies van ecosysteemdiensten) kan gekwalificeerd worden als "ecologische schade", waar een vergoeding tegenover kan staan. In het vigerende burgerlijk recht bestaat er reeds een aantal rechtsmiddelen dat aangewend kan worden door schadelijders om een schadevergoeding te bekomen van de schadeverwekker(s), meer bepaald de buitencontractuele aansprakelijkheid (art. 1382 BW) en de evenwichtslaar (art. 544 BW). Een beroep op deze rechtsgronden vereist echter dat de eiser een toewijsbare fout, bovenmatige hinder of verstoring van het evenwicht kan aantonen. Dit kan een zware bewijslast betekenen wanneer het gaat om schade aan een ecosysteem of verlies van ecosysteemdiensten. Indien een specifieke zorgplicht zou worden opgenomen in het juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten, dan kan de schadeverwekker rechtstreeks worden aangesproken op de schending van deze plicht (overtreden van een objectieve rechtsregel). De beschermingsplicht en het voorzichtigheidsprincipe kunnen bovendien een concretisering inhouden van de algemene zorgvuldigheidsnorm (art. 1382 BW). Daarnaast zou elke aantasting van het regeneratievermogen van het ecologisch patrimonium en haar onderdelen aangekaart kunnen worden voor de rechterlijke macht indien de natuur niet langer als rechtsobject maar als rechtssubject zou worden beschouwd (zelfs als er geen enkel nadeel ondervonden wordt door de mens). Het is, in dit laatste opzicht, echter de vraag of een dergelijke vergaande uitbreiding van de bestaande rechtsmiddelen ook effectief wenselijk is.

Herstel van ecologische schade kan plaatsvinden op drie verschillende manieren: herstel in natura; herstel door ecologische compensatie en herstel bij equivalent. In het licht van de beschermingsregels die van toepassing zijn op het ecologisch patrimonium, dient het herstel in natura van ecologische schade de hoogste voorrang te krijgen. Enkel indien dit echt niet mogelijk is, kan men zich wenden tot het herstel door ecologische compensatie. Herstel bij equivalent lijkt ons de minst verkiesbare optie te zijn. De wetgever kan desgevallend tussenkomen om te voorzien in een wettelijke of decretale bepaling die de schadelijder oplegt om eventueel bekomen gelden effectief voor het herstel van de ecologische schade (in natura of door ecologische compensatie) aan te wenden. Het is alleszins aangewezen dat de rechter zich voor het begroten van de schade laat bijstaan door deskundigen die een expertise hebben opgebouwd in het schatten van de waarde van milieubestanddelen. Hierbij dient zowel de monetaire als de maatschappelijke en ecologische waarde van ecosystemen en hun diensten in acht te worden genomen. Bij de begroting van de schade moet eveneens rekening worden gehouden met het verlies aan ecosysteemdiensten.

Een juridisch verankerde bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten en een aangepast zakenrechtelijk statuut kunnen tot gevolg hebben dat er in functie van het algemeen belang bepaalde beperkingen worden opgelegd aan het eigendomsrecht van een privé-eigenaar. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zal bij de toetsing aan art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM telkens nagaan of een natuurbeschermingsmaatregel, die inbreuk maakt op het eigendomsrecht, het wettelijkheidsvereiste, het finaliteitsvereiste en het proportionaliteitsbeginsel respecteert. Voornamelijk het proportionaliteitsbeginsel zal hierbij een belangrijke rol spelen. Eén van de vele parameters die het Hof gebruikt om tot aanvaardbaarheid van de inmenging te besluiten, is het voorhanden zijn van een vergoeding voor de eigenaar. Bij een onteigening of *de facto* onteigening heeft de eigenaar steeds recht op een vergoeding voor de inbreuk op zijn eigendomsrecht (art. 1, § 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en art. 16 GW). Indien de natuurbeschermingsregel enkel het gebruik van eigendom reguleert, dan moet worden nagegaan welke impact de maatregelen concreet zullen hebben voor de eigenaar (art. 1, § 2 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM). Een vergoeding zal aangewezen zijn wanneer er sprake is van een buitensporige individuele last in hoofde van de eigenaar.

Een eigenaar beschikt in België over bepaalde rechtsmiddelen om een onbillijke overheidsinmenging op zijn eigendomsrecht te bestrijden. Indien er geen specifieke schadevergoedingsregeling voorhanden is, kan hij zich beroepen op de rechtsgronden van art. 1382 BW (foutaansprakelijkheid) en art. 544 BW (evenwichtsleer). In de Belgische rechtsleer wordt in dit laatste geval vaak gesproken van de toepassing van de leer van de gelijkheid voor openbare lasten. Art. 544 BW kan desgevallend herzien worden opdat er uitdrukkelijk een evenredigheids criterium in wordt opgenomen en de burgerlijke rechter in elk afzonderlijk geval kan nagaan of een bepaalde eigendomsbeperking verenigbaar is met het proportionaliteitsbeginsel zonder dat in een vergoeding wordt voorzien.







# Deel 4 – Juridisch kader voor het betalen voor ecosysteemdiensten

## 1. Inleiding

Als de monetaire, maatschappelijke en ecologische waarde van ecosysteemdiensten niet in overweging wordt genomen bij het maken van individuele keuzes of beleidsbeslissingen, dan kan dit degradatie of onomkeerbare verliezen tot gevolg hebben. Om deze reden is de interesse wereldwijd toegenomen voor technieken en methoden die de waarde van ecosysteemdiensten kunnen duiden in de praktijk. Betalen voor ecosysteemdiensten is de meest recente en wellicht ook de meest besproken benaderingswijze.<sup>344</sup> We onderzoeken dit onderwerp in het vierde en laatste deel.

Een aanvoertekort en schaarste aan ecosysteemdiensten resulteerde reeds in een toegenomen vraag naar levensnoodzakelijke diensten zoals het leveren van zuiver water, koolstofopslag, klimaatregulatie en bescherming tegen wateroverlast. Er is sprake van een bereidheid tot betalen voor het duurzaam aanbod van bepaalde ecosysteemdiensten. Hierdoor komt er langzaam maar zeker een aanbodzijde tot stand. Transacties en markten voor ecosysteemdiensten zijn geen fictie meer doch behoren steeds meer tot de dagdagelijkse realiteit.<sup>345</sup>

Het beter tot uitdrukking brengen van de waarde van ecosysteemdiensten heeft geleid tot meer inzicht in de economische mogelijkheden verbonden aan milieubescherming. Er kan op die manier ruimte gecreëerd worden voor het ontstaan van nieuwe markten en alternatieve vormen van inkomensverwerving. Bovendien kan hierdoor een nieuwe en continue stroom van financiële middelen voor natuurbehoud op gang komen.<sup>346</sup> In dit opzicht dient benadrukt te worden dat de voornaamste doelstelling van dergelijke "nieuwe" transacties en markten bestaat uit het stimuleren van vormen van (land)gebruik of beheer die milieubaten (ecosysteemdiensten) opleveren. Het verwezenlijken van een puur economische winst is, in de meeste gevallen, niet de belangrijkste drijfveer voor de ontwikkeling van betalings- en marktmechanismen. Het volstaat vaak voor de betrokkenen om een "optimum" tot stand te brengen waarbij de kosten verbonden aan duurzaam (land)gebruik of beheer worden gedekt zonder dat er nog een bijkomende winst gecreëerd wordt.

Een duidelijk juridisch kader ter ondersteuning van het betalen voor ecosysteemdiensten ontbreekt voorlopig nog. Nochtans dient hier nu al de nodige aandacht aan te worden besteed. Zo niet, dan loopt men het risico dat het juridisch kader in de toekomst elk praktisch nut verloren heeft, gezien de economische realiteit. De financiële sector, banken en ondernemingen hanteren en integreren de "nieuwe" concepten reeds in hun strategieën. Ze beseffen welke waarde er schuil gaat achter het concept "ecosysteemdiensten".<sup>347</sup> Door de organisatie *Forest Trends* werd inmiddels een website

<sup>344</sup> DEFRA, *Payments for ecosystem services: a short introduction*, oktober 2010, <http://archive.defra.gov.uk/environment/policy/natural-environ/documents/payments-ecosystem.pdf> (geraadpleegd op 4 september 2012), 11p.

<sup>345</sup> R. BROUWER, *Payments for Ecosystem Services: Making Money Talk*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Economic Evaluation of the Environment, in particular Water Economics, aan de faculteit der Aard- en Levenswetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam op 15 april 2010, p. 4.

<sup>346</sup> J.B. RUHL en J. SALZMAN, "The Law and Policy Beginnings of Ecosystem Services.", *Journal of Land Use & Environmental Law*, Vol. 22, nr. 2, 2007, FSU College of Law, Public Law Research Paper n. 290, p. 157 – 172.

<sup>347</sup> Zie bijvoorbeeld: WBCSD, *Effective biodiversity and ecosystem policy and regulation. Business input to the COP10 of the convention on Biological Diversity*, 2010, [https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD\\_Biodiversity\\_Ecosystem\\_Policy\\_Paper\\_COP%2010%20.pdf](https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD_Biodiversity_Ecosystem_Policy_Paper_COP%2010%20.pdf) (geraadpleegd op 27 juni 2012), 24p.; The Natural Capital Declaration, <http://www.naturalcapitaldeclaration.org/wp-content/uploads/2012/04/NaturalCapitalDeclaration.pdf> (geraadpleegd op 15 mei 2012); C. HANSON, C. VAN DER LUGT. en S. OZMENT, *Nature in Performance. Initial Recommendations for Integrating Ecosystem Services into Business Performance*

gelanceerd met de naam "Ecosystem Marketplace", waarbij uitvoerige informatie wordt verschaft over de mogelijke transacties die kunnen plaatsvinden met betrekking tot ecosysteemdiensten. Hiermee zegt de organisatie te willen voorzien in een centrale informatiebron en een netwerk voor kopers en verkopers, zodat transacties vlotter kunnen verlopen en een nieuwe manier van denken rond ecosystemen tot stand kan komen.<sup>348</sup>

Welk standpunt dient de jurist in te nemen ten aanzien van deze ontwikkelingen? Kan het verbinden van een bepaalde prijs aan duurzaam ecosysteem(diensten)beheer een antwoord bieden op de problematiek betreffende het aanvoertekort van ecosysteemdiensten? Het is alleszins aangewezen om deze trends nauwgezet op te volgen. We onderzoeken in dit hoofdstuk of de samenleving gebaat is bij duidelijke rechtsregels die transacties van en markten voor ecosysteemdiensten kunnen ondersteunen en omkaderen. Tot op heden werd het thema "betalen voor ecosysteemdiensten" namelijk nog maar zeer weinig benaderd vanuit juridische hoek.

## 2. Het concept "betalen voor ecosysteemdiensten"

### 2.1. Ratio en situering

Economische beleidsinstrumenten zoals belastingen, heffingen en geldboetes worden al geruime tijd ingezet bij de bescherming van het milieu (zie deel 2, 2.2. Indirecte regulering). Het doel hiervan is om negatieve externaliteiten zoveel mogelijk te internaliseren door het voorzien van negatieve prikkels die milieuschadelijk gedrag ontraden. Deze economische instrumenten zijn gebaseerd op het vervuiler-betaalt-beginsel. De afgelopen jaren vond er echter een verschuiving plaats waarbij de nadruk steeds meer kwam te liggen op het internaliseren van positieve externaliteiten en het voorzien van positieve prikkels om milieuvriendelijk gedrag aan te moedigen, bijvoorbeeld door subsidies of agromilieumaatregelen. Het concept "betalen voor ecosysteemdiensten" is in dit opzicht één van de meest recente ontwikkelingen en vindt zijn grondslag in het gebruiker-betaalt-beginsel of het aanbieder-krijgt-principe.<sup>349</sup>

Het basisprincipe van betalingen voor ecosysteemdiensten is dat degenen die voorzien in een aanbod van ecosysteemdiensten gecompenseerd kunnen worden voor de kosten om dit te doen, ongeacht of het gaat om directe kosten die verbonden zijn aan specifieke vormen van (land)gebruik of beheer of om meer indirecte kosten die verbonden zijn aan het vermijden van bepaalde activiteiten of vormen van gebruik. Er kan gekozen worden voor cash betaling of voor betaling *in natura*. Betalen voor ecosysteemdiensten kan plaatsvinden op lokaal, gewestelijk, nationaal of mondiaal niveau.<sup>350</sup>

---

Systems, WRI Report, 2011, <http://www.wri.org/publication/nature-in-performance> (geraadpleegd op 22 mei 2012), 26 p.; S. WAAGE, L. HWANG en K. ARMSTRONG, *The Quiet (R)Evolution in Expectations of Corporate Environmental Performance. Emerging Trends in the Uptake of Ecosystem Services*, BSR's Ecosystem Services Working Group, april 2012, [http://www.bsr.org/reports/Quiet\\_Revolution\\_Env\\_Performance.pdf](http://www.bsr.org/reports/Quiet_Revolution_Env_Performance.pdf) (geraadpleegd op 21 mei 2012), 20 p.

<sup>348</sup> <http://www.ecosystemmarketplace.com/> (geraadpleegd op 16 oktober 2012); J.B. RUHL en J. SALZMAN, "The Law and Policy Beginnings of Ecosystem Services.", *Journal of Land Use & Environmental Law*, Vol. 22, nr. 2, 2007, FSU College of Law, Public Law Research Paper n. 290, p. 157 – 172.

<sup>349</sup> K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisfera\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisfera_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 1; [http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index_en.htm) (geraadpleegd op 12 december 2012).

<sup>350</sup> M. GRIEG-GRAN en C. BANN, "A closer look at Payments and Markets for Environmental Services", in P. GUTMAN (ed.), *From Goodwill to Payments for Environmental Services. A Survey of Financing Options for Sustainable Natural Resource Management in Developing Countries*, WWF, december 2003, <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/File/nfp%20for%20all/FinancingMech/FromGoodwilltoPESWWFcases.pdf> (geraadpleegd op 23 oktober 2012), p. 27 – 41.

Het kan **bijvoorbeeld** gaan om betaling voor het hanteren van bepaalde landbouwtechnieken met een gunstig effect op de samenstelling van het grondwater, voor het in stand houden van de biodiversiteit, voor het onderhouden van het esthetisch uitzicht van een landschap, voor het niet-kappen en aanplanten van bomen voor meer koolstofopslag etc.<sup>351</sup>

Het opzet van PES bestaat eruit om het aanvoertekort van ecosysteemdiensten (zie deel 1, B. Aanvoertekort en positieve externaliteiten) tegen te gaan door positieve, financiële prikkels te verbinden aan vormen van duurzaam beheer of (land)gebruik die positieve externaliteiten creëren, namelijk een bepaald aanbod van ecosysteemdiensten. Door het totstandbrengen van een overdracht van financiële middelen tussen de personen die gebaat zijn bij het aanbod van een zekere kwantiteit of kwaliteit ecosysteemdiensten (begunstigden) en degenen die het aanbod tot stand kunnen brengen (aanbieders), wordt een billijkere verdeling van de kosten en baten betracht. De aanbieder draait dan niet alleen op voor de kosten die verbonden zijn aan duurzaam beheer of (land)gebruik. De begunstigden dragen hun steentje bij en doen niet langer aan *free riding*. Dergelijke betalingen zijn niet gebaseerd op het vervuiler-betaalt-beginsel maar op het gebruiker/begunstigde-betaalt-beginsel en het aanbieder-krijgt-principe.<sup>352</sup>

In de internationale literatuur wordt de overdracht van financiële middelen ook wel "*Payment for Ecosystem Services*" of "*Payment for Environmental Services*" genoemd, consequent afgekort als PES.<sup>353</sup> Deze overkoepelende term wordt vaak gebruikt om alle economische instrumenten te benoemen die voorzien in de nodige financiële prikkels om duurzaam ecosysteem(diensten)beheer aan te moedigen.<sup>354</sup> Het lijkt ons echter van belang dat dit begrip niet te breed noch te vaag gedefinieerd wordt aangezien er dan veel van de betekenis verloren zou kunnen gaan.<sup>355</sup> We zullen hieronder trachten om een concrete invulling te geven aan het begrip en een aantal criteria te weerhouden die bepalend zijn voor het karakter van PES.

## 2.2. Concrete invulling van de definitie en criteria voor PES

De werking van PES is gebaseerd op het principe dat (land)gebruikers of beheerders wiens handelen positieve externaliteiten (ecosysteemdiensten) teweegbrengen, hiervoor vergoed kunnen worden door degenen die er het genot van hebben. Deze omschrijving is echter veel te ruim. Het begrip kan best concreet afgelijnd worden opdat het zijn betekenis niet zou verliezen. We trachten daarom in dit onderdeel te komen tot een

<sup>351</sup> V. DUA, "Biodiversiteit: de nieuwe big business", blog 1 september 2010, <http://www.terrareversa.be/content/biodiversiteit-de-nieuwe-big-business> (geraadpleegd op 25 oktober 2012).

<sup>352</sup> K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisfera\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisfera_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 1.

<sup>353</sup> Zie bijvoorbeeld: R. MURADIAN, E. CORBERA, U. PASCUAL, N. KOSOY en P.H. MAY, "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services", *Ecological Economics*, nr. 69, 2010, p. 1202 – 1208; H. DUNN, *Payments for Ecosystem Services*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 4, Crown, Londen, 2011, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/ecosystem-payment-services-pb13658a.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), 65p.; S. WUNDER, *Necessary Conditions for Ecosystem Service Payments*, conference paper Economics and Conservation in the Tropics: A Strategic Dialogue, 31 januari en 1 februari 2008, <http://www.rff.org/News/Features/Pages/ConservationStrategiesintheTropics.aspx> (geraadpleegd op 14 juni 2012), 9 p.

<sup>354</sup> V. LINDERHOF, A. DE BLAEIJ en N. POLMAN, *Betalen voor ecosysteemdiensten: een interessante aanvulling op het waterprijsbeleid?*, LEI, Den Haag, 2009, [www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl), (geraadpleegd op 20 april 2012), p. 8; K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisfera\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisfera_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. ii; S. DANCKAERT en K. CARELS, *Blauwe diensten door de Vlaamse land- en tuinbouw*, Departement landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, juni 2009, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Blauwe%20diensten%20door%20de%20Vlaamse%20landbouw.pdf> (geraadpleegd op 28 maart 2012), p. 4.

<sup>355</sup> Voor een meer uitgebreide argumentatie kan verwezen worden naar de studie van D. MORTELMANS, R. DEMEYER en F. TURKELBOOM, *Identification of Stakeholders and Evaluation of PES-like Instruments in Flanders (ISEP)*, INBO.R.2013.10 D/2013/3241/040, 2013.

werkbare definitie. Vervolgens kan duidelijk worden welke transacties onder PES vallen en welke niet.

Meerdere auteurs hebben zich inmiddels gebogen over de vraag hoe het begrip "PES" duidelijk gedefinieerd kan worden. In de wetenschappelijke literatuur bestaat er voorsnog geen eensgezindheid omtrent een definitie.<sup>356</sup> In de meeste studies en onderzoeksrapporten wordt verwezen naar de vijf criteria die S.WUNDER (2005) weergeeft voor PES.<sup>357</sup> De definitie van WUNDER stond echter al vaak ter discussie, voornamelijk omdat PES-programma's in de praktijk niet zouden voldoen aan alle criteria.<sup>358</sup> Inmiddels werden de oorspronkelijke vijf criteria door WUNDER aangepast (2011). Een PES-programma is volgens hem<sup>359</sup>:

1. Een vrijwillige transactie (dit geldt niet steeds voor de koper maar wel voor de verkoper);
2. Waarbij een goedgedefinieerde ecosysteemdienst of een bepaald gebruik of een bundel daarvan;
3. Wordt "gekocht" door ten minste één ecosysteemdienstvrager (soms een publieke entiteit);
4. Van minstens één ecosysteemdienstaanbieder of een groep;
5. Dan en slechts dan als de aanbieder het aanbod van de ecosysteemdienst garandeert (voorwaardelijkheid moet voorhanden zijn in zekere mate bij het ontwerp en het functioneren).

In het kader van onderhavige studie<sup>360</sup> geven we de voorkeur aan de bondige doch accurate definitie van L. TACCONI (2012), die tot zijn omschrijving komt na een grondige analyse van het huidige wetenschappelijke debat en de aldaar gehanteerde definities en criteria<sup>361</sup>:

**"A PES scheme is a transparent system for the additional provision of environmental services through conditional payments to voluntary providers."**

Een vertaling kan teruggevonden worden in het begrippenkader (zie 8. Overzicht begrippenkader). Het voordeel van deze definitie is dat alle belangrijke criteria voor PES-programma's erin vermeld worden: het gaat om een transparant systeem, een additioneel aanbod van ecosysteemdiensten, voorwaardelijke betalingen en vrijwillige aanbieders.<sup>362</sup>

We verduidelijken de genoemde criteria, in het licht van de Vlaamse context, als volgt:

- **Transparant systeem ("transparent"):** betrouwbare informatie moet tijdig bezorgd worden aan alle belanghebbenden gelet op de complexiteit van ecosysteemdiensten en in het licht van de implementatie van PES-programma's.
- **Additioneel aanbod van ecosysteemdiensten ("additionality"):** het investeren van financiële middelen moet leiden tot een toegevoegde waarde wat het aanbod van ecosysteemdiensten betreft: de kwaliteit of kwantiteit van het aanbod moet verhogen ten

<sup>356</sup> L. TACCONI, "Redefining payments for environmental services", *Ecological Economics*, nr. 73, 2012, p. 29 – 36.

<sup>357</sup> S. WUNDER, *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper nr. 42, 2005, p. 3.

<sup>358</sup> Zie in deze zin bijvoorbeeld: R. MURADIAN, E. CORBERA, U. PASCUAL, N. KOSOY en P.H. MAY, "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services", *Ecological Economics*, nr. 69, 2010, p. 1202 – 1208; M. SOMMERVILLE, J. JONES en E.J. MILNER-GULLAND, "A Revised Conceptual Framework for Payments for Environmental Services", *Ecology and Society*, 2009, vol. 14 (iss. 2), art. 34.

<sup>359</sup> S. WUNDER, *Payments for Environmental Services: Institutional Preconditions in Developing Countries*, PPT presentatie, Berlijn, 10 en 11 november 2011, [http://pes-conference.civiland-zalf.org/download/plenary2/PES\\_Institutional\\_preconditions\\_in\\_developing\\_countries\\_Wunder.pdf](http://pes-conference.civiland-zalf.org/download/plenary2/PES_Institutional_preconditions_in_developing_countries_Wunder.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012).

<sup>360</sup> Onze voorkeur wordt gedeeld door en ondersteund in de studie van D. MORTELMANS, R. DEMEYER en F. TURKELBOOM, *Identification of Stakeholders and Evaluation of PES-like Instruments in Flanders (ISEP)*, INBO.R.2013.10 D/2013/3241/040, 2013.

<sup>361</sup> L. TACCONI, "Redefining payments for environmental services", *Ecological Economics*, nr. 73, 2012, p. 29 – 36.

<sup>362</sup> L. TACCONI, "Redefining payments for environmental services", *Ecological Economics*, nr. 73, 2012, p. 29 – 36; In de praktijk zullen PES-programma's niet steeds blijken te voldoen aan *alle* criteria genoemd door TACCONI maar niettemin lijkt het ons van wezenlijk belang om deze criteria minstens als uitgangspunt te beschouwen.

aanzien van de situatie indien er geen PES-programma zou hebben plaatsgevonden (*business as usual*). Het louter behalen van een *status quo* of het referentieniveau is onvoldoende (zie 2.3. PES vs. de vervuiler betaalt).

- **Voorwaardelijke betalingen** ("*conditionality*"): betalingen worden enkel uitgevoerd op voorwaarde dat er een aanbod van ecosysteemdiensten (of een bepaalde beheers- of gebruiksvorm) gerealiseerd wordt door de aanbieder.<sup>363</sup>
- **Vrijwillige aanbieders** ("*voluntary*"): het is aangewezen dat het, minstens aan de zijde van de ecosysteemdienstenaanbieders, gaat om een vrijwillige deelname aan het PES-programma (niet gedwongen). Indien bepaalde handelingen reeds voorgeschreven worden door wet- of regelgeving, dan is er immers geen sprake meer van vrijwilligheid langs de zijde van de aanbieder. De deelname van de begunstigden zal niet steeds op vrijwillige basis kunnen plaatsvinden. Dit aspect wordt daarom opengelaten voor wat de zijde van de begunstigden betreft. Hun deelname is niet altijd vrijwillig, bijvoorbeeld in de context van verplichte gebruikersbijdragen<sup>364</sup>. Er kan een tussenpersoon (in de meeste gevallen: de overheid) optreden die hun deelname verplicht maakt. Echter, het feit dat er een additioneel aanbod wordt geleverd door een vrijwillige aanbieder in een transparant systeem, verleent de aanbieder geen automatisch recht op een vergoeding vanwege de begunstigde(n) in het kader van PES.

H. DUNN (2011) wijst er o.i. terecht op dat PES enkel bedoeld is om de vormen van (land)gebruik of beheer te belonen die een meerwaarde bieden doordat ze de wettelijke vereisten overstijgen.<sup>365</sup> Op dit aspect komen we in het volgende punt uitgebreid terug, namelijk bij de bespreking van de grens tussen het vervuiler-betaalt-principe en PES.

### 2.3. PES vs. de vervuiler betaalt

Voor een goed begrip van het concept "PES" is het o.i. van belang om te onderzoeken waar de grens gelegen is tussen enerzijds de toepassing van het vervuiler-betaalt-beginsel en anderzijds het gebruiker-betaalt-beginsel en het aanbieder-krijgt-principe (zie infra D. Algemene basisprincipes). Is het vanzelfsprekend dat de aanbieder kiest voor duurzame vormen van (land)gebruik of beheer of dat hij bepaalde technieken hanteert om milieubaten te verwezenlijken? Welke handelingen behoren inherent tot de "plicht" van de aanbieder, zonder dat hij ervoor betaald moet worden en vanaf welke grens kan er wel een vergoeding worden toegekend?<sup>366</sup>

De wetenschappelijke literatuur neemt **het referentieniveau** als uitgangspunt voor het bepalen van deze grens.<sup>367</sup> Het referentieniveau omvat twee dimensies: de wettelijke vereisten en de codes van goede praktijken.

#### A. Referentieniveau deel 1: wettelijke vereisten

Een (land)gebruiker of beheerder zal in normale omstandigheden opteren voor een vorm van beheer of gebruik waarbij zijn persoonlijke winst gemaximaliseerd wordt binnen de

<sup>363</sup> Het betreft meestal een aanbod op langere termijn. Vaak zullen de resultaten immers pas na enige tijd merkbaar of meetbaar zijn.

<sup>364</sup> Ter verduidelijking: de transactiekosten zouden veel te hoog zijn om bij al de eindgebruikers (begunstigden) tot een overeenkomst te komen.

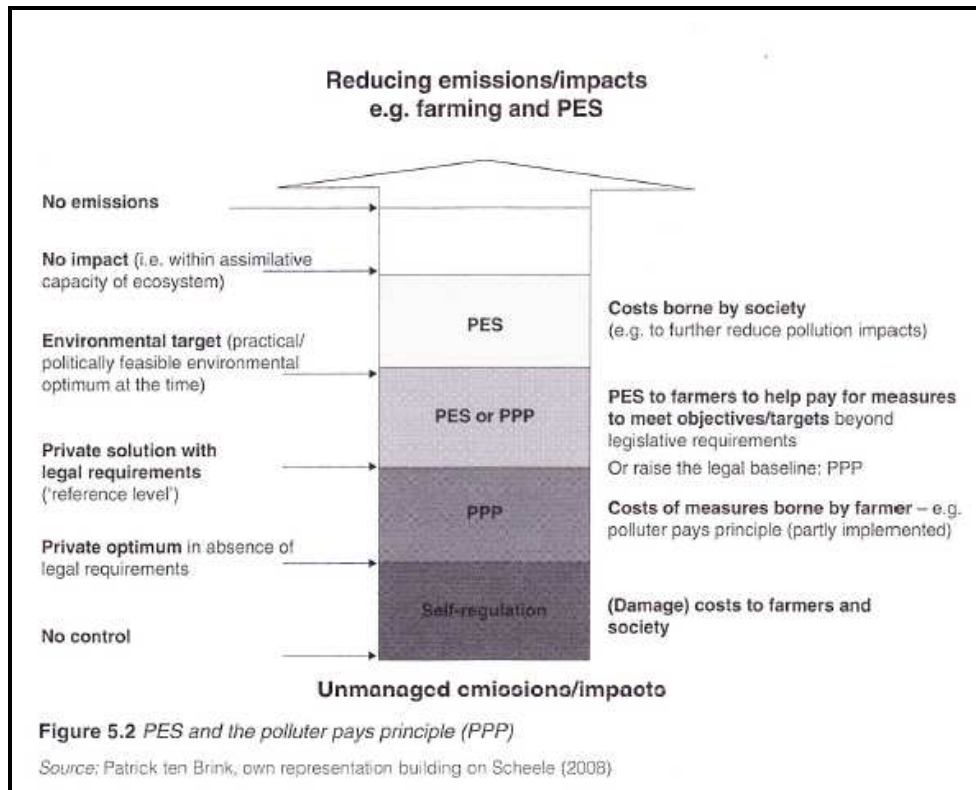
<sup>365</sup> H. DUNN, *Payments for Ecosystem Services*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 4, Crown, Londen, 2011, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/ecosystem-payment-services-pb13658a.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), 65p.

<sup>366</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index_en.htm) (geraadpleegd op 12 december 2012).

<sup>367</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 184.

grenzen van hetgeen wettelijk is toegestaan.<sup>368</sup> Men zal zich hierbij weliswaar niet louter richten op het behalen van puur economische winst. Het genot van het gebruik, het beheer of de eigendom is eveneens van groot belang alsmede het maximaliseren van dit genot. Daarenboven zal men ook rekening houden met de ontwikkelingen op de markt. De keuze inzake (land)gebruik of beheer zal bijgevolg onder meer afhankelijk zijn van hetgeen wettelijk vereist wordt en de wisselende trends op de markt.

In het TEEB rapport (2011) wordt volgend overzicht gegeven:<sup>369</sup>



PES-programma's beogen financiële prikkels te voorzien voor praktijken van (land)gebruik of beheer die verder reiken dan hetgeen wettelijk vereist wordt. Het referentieniveau vertrekt dus enerzijds vanuit de huidige stand van de wet- en regelgeving. Het thema "betalen voor ecosysteemdiensten" komt pas ter sprake daar waar het beheer of (land)gebruik het referentieniveau overstijgt. Hierbij dient benadrukt dat de wettelijke vereisten niet voor elke vorm van gebruik of beheer hetzelfde zijn. Telkens moet worden nagegaan welke concrete regels er *i.c.* worden opgelegd met betrekking tot het (land)gebruik of beheer. Dit kan variëren van het naleven van meer algemene regels (bv. de zorgplicht ex art. 14 Natuurdecreet) tot het zich conformeren aan zeer specifieke standaardnormen (bv. de minimumeisen voor het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen).<sup>370</sup>

Zodra de gangbare praktijken het referentieniveau overstijgen, dient dit niveau bijgesteld te worden en kan een strengere toepassing gemaakt worden van het vervuiler-betaalt-

<sup>368</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 184.

<sup>369</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 184.

<sup>370</sup> S. DANCKAERT en K. CARELS, *Blauwe diensten door de Vlaamse land- en tuinbouw*, Departement landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, juni 2009, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Blauwe%20diensten%20door%20de%20Vlaamse%20landbouw.pdf> (geraadpleegd op 28 maart 2012), p. 7 en 38.



beginsel. Het beheer of (land)gebruik wordt dan de "norm" en hier dient in principe geen compensatie meer tegenover staan.<sup>371</sup>

PES kan een goede oplossing bieden indien een bepaalde vorm van duurzaam beheer wordt beoogd maar om een of andere reden (bv. complexe problematiek, efficiëntie e.d.) niet wettelijk kan worden afgedwongen (bv. bebouwing van landbouwgronden).<sup>372</sup> Daarnaast kan het een meer kostenefficiënte keuze zijn om financiële prikkels te voorzien in plaats van het opleggen van bijkomende (strengere) verplichtingen. Tot slot kan de doelstelling van PES dicht aanleunen bij andere beleidsdoelstellingen onder meer inzake natuurbehoud, armoedebestrijding, werkgelegenheid etc.<sup>373</sup>

Het staat partijen, die van oordeel zijn dat het referentieniveau te laag werd gesteld, ook vrij om op vrijwillige basis deel te nemen aan een PES-programma om alsnog het beoogde resultaat (boven het referentieniveau) te bekomen. Deze situatie doet zich voor in het voorbeeld van Vittel (zie 2.5. Voorbeeld (private) PES-case: Vittel).

In de gevallen waarin er zich een probleem stelt met betrekking tot de afdwingbaarheid van de wettelijke vereisten, kan ervoor geopteerd worden om een vergoeding te verbinden aan een bepaalde vorm van (land)gebruik of beheer beneden het referentieniveau (zie 3.2. Ter illustratie: de bescherming van de goudarend in Fins Lapland). Dit kan echter de inspanningen inzake handhaving van de regelgeving volledig teniet doen. Indien PES gebruikt wordt om de gangbare praktijken inzake beheer op te tillen naar het referentieniveau, dan is dit in strijd met het vervuiler-betaalt-beginsel. Deze aanpak kan hoogstens tijdelijk worden toegepast en biedt geen oplossing op lange termijn. Er stellen zich immers meerdere problemen, bijvoorbeeld op vlak van handhaving, billijkheid en kostenefficiëntie.<sup>374</sup>

Beneden het referentieniveau moet de (land)gebruiker of beheerder in principe zelf de kosten dragen om preventieve maatregelen te nemen of de schade aan het milieu, veroorzaakt door wanbeheer of -gebruik, te vergoeden (vervuiler-betaalt-beginsel). Indien de samenleving wenst dat er een bepaalde vorm van duurzaam beheer wordt verwezenlijkt, die verder reikt dan wat beheerders reeds wettelijk verplicht zijn te doen, dan dient zij bereid te zijn hier een vergoeding aan te koppelen.<sup>375</sup> Voor een schematische weergave kan verwezen worden naar onderstaande figuur (in de landbouwcontext)<sup>376</sup>:

---

<sup>371</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 184.

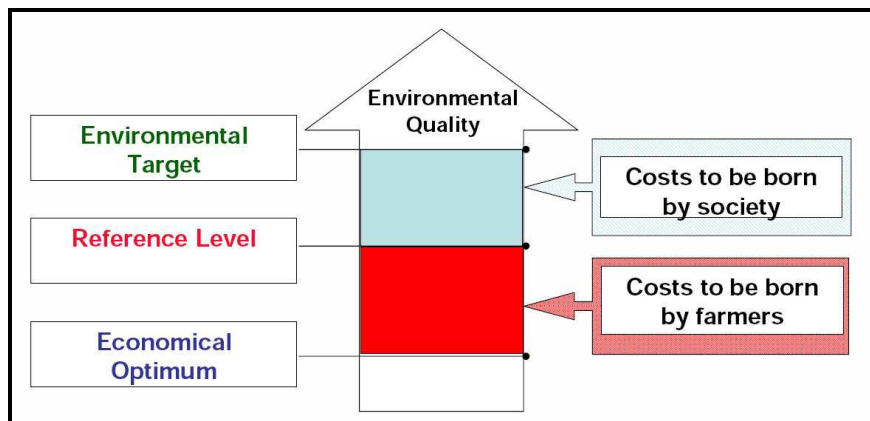
<sup>372</sup> S. DANCKAERT en K. CARELS, *Blauwe diensten door de Vlaamse land- en tuinbouw*, Departement landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, juni 2009, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Blauwe%20diensten%20door%20de%20Vlaamse%20landbouw.pdf> (geraadpleegd op 28 maart 2012), p. 7 en 38.

<sup>373</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 184.

<sup>374</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 184.

<sup>375</sup> S. DANCKAERT en K. CARELS, *Blauwe diensten door de Vlaamse land- en tuinbouw*, Departement landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, juni 2009, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Blauwe%20diensten%20door%20de%20Vlaamse%20landbouw.pdf> (geraadpleegd op 28 maart 2012), p. 7.

<sup>376</sup> J. BENSTED-SMITH, *The agricultural policy context*, PPT, Stakeholder Conference – Scotland House, Brussel, 13 maart 2007 [http://213.198.115.240/publications/pdfs/meacap/the\\_agricultural\\_policy\\_context.pdf?PHPSESSID=c70612660d68d075290b4d4ddb22d6db](http://213.198.115.240/publications/pdfs/meacap/the_agricultural_policy_context.pdf?PHPSESSID=c70612660d68d075290b4d4ddb22d6db) (geraadpleegd op 13 juni 2012).



Bron: J. BENSTED-SMITH (2007), "The agricultural policy context".

## **B. Referentieniveau deel 2: goede praktijken**

In het kader van het Mina-plan werd er door het Departement Landbouw en Visserij een code van goede landbouwpraktijken uitgevaardigd met thema's gelegen op het raakvlak tussen landbouw en milieu. Aan de hand van verschillende deelcodes wordt aangegeven hoe in de bedrijfsvoering binnen de wettelijke grenzen en zonder aantasting van de rentabiliteit van het bedrijf kan worden bijgedragen aan milieu- en natuurzorg.<sup>377</sup> Maar ook buiten het domein van de landbouw werden er inmiddels al codes van goede praktijken uitgevaardigd, bijvoorbeeld met betrekking tot waterzuiveringstechnieken.<sup>378</sup>

O.i. maken niet alleen de wettelijke vereisten maar ook dergelijke codes van goede praktijken deel uit van het referentieniveau. De (land)gebruiker of beheerder moet er zich zo goed mogelijk aan houden, zonder dat hier een vergoeding tegenover dient te staan. Toegepast op ecosysteemdiensten betekent dit dat gewone "goede praktijken" van duurzaam beheer en (land)gebruik, namelijk het beheer en gebruik waaraan elke redelijke en vooruitziende beheerder of gebruiker in de betrokken regio zich zou houden, niet vergoed dienen te worden. Uit het referentieniveau kan immers worden afgeleid wat de minimale verwachtingen zijn van de samenleving ten aanzien van het (land)gebruik of beheer. PES heeft geen betrekking op betaling voor het louter voldoen aan dergelijke minimale verwachtingen.

**Artikel 14, § 2 van het Natuurdecreet** voorziet dat de Vlaamse Regering codes van goede natuurpraktijk kan vaststellen voor de bescherming, het beheer of de inrichting van habitats, ecosystemen, waterrijke gebieden, vegetaties, fauna, flora of kleine landschapselementen. Er werd reeds een code van goede natuurpraktijk uitgevaardigd bij omzendbrief van 10 november 1998 (BS 17 februari 1999).<sup>379</sup> Art. 14, § 2 kan ook in de toekomst worden aangewend om concrete richtlijnen voorop te stellen inzake goede praktijken van duurzaam beheer en gebruik.

Het begrip "goede praktijken" kan in dit opzicht verdere invulling geven aan de zorgplicht ex art. 14 van het Natuurdecreet. Elke (land)gebruiker of beheerder draagt een zorgplicht ten aanzien van de maatschappij, die bepaalde ecosysteemdiensten waardevol acht, om alle redelijke stappen te ondernemen opdat het gebruik of beheer geen voorzienbare schade toebrengt aan de ecosysteemdiensten waarop hun handelingen een

<sup>377</sup> <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=68> (geraadpleegd op 11 oktober 2012).

<sup>378</sup> <http://www.ovam.be/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/176?actionReq=actionPubDetail&fileItem=223> (geraadpleegd op 6 november 2012);

<sup>379</sup> <http://www.natuurenbos.be/~media/Files/Themas/Natuur/Samenwerking/Omzendbrief%20LNW9801%20van%2010%20november%201998.pdf> (geraadpleegd op 1 februari 2013).

impact kan hebben.<sup>380</sup> Er dient geen betaling plaats te vinden voor goede praktijken die voortvloeien uit de zorgplicht.

J. BENSTED-SMITH (2007) verwijst voor de verduidelijking van de inhoud van het referentieniveau naar Europese Verordeningen in de agriculturele beleidscontext. Hij ontwaart in dit opzicht twee niveaus: enerzijds de goede landbouwpraktijken (*good farming practice*) en anderzijds de randvoorwaarden (*cross-compliance*):<sup>381</sup>

- **Good farming practice as "reference level" – Verordening (EG) nr. 445/2002** van de Commissie van 26 februari 2002 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL):
  - **Artikel 18, lid 1** (eigen onderlijning): *Voor de berekening van de inkomensverliezen en de extra kosten die voortvloeien uit de verbintenissen wordt als referentieniveau het niveau gehanteerd dat overeenkomt met de gebruikelijke goede landbouwmethoden in het betrokken gebied waarvoor de maatregel geldt.*
  - **Artikel 29** (eigen onderlijning): *Voor de toepassing van artikel 14, lid 2, derde streepje, en artikel 23, lid 2, eerste alinea, van Verordening (EG) nr. 1257/1999 wordt onder "gebruikelijke goede landbouwmethoden of -praktijken" verstaan, de beginselen op het gebied van de beoefening van de landbouw waaraan een redelijk handelende landbouwer zich in de betrokken regio zou houden. De lidstaten leggen in hun plannen voor plattelandsontwikkeling controleerbare normen vast. De inachtneming van dwingende algemene milieueisen vormt ten minste een onderdeel van deze normen.*
- **Cross-compliance as "reference level" – Verordening (EG) nr. 1698/2005** van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (Pb.L. 21 oktober 2005, afl. 277, p. 1 – 40):
  - **Overweging 35** (eigen onderlijning): *Agromilieubetalingen dienen een belangrijke rol te blijven spelen in de ondersteuning van de duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden en in het voldoen aan de toenemende vraag van de samenleving naar milieudienstverlening. Zij dienen landbouwers en andere grondbeheerders ertoe te blijven stimuleren om de gehele maatschappij van dienst te zijn door de invoering of verdere toepassing van landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de bescherming en verbetering van het milieu, het landschap en de kenmerken daarvan, de natuurlijke hulpbronnen, de bodem en de genetische diversiteit. In dit verband dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de instandhouding van genetische hulpbronnen in de landbouw. In overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt, dienen alleen agromilieubetalingen te worden gedaan voor verbintenissen die verder gaan dan de toepassing van de relevante dwingende normen.*
  - **Artikel 39** (eigen onderlijning): *Agromilieubetalingen worden slechts verleend voor verbintenissen die verder gaan dan de relevante dwingende normen als bedoeld in de artikelen 4 en 5 en de bijlagen III en IV van Verordening (EG) nr. 1782/2003 en de minimumeisen inzake het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen en van andere relevante dwingende eisen die in nationale wetgeving zijn vastgesteld en in het programma zijn vermeld.*

In deze context worden dus eveneens de "gebruikelijke goede landbouwmethoden" opgenomen in het referentieniveau, naast de relevante dwingende normen.

---

<sup>380</sup> Naar analogie met de redenering i.v.m. een zorgplicht voor biodiversiteit door G. EARL, A. CURTIS en C. ALLAN, "Towards a Duty of Care for Biodiversity", *Environmental Management* 2010, nr. 45, p. 682 – 696.

<sup>381</sup> J. BENSTED-SMITH, *The agricultural policy context*, PPT, Stakeholder Conference – Scotland House, Brussel, 13 maart 2007 [http://213.198.115.240/publications/pdfs/meacap/the\\_agricultural\\_policy\\_context.pdf?PHPSESSID=c70612660d68d075290b4d4ddb22d6db](http://213.198.115.240/publications/pdfs/meacap/the_agricultural_policy_context.pdf?PHPSESSID=c70612660d68d075290b4d4ddb22d6db) (geraadpleegd op 13 juni 2012); Voor Vlaanderen zie bv.: <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=68> (geraadpleegd op 11 oktober 2012).

## C. Samenvatting

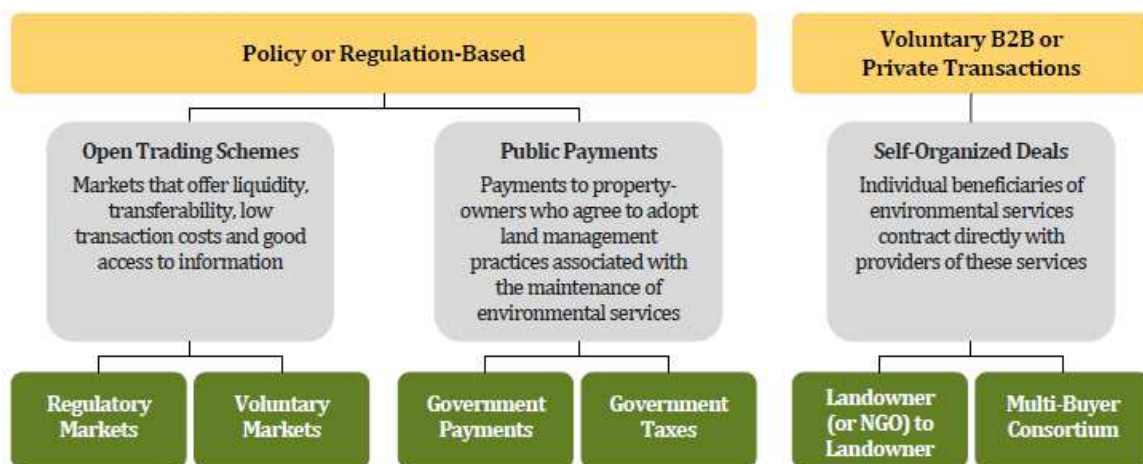
We kunnen concluderen dat er pas toepassing kan worden gemaakt van het aanbieder-krijgt-principe indien er door de aanbieder meer baten gerealiseerd worden dan dit het geval zou zijn geweest bij het louter naleven van de wettelijke verplichtingen of bij het hanteren van goede praktijken inzake (land)gebruik of beheer. Het referentieniveau kan verschillen van land tot land en zelfs tussen bepaalde regio's. Het bepalen van een referentieniveau hangt immers samen met het bepalen van prioriteiten inzake milieubescherming en is eveneens afhankelijk van factoren zoals de status van het ecosysteem, het sociaal beleid, de bevolkingsdichtheid etc. Er vindt telkens een afweging van verschillende belangen plaats.<sup>382</sup>

## 2.4. Soorten PES-programma's

PES-programma's worden thans gekenmerkt door een grote diversiteit. Dit gegeven draagt uiteraard in belangrijke mate bij tot de flexibiliteit van PES. Er kan aan maatwerk worden gedaan waarbij telkens wordt gekozen voor het meest geschikte programma gezien de gegeven omstandigheden. We kunnen PES-programma's indelen naargelang hun organisatievorm, de ecosystemedienst waarop ze betrekking hebben, het type betalingsregeling en de schaal waarop ze worden toegepast.

### A. Organisatievorm

S. HAWKINS (2011) geeft een indeling in drie soorten PES-programma's naargelang hun organisatievorm<sup>383</sup>:



**Bron:** S. HAWKINS (2011), Figuur 2: "Categorization for Environmental Markets", p. 4.

<sup>382</sup> J. BENSTED-SMITH, *The agricultural policy context*, PPT, Stakeholder Conference – Scotland House, Brussel, 13 maart 2007 [http://213.198.115.240/publications/pdfs/meacap/the\\_agricultural\\_policy\\_context.pdf?PHPSESSID=c70612660d68d075290b4d4ddb22d6db](http://213.198.115.240/publications/pdfs/meacap/the_agricultural_policy_context.pdf?PHPSESSID=c70612660d68d075290b4d4ddb22d6db) ( geraadpleegd op 13 juni 2012)

<sup>383</sup> S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) ( geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 4.

Ter verduidelijking worden hieronder de drie belangrijkste organisatievormen weergegeven en een aantal voorbeelden<sup>384</sup>:

- **Marktmechanismen** ("open trading schemes"): er worden markten gecreëerd waar verworven rechten, vergunningen of quota kunnen worden uitgewisseld, verkocht of verhuurd. Het bestaan van een (voorafgaand) adequaat juridisch kader is een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van dergelijke mechanismen. Deze programma's resulteren het meeste effect zodra ze toegepast worden op grotere schaal.

Er kan bijvoorbeeld in eerste instantie een wettelijk maximum niveau van vervuiling worden ingesteld. Emissierechten kunnen vervolgens verhandeld worden tussen degenen die er nood aan hebben om aan de wettelijke vereisten tegemoet te komen en degenen die er meer hebben dan (wettelijk) vereist wordt. Een voorbeeld van een dergelijk marktmechanisme in Europa is de CO<sub>2</sub>-emissiehandel.<sup>385</sup>

- **Publieke betalingsmechanismen** ("public payments"): programma's waarbij een lokale, gewestelijke of nationale overheid optreedt als enige of belangrijkste begunstigde die bereid is te betalen voor een bepaald aanbod van ecosysteemdiensten of hieraan verwant (land)gebruik of beheer. Zij kunnen toegepast worden op lokaal, gewestelijk of nationaal niveau.

Uit een studie uitgevoerd in opdracht van de Minaraad (2005) blijkt dat er de afgelopen jaren al talrijke financiële instrumenten werden uitgewerkt door de Vlaamse overheid voor natuur in de ruime zin. In dit opzicht kunnen onder meer worden vermeld: de steun voor bosgroepen, de subsidies voor het bebossen van landbouwgronden, de beheersovereenkomsten met landbouwers, de subsidies voor kleine landschapselementen, de steun voor regionale landschappen, de ondersteuning van de verwerving van waardevolle natuurgebieden door natuurverenigingen etc.<sup>386</sup>

- **Privéovereenkomsten** ("self-organized deals"): spontane overeenkomsten tussen louter private partijen die totstandkomen doordat de ene partij een aanbod van een bepaalde kwaliteit of kwantiteit van ecosysteemdiensten kan verzekeren, waarvoor de andere partij bereid is te betalen. Zowel de aanbieder als de betalende begunstigde zijn private partijen (particulieren, bedrijven, NGO's, boerenorganisaties of andere verenigingen of coöperaties). Het gaat in principe steeds om zelforganiserende programma's op lokaal niveau.

Privéovereenkomsten tussen louter private partijen zijn momenteel wellicht nog de minst voorkomende vorm van transacties. Het bekendste voorbeeld van een private PES-overeenkomst is de Vittel-case (zie 2.5. Voorbeeld (private) PES-case: Vittel).<sup>387</sup>

## **B. Ecosysteemdienst**

Een tweede indeling kan gebeuren aan de hand van de ecosysteemdienst waarop het aanbod in het PES-programma betrekking heeft, bijvoorbeeld<sup>388</sup>:

<sup>384</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 6 e.v.; M. SMITH, D. DE GROOT, D. PERROT-MAÎTRE en G. BERGKAMP, *Pay – Establishing payments for watershed services*. Gland, Switzerland: IUCN, 2006, Reprint, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, p. 42 e.v.; UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.; [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

<sup>385</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 6 e.v.; M. SMITH, D. DE GROOT, D. PERROT-MAÎTRE en G. BERGKAMP, *Pay – Establishing payments for watershed services*. Gland, Switzerland: IUCN, 2006, Reprint, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, p. 42 e.v.

<sup>386</sup> B. KAYAERTS, *Financiële instrumenten voor natuur, bos en landschap*, studie uitgevoerd in opdracht van de MiNa-Raad, 2005, [http://www.minaraad.be/studies/std\\_2005](http://www.minaraad.be/studies/std_2005) (geraadpleegd op 11 oktober 2012), 50 p.

<sup>387</sup> Voor meer informatie zie: D. PERROT-MAÎTRE, *The Vittel payments for ecosystem services : a "perfect" PES case?*, International Institute for Environment and Development, London, UK, 2006, <http://pubs.iied.org/pdfs/G00388.pdf> (geraadpleegd op 11 oktober 2012), 24p.

- Koolstofopslag<sup>389</sup>
- Bescherming/herstellen van waterbassins
- Bescherming van een "mooi" landschap
- Biodiversiteit

### **C. Type betalingsregeling**

Eveneens kunnen PES-programma's onderscheiden worden naargelang de betalingsvorm die er gebruikt wordt. De meest voorkomende financiële regelingen zijn<sup>390</sup>:

- Directe betaling die plaatsvindt tussen de aanbieder en de begunstigde zonder tussenkomst van een derde partij
- Indirecte betaling die plaatsvindt middels tussenkomst van een intermediaire partij (overheid, NGO etc.)
- Fondsen ter beschikking stellen voor betere technieken, materialen etc.
- Aankoop van land
- Gebruikersvergoedingen
- Forfaitaire bijdragen of bijdragen in de vorm van een belasting

### **D. Schaal**

Tot slot kan een indeling worden gemaakt naargelang de schaal waarop het PES-programma wordt toegepast<sup>391</sup>:

- Lokaal
- Nationaal
- Internationaal

## **2.5. Voorbeeld (private) PES-case: Vittel**

De PES-case waar vermoedelijk het meest naar verwezen wordt in de wetenschappelijke literatuur heeft betrekking op Vittel in Noordoost-Frankrijk. Het bronwater van Vittel dient aan een aantal strikte voorwaarden te voldoen om beschouwd te kunnen worden als natuurlijk mineraal water. Eén van deze voorwaarden heeft betrekking op het feit dat er slechts een zeer lage hoeveelheid nitraten in het water mag voorkomen (zelfs minder dan de wettelijke opgelegde norm). Bovendien laat het label "*eau naturelle de source*" niet toe om een teveel aan nitraten met "onnatuurlijke middelen" te bestrijden (zoals het gebruik van onnatuurlijke zuiveringsprocessen). Intensieve landbouw en meer bepaald het gebruik van pesticiden door landbouwers in de omgeving van de waterbron vormde een ernstige bedreiging voor de kwaliteit van het Vittel-water. Na afweging van

<sup>388</sup> K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisféra\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisféra_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 9 e.v.

<sup>389</sup> Voor de volledigheid wensen we hier reeds op te merken dat het van belang is dat PES-programma's zich, in de mate van het mogelijke, richten op de vergoeding van meer dan één ecosysteemdienst (bundeling, zie *infra*). Als men zich enkel zou richten op "koolstofopslag" dan kan dit bijvoorbeeld leiden tot het vernietigen van een heidegebied ten voordele van een aanplant van monocultuur en dit ten koste van de biodiversiteit.

<sup>390</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>391</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 7.

verschillende opties om dit probleem aan te pakken werd er door Vittel gekozen voor de meest kostenefficiënte aanpak: het afsluiten van een PES-overeenkomst met de lokale boeren. Vittel toonde zich bereid om financiële steun te verlenen aan de lokale landbouw opdat er bepaalde technieken gehanteerd zouden worden die de landbouwproductie moderner en minder schadelijk zouden maken voor het Vittel water. Op die manier kon voor alle betrokkenen een win-winsituatie gecreëerd worden.<sup>392</sup>

### 3. PES en de rol van het recht

#### 3.1. De functie van het recht

Meerdere wetenschappelijke disciplines hebben zich inmiddels gebogen over het thema "betalen voor ecosysteemdiensten". De laatste decennia bleef het aantal publicaties van voornamelijk economen en ecologen over PES alsmar toenemen. De vraag welke rol het recht dient te spelen binnen deze context, kwam echter veel minder aan bod. Als er al melding werd gemaakt van bepaalde wettelijke of institutionele aspecten, dan werd dit meestal gedaan binnen de internationale context of richtte men zich hierbij voornamelijk op de situatie in ontwikkelingslanden.

Uit een studie van de IUCN (*Environmental Law Centre*) en *The Katoomba Group* naar het juridisch en institutioneel kader voor het betalen voor watergerelateerde ecosysteemdiensten in Brazilië, Bolivia, Colombia en Peru (2009), blijkt dat het recht wel degelijk een zeer belangrijke rol kan spelen bij het introduceren en in het gebruik nemen van economische instrumenten zoals PES.<sup>393</sup> Er bestaat een dringende nood aan meer inzicht in het juridisch en institutioneel kader voor PES. Een deugdelijke omkadering kan immers de nodige ondersteuning bieden voor succesvolle PES-programma's, terwijl een inefficiënt juridisch kader daarentegen een belemmerende werking kan hebben.<sup>394</sup>

#### 3.2. Ter illustratie: de bescherming van de goudarend in Fins Lapland

Sedert 1999 is er in Fins Lapland een betalingsmechanisme in voege dat beoogt om meer tolerantie teweeg te brengen voor een bedreigde vogelsoort, de goudarend of de steenarend, met name in gebieden waar de rendierteelt de voornaamste bron van inkomsten is.<sup>395</sup> Dit is meer bepaald het geval bij de "Sami", een inheemse bevolkingsgroep voor wie het houden van rendieren niet alleen hun economisch en sociaal leven bepaalt maar tevens hun hele levenswijze en religie.<sup>396</sup> De goudarend is er geen graag geziene gast omwille van zijn jacht op rendierkalven, waardoor de inkomsten van de lokale bevolking in het gedrang komen. Houders van rendieren waren in het verleden geneigd om de nesten van de goudarend te verstoren of hen te doden om mogelijke schade aan rendieren te voorkomen.

---

<sup>392</sup> Voor meer informatie zie: D. PERROT-MAÎTRE, *The Vittel payments for ecosystem services : a "perfect" PES case?*, International Institute for Environment and Development, London, UK, 2006, <http://pubs.iied.org/pdfs/G00388.pdf> (geraadpleegd op 11 oktober 2012), 24 p.

<sup>393</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiii.

<sup>394</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. vii + 11.

<sup>395</sup> Nota's naar aanleiding van de lezing van dr. S. BORGSTRÖM, Department of Law, University of Eastern Finland, "Why some institutional arrangements succeed? The voluntary protection of forest biodiversity in southwest Finland and Golden Eagle in Finnish Lapland", ter gelegenheid van: *An International Interdisciplinary Workshop, Regulatory and Institutional Frameworks for Markets for Ecosystem Services*, University of Surrey (UK), 6 en 7 juni 2012.

<sup>396</sup> <http://home.scarlet.be/kwiva/tijdschrift/dos53.pdf> (geraadpleegd op 4 december 2012).

Bij de aanpak van deze problematiek werd er door de Finse overheid voorzien in een betalingsmechanisme waarbij financiële middelen worden toegekend naargelang het aantal (ongeschonden) nesten van de goudarend men kan terugvinden in het gebied. Betaling vindt plaats naar aanleiding van een telling van de nesten (tweemaal per jaar) en dus niet ter compensatie van de werkelijke schade die veroorzaakt werd aan rendieren. Nochtans wordt het bedrag van de vergoeding wel gebaseerd op de geschatte waarde van een rendier en beoogt het de gemiddelde kosten te weerspiegelen verbonden aan het houden van rendieren. De betaling wordt uitgekeerd aan een samenwerkingsverband tussen de lokale rendierhouders. Als het kan worden aangetoond dat een individuele eigenaar een rendier heeft verloren door toedoen van een goudarend, dan moet het samenwerkingsverband met deze gelden de waarde van het rendier vergoeden aan de eigenaar. Zo niet, dan kan het samenwerkingsverband jaarlijks zelf beslissen hoe de gelden besteed zullen worden. Het bedrag kan bijvoorbeeld verdeeld worden tussen de verschillende rendierhouders die bepaalde verliezen hebben geleden of kan ook aangewend worden voor collectieve projecten.

Deelname aan het betalingsmechanisme is vrijwillig, doch het behoud van de bedreigde soort is dit niet: het doden van de goudarend of het verstoren van zijn nest is immers al geruime tijd bij wet verboden. Toch kiest men hier voor het invoeren van een betalingsmechanisme en niet voor het louter vertrouwen op directe regulering. Het systeem is al meer dan 12 jaar in werking en heeft tot goede behoudsresultaten geleid.

Uit analyse van deze case blijkt de nood aan meer inzicht in het juridisch en institutioneel kader voor PES. Volgende vragen kunnen bijvoorbeeld gesteld worden:

- ✓ *Gaat het in dit geval om PES? Valt een dergelijke constructie onder die noemer? Worden er bepaalde criteria gesteld waaraan PES programma's dienen te voldoen?*
- ✓ *Wie kan deelnemen aan het programma? Neemt het samenwerkingsverband deel of enkel de individuele houders? Beschikt het samenwerkingsverband over de nodige rechtspersoonlijkheid om deel te nemen? Kunnen enkel personen toetreden die eigenaar zijn van een rendier of ook anderen?*
- ✓ *Aan wie komt de vergoeding toe? Is het begrip "samenwerkingsverband" voldoende duidelijk omschreven? Wanneer spreken we van een dergelijk samenwerkingsverband? Dienen hiertoe bepaalde voorwaarden voldaan te zijn? Wat als een individuele eigenaar het niet eens is met de besteding van de gelden door het samenwerkingsverband?*
- ✓ *Wie voert de betalingen uit? Welke overheidsinstantie is met deze taak belast? Welke instantie is bevoegd voor toezicht en controle van de nesten? Dient een overheidsinstelling deze taak waar te nemen of het samenwerkingsverband of een onafhankelijke organisatie?*
- ✓ *Wie stelt het bedrag van de betalingen vast? Op basis waarvan moet het bedrag bepaald worden? I.c. wordt het bedrag begroot aan de hand van de waarde van een rendier en neemt men niet de waarde van de goudarend in rekening. Kan dit?*
- ✓ *Waarvoor wordt er precies betaald? Gaat het om een "compensatie" voor de schade aan rendieren door toedoen van de goudarend, of een betaling voor het niet aantasten van de (nesten van de) goudarend? Moet er betaald worden voor handelingen die louter betrekking hebben op het naleven van de wet (i.c. het niet doden of verstoren van een bedreigde diersoort) of is dit in strijd met het vervuiler-betaalt-beginsel?*
- ✓ *Hoe lang zullen betalingen nog plaatsvinden in de toekomst? Welke zekerheid heeft de lokale bevolking op inkomsten op lange termijn? Wat als er sprake is van plotse beleidswijzigingen? Wie draagt het risico bij gevallen van overmacht (bijvoorbeeld een natuurramp die de aanwezigheid van de goudarend negatief beïnvloedt, terwijl de lokale bevolking zich wel degelijk aan de afspraken houdt)?*

### **3.3. De nood aan een juridisch kader voor PES**

In dit onderdeel onderzoeken we de nood aan een juridisch kader voor PES. Een eerste belangrijke vraag is immers *of en in welke mate* juridische omkadering werkelijk nodig wordt geacht voor de implementatie van PES. Belangrijk is dat de overheid optreedt om bij te sturen daar waar het echt nodig is, zonder afbreuk te doen aan de flexibiliteit van



PES. Betalingsmechanismen kunnen vaak spontaan ontwikkelen, op vrijwillige basis, zonder dat enige regelgevende tussenkomst geboden is. De taak van de overheid bestaat in dergelijke omstandigheden wellicht eerder uit het wegnemen van mogelijke hindernissen voor het totstandkomen van PES-programma's.<sup>397</sup>

Aangezien PES zeer verschillende verschijningsvormen heeft en net beoogt om "maatwerk" te realiseren, kunnen er o.i. geen algemene uitspraken geformuleerd worden omtrent de nood aan juridische ondersteuning. Dit aspect zal namelijk in sterke mate afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden en het type PES-programma.

T. GREIBER (2009) wijst er in dit opzicht op dat indien transacties louter tussen private partijen plaatsvinden, er meestal geen specifiek wettelijk kader voorhanden dient te zijn. Een overeenkomst tussen de betrokken partijen lijkt voldoende waarborgen te kunnen bieden. Indien het echter de bedoeling is om de positieve resultaten van een dergelijke privéovereenkomst naar een hoger niveau te tillen, dan kan wel de behoefte ontstaan aan een coherent beleid en meer juridische omkadering voor het totstandkomen van gelijkaardige transacties. De nood aan een juridisch kader stelt zich wel bij de implementatie van marktmechanismen daar zij veeleer complex zijn en meestal op gewestelijke, nationale of internationale schaal worden toegepast. Tot slot kan een gepast juridisch kader voor publieke betalingsmechanismen leiden tot meer geloofwaardigheid en goed bestuur stimuleren.<sup>398</sup>

Schematisch kan dit worden voorgesteld als volgt<sup>399</sup>:

Type PES-programma	Nood aan juridisch kader	Belang van juridisch kader
<b>Marktmechanismen</b>	Hoog	* Creatie van handelsprogramma's * Complexiteit aanpakken * Controle/beheersing van de markt
<b>Publieke betalingsmechanismen</b>	Hoog	* Promoten van PES * Rechtszekerheid creëren * Goed beleid/bestuur verzekeren
<b>Privéovereenkomsten</b>	Medium tot lag	* "Nested approach" * Opschalen van lokaal naar gewestelijk/nationaal niveau

**Bron:** T. GREIBER (2009), "Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks", p. 16.

We zullen nu nagaan welke specifieke bijdrage het juridisch kader kan leveren al naargelang de organisatiestructuur van PES.

### **A. Juridisch kader voor marktmechanismen**

<sup>397</sup> DEFRA, *Payments for ecosystem services: a short introduction*, oktober 2010, <http://archive.defra.gov.uk/environment/policy/natural-environ/documents/payments-ecosystem.pdf> ( geraadpleegd op 4 september 2012), 11 p.

<sup>398</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiii en 16.

<sup>399</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiii en 16.

Markmechanismen vereisen een specifiek (voorafgaand) juridisch kader, zijn vaak complex en moeten op grote schaal worden toegepast om het gewenste effect, namelijk het totstandkomen van de markt, te kunnen realiseren. Er is nood aan een omvattend en coherent juridisch kader voor het introduceren en reguleren van de zogenaamde “*cap and trade*”-systemen. Het juridisch kader kan volgens GREIBER onder meer volgende bijdrage leveren<sup>400</sup>:

- Duidelijk omschrijven van de **activiteiten** met een negatief effect op de status van ecosysteemdiensten opdat beperkingen aan deze activiteiten kunnen worden opgelegd;
- Vaststellen van transparante standaardnormen, quota, rechten of vergunningen (**cap**) waaraan de betrokkenen moeten voldoen;
- **Kwantificeren van de verhandelbare credits** (bv. gebaseerd op waarde, functie, impact en schaal) en het vaststellen van eenheden voor herstellende, verbeterde of behoudende ecosysteemdiensten opdat ze vertaald kunnen worden in dergelijke *credits*;
- Voorzien van een wettelijk kader voor de opzet, het beheer en het sluiten van “markten” zodat een eerlijke handel kan plaatsvinden (**trade**);
- Bieden van **rechtszekerheid** zodat vergoeding gegarandeerd kan worden op langere termijn.

## **B. Juridisch kader voor publieke betalingsmechanismen**

Bij publieke PES-mechanismen is minstens één der partijen een publieke rechtspersoon en is er dus in sterke mate sprake van overheidstussenkomst. De overheidinstelling treedt zelf op als aanbieder of als begunstigde. Deze organisatievorm van PES komt momenteel het meest voor, doch zonder dat er een coherent juridisch kader voorhanden is. Er is sprake van diversiteit wat de gehanteerde instrumenten betreft en zij worden vaak ingezet op lokale schaal.<sup>401</sup>

Een specifiek juridisch kader voor publieke PES kan onder meer volgende voordelen hebben volgens GREIBER (2009)<sup>402</sup>:

- De mogelijkheid om een algemene **beleidsvisie** voorop te stellen aangaande publieke PES en andere financiële instrumenten die worden ingezet voor natuurbescherming. Er worden schaarse overheidsmiddelen aangewend en dit dient bij voorkeur te gebeuren aan de hand van een duidelijk juridisch kader waarbij de **prioriteiten** worden aangegeven;
- Het opmaken van een **inventarisatie** van de belangrijkste financiële instrumenten waaronder belastingen, milieuheffingen, vrijstellingen van belastingen, subsidies etc. die tot doel hebben te voorzien in een continue stroom van financiële middelen voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten;
- Het **stimuleren** van het creëren van markten voor ecosysteemdiensten (daar waar deze nog niet uit zichzelf zijn ontstaan);
- De mogelijkheid **om goed bestuur** te verzekeren. In principe is het zo dat een overheidsinstelling of een vertegenwoordiger van die instelling eerst gemachtigd moet worden alvorens bepaalde handelingen te kunnen stellen waaronder het sluiten en ondertekenen van een contract. Het juridisch kader kan deze machtiging omvatten alsmede de te volgen procedure voor het aangaan van de overeenkomst. Om transparantie te bevorderen en wanbeheer of oneerlijkheid tegen te gaan kan het aangewezen zijn om het beheer en de besteding van overheidsmiddelen te laten verifiëren en superviseren door een onafhankelijk orgaan met duidelijk omschreven bevoegdheden en plichten;

<sup>400</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 13; UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>401</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 29 e.v.

<sup>402</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 29 e.v.

- De mogelijkheid om meer **rechtszekerheid en vertrouwen** te creëren bij de burgers.

Momenteel is er meestal wel al een juridische grondslag voorhanden voor publieke betalingsmechanismen<sup>403</sup>, doch daartegenover staat dat regelgeving erg diffuus is en er geen algemene richtlijnen voorhanden zijn. Zo is er vaak sprake van onsamenhangende (sectorale) regelgeving, te weinig overeenstemming tussen het gevoerde beleid van verschillende overheidssectoren, gebrek aan duidelijke criteria voor de interpretatie van relevante bepalingen of gebrek aan uitvoeringsbesluiten. Dit alles kan het totstandkomen van publieke PES-programma's in sterke mate ontmoedigen. Het ontbreekt aan overzicht en duidelijkheid. We hebben hierdoor geen zicht op de prioriteiten die gesteld worden bij allocatie van overheidsmiddelen en de rol die de waarde van ecosysteemdiensten in deze context speelt.

Vlaams Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur J. SCHAUVLIEGE wees er onlangs op dat wetenschappelijk onderzoek, dankzij het Europees Interreg project SOLABIO (Soorten en Landschappen als dragers van BIOdiversiteit), aantoonde dat er effectief een positieve link kan bestaan tussen beheerovereenkomsten en biodiversiteit.<sup>404</sup> We kunnen ons in dit opzicht de vraag stellen of de bestaande mogelijkheden ten volle worden benut.

**Art. 45 van het Natuurdecreet** voorziet bijvoorbeeld in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om beheerovereenkomsten te sluiten met grondgebruikers, in het belang van het natuurbehoud. Het betreft overeenkomsten waarbij de grondgebruiker zich er vrijwillig toe verbindt om op projectmatige basis of gedurende een bepaalde termijn, een vooraf bepaalde prestatie te leveren gericht op het bereiken van een hogere kwaliteit dan de basismilieukwaliteit, door het onderhouden of ontwikkelen van natuurwaarden en tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding. De Vlaamse regering dient de verdere regels vast te leggen voor het afsluiten van deze beheerovereenkomsten. Het is echter niet duidelijk in welke mate dit artikel wordt aangewend als juridische grondslag voor het implementeren van publieke PES-programma's. Daarnaast kan men zich de vraag stellen in welke mate de verschillende overheidsinstellingen begrippen zoals "prestaties", "basismilieukwaliteit" en "natuurwaarden" op dezelfde wijze interpreteren en hanteren.<sup>405</sup>

### **C. Juridisch kader voor privéovereenkomsten**

Private PES-overeenkomsten vereisen, zoals gezegd, slechts een beperkte mate van overheidstussenkomst. Daar deze transacties gestuurd worden door vraag en aanbod, is er geen voorafgaandelijk of specifiek juridisch kader geboden. Immers, indien een particulier geconfronteerd wordt met een bepaalde vraag naar ecosysteemdiensten en een andere particulier in de mogelijkheid verkeert om het beoogde aanbod van ecosysteemdiensten te realiseren, dan kan een PES-contract zonder meer tot stand komen. Het volstaat om te voorzien in een behoorlijk geredigeerde overeenkomst. Daarnaast moet er een zekere basisbescherming voorhanden zijn in het algemeen contractenrecht. Privé PES-overeenkomsten zijn volgens GREIBER (2009) met name afhankelijk van<sup>406</sup>:

<sup>403</sup> Zie bijvoorbeeld: Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieumaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling, BS 22 februari 2008.

<sup>404</sup> Toespraak J. SCHAUVLIEGE (Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur), "Beheerovereenkomsten met landbouwers hebben positief resultaat voor biodiversiteit", 21 mei 2012, <http://www.jokeschauvliege.be/sites/jschauvliege/files/Solabio-project.pdf> (geraadpleegd op 5 december 2012).

<sup>405</sup> S. DANCKAERT, D. VAN GIJSEGHEM en L. BAS, *Groene en blauwe diensten in Vlaanderen, Praktijkervaringen.*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, 2011, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Groene%20en%20blauwe%20diensten%20in%20Vlaanderen.pdf> (geraadpleegd op 28 juni 2012), p. 42.

<sup>406</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 11 – 12.

- Een rechtssysteem dat gebaseerd is op het principe "***pacta sunt servanda***", een algemeen basisrechtsbeginsel dat van fundamenteel belang is in het internationaal recht maar ook in het burgerlijk recht en dat inhoudt dat afspraken gerespecteerd moeten worden;
- **Afwezigheid van wettelijke bepalingen die PES-contracten verbieden**;
- Voldoende en adequate **rechtsmiddelen** in het burgerlijk recht zodat partijen de naleving van het contract kunnen afdwingen;
- Het principe van de **rechtstaat** waarbij overheidsmacht gereguleerd en beperkt wordt door het recht.

Er dient gewezen te worden op het feit dat private PES-programma's zich meestal op kleine (lokale) schaal voordoen met als doel om een concrete (lokale) problematiek aan te pakken. Op dit niveau is het namelijk gemakkelijker om particuliere investeerders aan te trekken, potentiële aanbieders te identificeren en het aspect van de "voorwaardelijkheid" van de betalingen na te gaan. Het behoort meestal niet tot de mogelijkheden om via privéovereenkomsten een problematiek aan te pakken die zich op een grotere schaal voordoet, tenzij er gebruik wordt gemaakt van een "*nested approach*" (geneste benadering). Hierbij zal er nog steeds gebruik worden gemaakt van verschillende lokale particuliere investeerders en aanbieders, terwijl er tezelfdertijd een eenduidige strategie wordt gehanteerd voor de ruimere problematiek. Adequaat beleid en (uitvoering van) wet- en regelgeving kan het "opschalen" van de resultaten naar een hoger niveau ondersteunen en ervoor zorgen dat individuele projecten aansluiten op de gemeenschappelijke strategie.

Later zullen we nog uitgebreid terugkomen op enkele belangrijke aspecten die aan bod kunnen komen bij het opstellen van private PES overeenkomsten (zie 5. Private PES-overeenkomsten: aandachtspunten en valkuilen).

### 3.4. Opbouw en schaal van het juridisch kader

PES-programma's kunnen geïmplementeerd worden op verschillende niveaus, afhankelijk van de betrokken begunstigen, de aanbieders en de ruimtelijke verbondenheid tussen hen. Indien er voornamelijk op lokale schaal baten gerealiseerd worden, dan is een lokaal PES-programma wellicht het meest aangewezen. Echter, als de baten voelbaar zijn op nationaal of gewestelijk niveau, dan kan men argumenteren dat een nationaal of gewestelijk PES-programma het meest gepast is of de bevoegde overheid andere maatregelen moet nemen om het aanbod te verzekeren. Wanneer er sprake is van globale baten, dan is een internationaal gecoördineerd programma mogelijk aan te raden.<sup>407</sup>

Een vraag die hiermee samenhangt heeft betrekking op de opbouw en de schaal van het juridisch kader voor PES. GREIBER (2009) ontwaart twee kernaspecten<sup>408</sup>:

#### **1. Ervaring en kennisopbouw inzake PES ontstaan vanuit "*learning by doing*" en de "*nested approach*":**

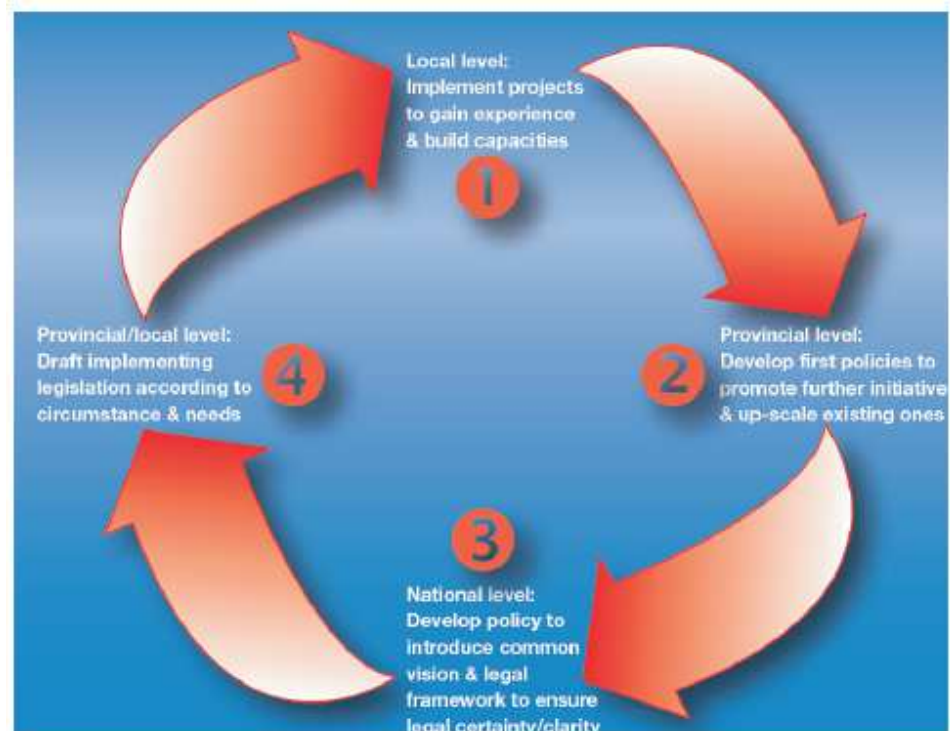
- In een **eerste fase**, voordat een juridisch kader wordt uiteengezet, is het belangrijk om eerst een aantal PES-programma's te ontwikkelen en te implementeren zodat de nodige ervaring en kennis kan worden opgebouwd door het proces van *trial and error*. Voor sommige betalingsmechanismen (bijvoorbeeld subsidies) beschikt men inmiddels al over een ruime ervaring.

<sup>407</sup> Hier dienen we op te merken dat in de praktijk het onderscheid tussen dergelijke baten niet altijd even makkelijk zal gemaakt kunnen worden; TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 186.

<sup>408</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 22.

- In een **tweede fase**, nadat ervaring werd opgedaan en kennis werd gedocumenteerd, kunnen vervolgens inspanningen worden geleverd om te leren uit deze ervaringen en bepaalde positieve PES-ervaringen te transponeren naar andere locaties of op grotere schaal. Voor dit proces van "opschalen" kan een eerste formeel kaderwerk bestaan uit een PES-beleid of -strategie op lokaal niveau (gemeenten, steden of provincies).
- Een Vlaamse of nationale regelgeving of strategie kan in de **derde fase** totstandkomen. Het voordeel hiervan is dat er meer rechtszekerheid ontstaat. Anderzijds mag uniformiteit niet leiden tot een *topdown* benadering waarbij regelgeving en beleid op hoger niveau PES-programma's sturen zonder dat hierbij de lokale context in overweging wordt genomen. Regelgeving en beleid moeten daarom tegelijkertijd zo veel en zo weinig als mogelijk interveniëren.
- Het uitwerken van verdere details en implementatie kan overgelaten worden aan uitvoerende regelgeving. Dit kan plaatsvinden in een **vierde fase**.

Op deze manier kan als het ware een "cyclus" totstandkomen. Dit wordt door GREIBER visueel voorgesteld als volgt:



**Bron:** T. GREIBER (2009), "Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks", p. 22.

## **2. De overheidsstructuur van het betrokken land – federale staat of eenheidsstaat:**

- Indien het een federale staat betreft, zoals België, zal men eerder geneigd zijn om regelgeving en strategieën met betrekking tot PES aan te nemen op elk niveau (nationaal, gewestelijk en lokaal) terwijl men in eenheidsstaten eerder geneigd zal zijn om wetgeving enkel op nationaal niveau te voorzien.

Uit het voorgaande volgt dat het aangewezen is om zoveel als mogelijk een *bottom-up* strategie te hanteren waarbij voorzien wordt in voldoende juridische ondersteuning op elk niveau (nationaal, gewestelijk en lokaal) doch waarbij de flexibiliteit van PES in acht wordt genomen en enkel geïntervenieerd wordt op een hoger niveau voor zover dit werkelijk nodig wordt geacht voor het ondersteunen van de implementatie van PES-programma's. De federale staatsstructuur in België laat een dergelijke handwijze toe.

Het is van groot belang dat er niet voorbij wordt gegaan aan de fase van "learning by doing".

## 4. Aanbevelingen voor het juridisch kader voor PES

Uit het voorgaande bleek reeds dat PES uitermate contextgebonden is. Het ontwerp en de inhoud van PES-programma's worden steeds beïnvloed door de ecologische, economische, sociale en institutionele omstandigheden in het gebied waarin zij ten uitvoer worden gelegd.<sup>409</sup> Aangezien deze omstandigheden kunnen evolueren, is een flexibele aanpak steeds aangewezen. Dit geldt ook voor het juridisch kader. We hebben gezien dat niet elk PES-programma dezelfde mate van juridische ondersteuning vereist. Overregulering dient vermeden te worden daar het de effectiviteit van PES-programma's in ernstige mate kan verhinderen. Het lijkt ons alleszins aangewezen om steeds een juiste balans na te streven tussen enerzijds de nood aan duidelijke en efficiënte regels en anderzijds de vrijheid van het contracteren en de marktwerking. Er moet voldoende ruimte blijven bestaan voor het spontaan ontwikkelen van PES-programma's, zonder dat hierbij de mogelijke gevaren voor misbruik uit het oog worden verloren.<sup>410</sup>

We beginnen dit onderdeel met een analyse van het instrumentarium voor PES. We zullen vervolgens nagaan wat de meerwaarde kan zijn van een algemeen juridisch kader voor PES. Hierbij kunnen bijvoorbeeld thema's aan bod komen zoals terminologie, basisdoelstellingen, institutioneel kader, basisbeginselen en handhaving. Voor specifieke bepalingen zoals vereisten voor goed beheer of gebruik van ecosysteemdiensten, is het wellicht aangewezen om gebruik te maken van sectorale regelgeving en uitvoeringsbesluiten.<sup>411</sup> Het doel van onderhavige studie is echter niet om uitgebreid in te gaan op de specifieke juridische ondersteuning die voorhanden dient te zijn bij elk mogelijk type PES-programma. We beogen louter de contouren te schetsen van een robuust juridisch kader voor betalen voor ecosysteemdiensten, waarbij enkele inhoudelijke aanbevelingen geformuleerd worden die van toepassing kunnen zijn ongeacht het type PES.

### 4.1. Evaluatie van het huidig juridisch instrumentarium

In bepaalde landen is er momenteel al wet- of regelgeving in voege die duidelijk een belemmerende of beperkende factor vormt voor het totstandkomen van PES-programma's.<sup>412</sup>

**Bijvoorbeeld:** In Ecuador voorziet art. 74 van de Grondwet dat ecosysteemdiensten niet toegeëigend kunnen worden en dat hun productie, bevoorrading en gebruik gereguleerd wordt door de nationale overheid. Dit artikel wordt meestal geïnterpreteerd in die zin dat het

---

<sup>409</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>410</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 25 – 27; S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) (geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 7.

<sup>411</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiii.

<sup>412</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 16.

niet mogelijk is een PES-programma te voorzien zonder bijkomende regulering of richtlijnen van de overheid.<sup>413</sup>

Het is bijgevolg aangewezen om eerst na te gaan of dit fenomeen zich ook in ons land voordoet. Zijn er wettelijke bepalingen in voege die een hindernis kunnen vormen voor het implementeren van PES-programma's?<sup>414</sup>

Eenzijds kunnen er momenteel noch in de Belgische Grondwet, noch in enige andere nationale, Vlaamse of lokale regelgeving bepalingen teruggevonden worden die expliciet verwijzen naar PES (zie deel 2, 3. Evaluatie van het huidig instrumentarium). Er is geen sprake van een algemeen juridisch kader voor PES noch van een bijzonder juridisch kader voor de verschillende organisatievormen van PES (marktmechanismen, publieke PES of privéovereenkomsten). Bovendien kan dit concept vooralsnog niet worden teruggevonden in de rechtspraak en slechts in zeer beperkte mate in de rechtsleer. De transacties die mogelijk nu al plaatsvinden met betrekking tot ecosysteemdiensten worden alleszins niet *as such* benoemd. Het is, op het eerste zicht, dan ook niet duidelijk of zij over voldoende juridische ondersteuning beschikken. Dit hangt voorlopig nog in sterke mate af van het individueel programma en de specifieke context waarin het zich voordoet.

Anderzijds is het zo dat er momenteel geen enkele wettelijke bepaling expliciet voorziet in een verbod voor het totstandkomen van PES-programma's. Het is dus geenszins zo dat er een onoverkomelijke hindernis gelegen is in de huidige wetgeving. Het zal gaandeweg duidelijk moeten worden welke bestaande (sectorale of meer algemene) regelgeving een ongunstig effect kan hebben op het totstandkomen van PES-programma's. De overheid dient waar nodig tussen te komen om de belemmeringen voor het implementeren van PES-programma's te detecteren en weg te werken.

**Bijvoorbeeld:** Uit een recente studie van het Departement Landbouw en Visserij (2011) blijkt dat de bestaande sectorale wetgeving het soms moeilijk maakt om proefprojecten op te zetten in het kader van zgn. blauwe en groene diensten. Zo worden er in concrete gevallen knelpunten gesignaleerd aangaande de afstemming met wetgeving op vlak van ruimtelijke ordening, fiscaliteit en parafiscaliteit, openbare aanbestedingen, verkeerswetgeving en mestwetgeving.<sup>415</sup>

## 4.2. Instrumentarium voor een juridisch kader voor PES

De volgende vraag die gesteld kan worden is hoe PES-programma's de nodige juridische ondersteuning kunnen bekomen. Welke regelgevende instrumenten zijn hiertoe beschikbaar en kunnen een bijdrage leveren aan het implementeren van PES?

### A. PES en de Grondwet

---

<sup>413</sup> S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) (geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 6.

<sup>414</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>415</sup> S. DANCKAERT, D. VAN GIJSEGHEM en L. BAS, *Groene en blauwe diensten in Vlaanderen, Praktijkervaringen.*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, 2011, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Groene%20en%20blauwe%20diensten%20in%20Vlaanderen.pdf> (geraadpleegd op 28 juni 2012), p. 41 e.v.

In de eerste plaats kan de Grondwet een belangrijke rol spelen bij het erkennen van de waarde van ecosystemen en ecosysteemdiensten en op die manier bijdragen aan een gunstige atmosfeer voor het introduceren van het thema "betalen voor ecosysteemdiensten". Momenteel vormt geen enkele bepaling in de Grondwet een belemmering voor het totstandkomen van PES-programma's. Het lijkt ons echter niet noodzakelijk om in de Grondwet een uitdrukkelijke verwijzing te voorzien naar PES.

In deel 3 werd de mogelijkheid besproken om een subjectief recht op leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu te voorzien in de Grondwet (zie 2.8. Een grondwettelijke verankering van het subjectief recht op leven in een kwalitatief hoogstaand leefmilieu?). Desgevallend kan ook het recht van het ecologisch patrimonium om te bestaan, te floreren en te evolueren worden vermeld (in de hypothese van rechtssubjectiviteit, zie 2.7. Een stap verder: het ecologisch patrimonium als rechtssubject?). Een uitdrukkelijke verwijzing naar de waarde van ecosysteemdiensten voor het welzijn en het voortbestaan van de mensheid en de gehele biosfeer is o.i. meer dan voldoende om dit concept te integreren en promoten in de Grondwet.<sup>416</sup> Het aanpassen van de Grondwet is uiteraard geen gewestelijke doch een federale bevoegdheid.

### **B. Overkoepelend juridisch kader voor PES of aanpassen van bestaande regelgeving?**

Eén van de mogelijkheden is om te voorzien in een nieuw, overkoepelend en algemeen juridisch kader voor PES. Rechtsregels die betrekking hebben op PES kunnen opgenomen worden in een Vlaams decreet of desgevallend geïntegreerd worden in het algemeen juridisch kader voor de bescherming van ecosysteemdiensten, namelijk het ecosysteem- of ecosysteemdienstendecreet (zie deel 2, 4. Aanbevelingen voor het juridisch kader voor ecosystemen en ecosysteemdiensten). Wederom kan deze redenering worden doorgetrokken naar het Europese niveau. Er kan geopteerd worden voor een richtlijn die de algemene strategie van Europa incorporeert met betrekking tot PES en desgevallend kunnen deze bepalingen opgenomen worden in een algemene richtlijn voor ecosystemen en ecosysteemdiensten.

De keuze voor afzonderlijke PES-regelgeving is momenteel nog niet erg gebruikelijk, ook niet in andere landen. We staan daarom even stil bij de mogelijke voor- en/of nadelen verbonden aan het introduceren van een algemeen juridisch kader voor PES<sup>417</sup>:

<b>Voordelen:</b>	<b>Nadelen:</b>
Aandacht vestigen op PES in het algemeen	
Meer bewustzijn en erkenning voor PES als legitiem beleidsinstrument	
Uitgebreide codificatie	Verdere fragmentatie van het milieurecht
Verduidelijken van de doelstellingen, inhoud en schaal van PES	Meer complexiteit van het juridisch kader
Rechtszekerheid creëren	Conflicterend juridisch kader creëren door onverenigbaarheden met bestaande regelgeving

<sup>416</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiii; M. SMITH, D. DE GROOT, D. PERROT-MAÎTRE en G. BERGKAMP, *Pay – Establishing payments for watershed services*. Gland, Switzerland: IUCN, 2006, Reprint, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, 103 p.

<sup>417</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 18.



Ondersteuning van de implementatie van PES-programma's	Belemmering van de implementatie van PES-programma's
--	--

**Bron:** T. GREIBER (2009), "Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks", p. 18.

Een afzonderlijk juridisch kader kan de aandacht vestigen op PES als vernieuwend (beleids)instrument om milieudoelstellingen te realiseren. Bovendien kan de interesse voor PES gewekt worden doordat er meer licht wordt geworpen op de economische mogelijkheden verbonden aan het concept "ecosysteemdiensten" en de alternatieve wijzen van inkomensverwerving die eruit kunnen voortvloeien. Zo kan er geleidelijk aan een nieuwe houding totstandkomen ten aanzien van de natuur.<sup>418</sup> Het is sterk aangewezen dat uitdrukkelijk bepaald wordt welke gevolgen het introduceren van nieuwe regelgeving zal hebben ten aanzien van bestaande wet- en regelgeving en de economische instrumenten die reeds ter beschikking zijn.

Indien er te weinig politieke of publieke ondersteuning is voor het introduceren van een afzonderlijk juridisch kader of als dit eenvoudigweg niet werkbaar is, dan kan een alternatieve optie eruit bestaan om nieuwe PES-bepalingen te integreren in het bestaand instrumentarium, zowel in algemene regelgeving (Natuurdecreet en DABM) als in sectorale regelgeving die zich specifiek richt op de bescherming van ecosystemen of onderdelen ervan (bossen, water, bodem etc.).<sup>419</sup> Op deze manier kunnen er telkens specifieke bepalingen voorzien worden voor het totstandkomen, implementeren en reguleren van PES-programma's per sector of beleidssegment. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat dit mogelijk minder inspanningen vergt op vlak van wetgevend initiatief en afstemming van de verschillende wetten onderling. Bovendien kan het de uitgelezen kans vormen om het huidig instrumentarium te vereenvoudigen, verduidelijken (met oog op het aanbrengen van uniformiteit in de begrippen etc.) en waar nodig te optimaliseren overeenkomstig de gehanteerde PES-strategie. De reeds bestaande economische instrumenten kunnen aangepast of nader uitgewerkt worden per sector.<sup>420</sup>

Ongeacht de keuze die men maakt, is voor het totstandkomen van efficiënte en doeltreffende PES-regels alleszins vereist dat er zich geen tegenstrijdigheden voordoen met direct en indirect relevante wetgeving (landbouw, energie, fiscaliteit, ruimtelijke ordening etc.). Bestaande wet- en regelgeving moet in dit opzicht gescreend worden zodat er geen hindernissen blijven bestaan voor het implementeren van PES-programma's. Tezelfdertijd moet worden nagegaan of de volledige capaciteit wordt aangewend om het concept "betalen voor ecosysteemdiensten" te onderschrijven en moeten perverse prikkels met een negatief effect op PES-programma's vermeden worden.<sup>421</sup>

<sup>418</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 18.

<sup>419</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiii en 19; M. SMITH, D. DE GROOT, D. PERROT-MAÎTRE en G. BERGKAMP, *Pay – Establishing payments for watershed services*. Gland, Switzerland: IUCN, 2006, Reprint, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, 103 p.

<sup>420</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiii en 19; M. SMITH, D. DE GROOT, D. PERROT-MAÎTRE en G. BERGKAMP, *Pay – Establishing payments for watershed services*. Gland, Switzerland: IUCN, 2006, Reprint, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, 103 p.

<sup>421</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiii en 20; M. SMITH, D. DE GROOT, D. PERROT-MAÎTRE en G. BERGKAMP, *Pay – Establishing payments for watershed services*. Gland, Switzerland: IUCN, 2006, Reprint, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, 103 p.; UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

### C. Overzicht van het instrumentarium voor PES

Samengevat kan volgend overzicht worden gegeven voor het instrumentarium voor PES<sup>422</sup>:

Type wetgevend instrument	Functie
<b>Grondwet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Erkennen van het recht op een gezond leefmilieu</li> <li>* Erkennen van de waarde van ecosysteemdiensten voor het menselijk welzijn en de biosfeer</li> </ul>
<b>Algemeen juridisch kader voor PES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Introduceren van een algemene PES-strategie</li> <li>* PES erkennen als legitiem beleidsinstrument</li> <li>* Definiëren van het concept PES en de verschillende soorten omschrijven; definiëren van andere belangrijke begrippen inzake PES</li> <li>* Basisprincipes</li> <li>* Creëren van gespecialiseerde instellingen (onder meer voor inventarisatie/registratie van PES)</li> <li>* Algemene bepalingen inzake handhaving</li> </ul>
<b>Sectorale regelgeving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aanmoedigen van gedecentraliseerd beheer</li> <li>* Verduidelijken/aanpassen van bestaande economische instrumenten om ook PES te integreren</li> <li>* Voorzien van bepalingen voor fondsenwerving</li> <li>* Institutioneel kader aanpassen of verder uitwerken</li> <li>* Toezicht, naleving en afdwingbaarheid verder reguleren</li> <li>* Introduceren van algemene vereisten voor goed beheer of (land)gebruik</li> </ul>
<b>Uitvoerende regelgeving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Uitvoeringsbepalingen voor specifieke aspecten, meer gedetailleerd (bv. voor wat betreft de algemene vereisten voor goed beheer of (land)gebruik)</li> </ul>
<b>Indirect relevante wetgeving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Verzekeren van verenigbaarheid met PES-regels of principes</li> <li>* Vermijden van perverse financiële prikkels</li> <li>* Aanmoedigen van plannen van (land)gebruik en beheer gebaseerd op een ecosysteem(diensten)benadering</li> </ul>

**Bron:** T. GREIBER (2009), "Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks", p. 28.

### 4.3. Algemene inhoudelijke aanbevelingen

<sup>422</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiii; M. SMITH, D. DE GROOT, D. PERROT-MAÎTRE en G. BERGKAMP, *Pay – Establishing payments for watershed services*. Gland, Switzerland: IUCN, 2006, Reprint, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, p. 28.

Uit het voorgaande bleek dat Vlaanderen noch België of Europa beschikt over een algemeen juridisch kader waarbinnen transacties, die betrekking hebben op betalen voor ecosysteemdiensten, gevat kunnen worden. In sommige andere landen is dit uitzonderlijk wel al het geval. Dergelijke initiatieven verdienen nader rechtsvergelijkend onderzoek aangezien er interessante en nuttige aandachtspunten uit afgeleid kunnen worden. Deze bespreking komt in onderhavige studie echter niet uitgebreid aan bod.

Er kan **bijvoorbeeld** verwezen worden naar de "*Decision on the pilot policy for Payment for Forest Environmental Services*" (Vietnam)<sup>423</sup> en op internationaal niveau naar de "*Draft code of conduct on Payments for Ecosystem Services in integrated water resources management*" (VN).<sup>424</sup>

De overheid moet erop toezien dat beleid en regelgeving geen overbodige restricties opleggen aan het spontaan totstandkomen van PES-programma's en dat de inhoud van PES-overeenkomsten er niet onnodig door beperkt wordt. Het is immers niet de bedoeling dat potentiële aanbieders en/of begunstigen afgeschrikt worden om deel te nemen aan een PES-programma. Een juridisch kader beoogt meer duidelijkheid en ondersteuning te verschaffen en misbruiken te voorkomen.<sup>425</sup> Indien men zou opteren voor een afzonderlijk juridisch kader voor PES of als dergelijke algemene regels geïntegreerd zouden worden in bestaande wetgeving, dan kunnen hierbij een aantal belangrijke thema's aan bod komen.

## **A. Beleidsstrategie en toepassingsgebied**

Bij het ontwikkelen van een algemene beleidsstrategie voor PES kan vermeld worden dat de implementatie van succesvolle PES-programma's een belangrijke bijdrage levert aan<sup>426</sup>:

- De bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten;
- De bescherming van het recht op leven in een gezond leefmilieu;
- Het erkennen van de monetaire, ecologische en maatschappelijke waarde van ecosysteemdiensten;
- Het creëren van alternatieve mogelijkheden van inkomensverwerving;
- Het voorzien in een continue stroom van financiële middelen voor de bescherming, het herstel en het duurzaam gebruik van ecosystemen en ecosysteemdiensten.

Het ultieme streefdoel is om het gebruik van PES als beleidsinstrument te promoten zodat geleidelijk aan een duurzame economische basis tot stand kan komen voor de bescherming van ecosystemen, dit met het oog op het verbeteren van de kwaliteit en de kwantiteit van het aanbod van ecosysteemdiensten en het voorkomen, beheersen of verminderen van schadelijke effecten van wanbeheer of -gebruik.<sup>427</sup> Deze beleidsstrategie voor PES dient vervolgens gehanteerd te worden op elk overheidsniveau en in elke relevante sector. Dit kan de efficiëntie, doeltreffendheid en billijkheid van PES alleen maar vergroten. Bovendien is de strategie van toepassing ongeacht de organisatievorm, de betrokken deelnemers, de schaal of de beoogde ecosysteemdienst

<sup>423</sup> [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

<sup>424</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>425</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>426</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 24.

<sup>427</sup> [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

van het PES-programma.<sup>428</sup> Per sector of per betrokken gebied kan desgevallend een meer uitgewerkte strategie worden bepaald.

## B. Terminologie

Een heldere definiëring en duidelijke omschrijving van relevante begrippen kan de communicatie tussen de betrokken partijen enkel verbeteren.<sup>429</sup> In dit opzicht kan het concept "betalen voor ecosysteemdiensten" en de ratio ervan toegelicht te worden. Tevens is het aangewezen om een algemeen hanteerbare definitie van PES te voorzien (zie 2. Het concept "betalen voor ecosysteemdiensten").

In de voorgaande hoofdstukken werden reeds een aantal belangrijke begrippen gedefinieerd die eveneens een rol spelen in de PES context (onder meer ecosysteem, ecosysteemdiensten, ecosysteem- en ecosysteemdienstenbeheer). Daarnaast kunnen een aantal nieuwe begrippen omschreven worden:

- **Aanbieder:** de (land)gebruiker of beheerder die een aanbod van een bepaalde kwantiteit of kwaliteit van ecosysteemdiensten tot stand kan brengen.
- **Begunstigde:** degene die gebaat is bij het aanbod van ecosysteemdiensten.
- **Overheidsinstellingen:** rechtspersonen met publieke verantwoordelijkheden of functies of verzorgers van publieke diensten, onder meer nationale, gewestelijke of lokale agentschappen, gezamenlijke lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking.
- **Bundeling:** niet één ecosysteemdienst maar een bundel van ecosysteemdiensten (van hetzelfde grondgebied) maakt deel uit van het aanbod, waarvoor één en dezelfde begunstigde betaalt.<sup>430</sup>
- **Layering:** een bundel van ecosysteemdiensten (van hetzelfde grondgebied) wordt betaald door meerdere en verschillende begunstigten.<sup>431</sup>
- **Referentieniveau:** het referentieniveau wordt enerzijds bepaald door wettelijke vereisten en anderzijds door goede praktijken inzake (land)gebruik of beheer. Hieruit kan worden afgeleid welke de minimale verwachtingen van de samenleving zijn ten aanzien van het (land)gebruik of beheer. Dit niveau vormt het uitgangspunt bij het bepalen van de grens tussen PES en het vervuiler-betaalt-principe (zie 2.3. PES vs. de vervuiler betaalt).
- **Goede praktijken van duurzaam beheer en (land)gebruik:** het beheer en (land)gebruik waaraan elke redelijke en vooruitziende beheerder of gebruiker in de regio zich zou houden.

Bovendien kunnen de criteria voor PES-programma's opgelijst en omschreven worden: transparant systeem, additioneel aanbod, voorwaardelijke betalingen en vrijwillige aanbieders (zie 2.2. Concrete invulling van de definitie en criteria voor PES). Bij de bespreking van bepaalde begrippen kunnen desgevallend duidelijke voorbeelden worden gegeven, onder meer van de ecosysteemdiensten die het voorwerp kunnen uitmaken van een PES-programma (voorziening van vers water of zuivere lucht, waterregulatie, koolstofopslag, klimaatregulatie, bescherming tegen wateroverlast of erosie, biodiversiteit, esthetische waarde, recreatiemogelijkheden etc.) of de handelingen die de kwaliteit of de kwantiteit van het aanbod van ecosysteemdiensten op één of andere manier kunnen verhogen (bebossing, duurzame technieken in de landbouw, overstromingsgebieden, geïntegreerde gewasbescherming, vervuilingquota, minder intensief gebruik etc.)<sup>432</sup>

<sup>428</sup> [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

<sup>429</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 24.

<sup>430</sup> H. DUNN, *Payments for Ecosystem Services*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 4, Crown, Londen, 2011, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/ecosystem-payment-services-pb13658a.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 39.

<sup>431</sup> H. DUNN, *Payments for Ecosystem Services*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 4, Crown, Londen, 2011, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/ecosystem-payment-services-pb13658a.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 39.

<sup>432</sup> [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012); UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006,

### **C. Schaal en organisatievorm van PES-programma's**

PES-programma's kunnen op verschillende schalen worden toegepast (lokaal, gewestelijk, nationaal of internationaal). Het kiezen voor een bepaalde schaal zal afhankelijk zijn van wie er allemaal baat heeft bij een bepaald PES-programma. Indien er enkel op lokaal niveau baten gerealiseerd worden, bijvoorbeeld bescherming tegen een plaatselijk probleem van wateroverlast, dan is een lokaal PES-programma aangewezen. Indien er echter globale baten totstandkomen, bijvoorbeeld bescherming van de biodiversiteit, dan kan wellicht beter geopteerd worden voor een internationaal PES-programma.<sup>433</sup> De verschillende schalen van PES-programma's kunnen toegelicht worden in het juridisch kader. Het verdient daarnaast aanbeveling om de verschillende organisatievormen van PES te vermelden en te omschrijven in het juridisch kader: publieke betalingsmechanismen, marktmechanismen en privéovereenkomsten (zie 2.4. Soorten PES-programma's).<sup>434</sup>

### **D. Algemene basisprincipes**

In deel 2 kwamen bij de bespreking van het juridisch kader voor de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten, reeds volgende algemene beginselen aan bod: het vervuiler-betaalt-beginsel, het gebruiker/begunstigde-betaalt-beginsel, het terugbetalen-van-de-volledige-kosten-beginsel, het optimalisatiebeginsel, de zorgplicht en het participatiebeginsel (zie C. Nieuwe algemene beginselen). Deze beginselen spelen ongetwijfeld een zeer belangrijke rol bij PES. Zij dienen echter nog aangevuld te worden met andere noemenswaardige basisprincipes voor het verwezenlijken van succesvolle PES-programma's<sup>435</sup>:

- **Het aanbieder-krijgt-principe:** degene die een bepaald aanbod van ecosysteemdiensten tot stand brengt, kan hiervoor vergoed worden indien er handelingen worden gesteld die verder reiken dan het referentieniveau, namelijk het louter naleven van de wettelijke verplichtingen of het hanteren van goede praktijken van (land)gebruik of beheer.<sup>436</sup>
- **Milieubaten:** de belangrijkste doelstelling van een PES-programma moet gelegen zijn in het behalen van milieubaten. Alle betrokken partijen moeten die milieudoelstellingen nastreven meer bepaald door ervoor te zorgen dat het programma een duurzaam aanbod van ecosysteemdiensten verzekert.
- **Economische efficiëntie:** partijen die deelnemen aan een PES-programma moeten tevens streven naar economische efficiëntie door ervoor te zorgen dat het programma ontworpen en geïmplementeerd wordt op de meest kostenefficiënte wijze. In dit opzicht is het aangewezen om de baten te maximaliseren en de kosten (voornamelijk transactiekosten) te minimaliseren.

---

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>433</sup> Het onderscheid tussen lokale baten en baten op grotere schaal zoals nationale baten en globale baten, zal niet altijd even duidelijk zijn. De bedoeling is voornamelijk dat men niet uit het oog verliest op welke schaal er baten gerealiseerd worden, met name omwille van het aspect van de sociale rechtvaardigheid (zie 7.4. Waar ligt de grens voor aanspraken op vergoeding?).

<sup>434</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.; [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

<sup>435</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>436</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index_en.htm) (geraadpleegd op 12 december 2012).

- **Bundeling/layering:** betrokken partijen dienen na te gaan of het mogelijk is om gebruik te maken van de verwevenheid tussen ecosysteemdiensten met het oog op *bundeling of layering* waardoor de transactiekosten eventueel verminderd kunnen worden.
- **Billijkheid en sociale rechtvaardigheid:** partijen die deelnemen aan een PES-programma dienen ervoor te zorgen dat hierdoor geen sociale onrechtvaardigheid gecreëerd wordt. Zij moeten erop toezien dat de sociale welvaart behouden blijft of verbeterd wordt. Partijen streven naar een zo billijk mogelijke verdeling van de kosten en de baten verbonden aan duurzaam beheer van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Een PES-programma moet een juiste balans vinden tussen efficiëntie (korte termijn) en billijkheid (lange termijn).<sup>437</sup>
- **Transparantie en het recht op toegang tot informatie:** bij het ontwerp en het uitvoeren van een PES-programma moet de transparantie gewaarborgd blijven. Dit bevordert het vertrouwen tussen aanbieders en begunstigden. Bovendien draagt het delen van informatie bij aan succesvolle onderhandelingen. Het recht op toegang tot informatie (onder meer PES-registratie en registratie van eigendoms- en gebruiksrechten) moet steeds geëerbiedigd worden.
- **Participatie:** Alle betrokken partijen moeten kunnen deelnemen aan het besluitvormingsproces. Het nemen van beslissingen aangaande de meest geschikte maatregel om de milieudoelstellingen te bereiken, houdt steeds een afweging in van de belangen van de betrokkenen. Daarom is het van essentieel belang dat degenen die getroffen worden door de maatregel kunnen deelnemen aan het beleid zodat inspraak en controle mogelijk wordt.
- **Vermijden van dubbelbetaling:** bedragen die betaald worden in het kader van een PES-programma vervangen niet automatisch de reeds bestaande heffingen of belastingen. Wel is het de taak van de overheid om in dit opzicht dubbelbetaling van de baten en/of de kosten op te sporen en te vermijden.<sup>438</sup>
- **Goed bestuur:** voor het welslagen van PES en het behalen van resultaten op lange termijn is "goed bestuur" eveneens een bepalende factor: er moet een sfeer gecreëerd worden van vertrouwen. De overheid moet publieke participatie, transparantie en toegang tot informatie garanderen. Publieke PES-programma's dienen in dit opzicht betrouwbaar en voorspelbaar te zijn.<sup>439</sup>

## E. Institutioneel kader

Een volgend belangrijk punt is gelegen in het institutioneel kader. Het is namelijk de vraag of er beroep kan worden gedaan op bestaande overheidsinstellingen of dat er nieuwe instellingen gecreëerd moeten worden voor het implementeren van PES. Tevens is van belang welke rol overheidsinstellingen dienen te vervullen in deze context en op welk niveau zij het best opereren.<sup>440</sup>

### Algemeen: verdeling van taken en bevoegdheden

Ongeacht of er gekozen wordt voor nieuwe overheidsinstellingen of dat er gebruik wordt gemaakt van bestaande instellingen, dient een duidelijke verdeling van de taken en bevoegdheden vastgesteld te worden. Op die manier wordt het mogelijk om deskundigen aan te trekken die beschikken over de nodige *knowhow* met betrekking tot PES. De volgende taken kunnen onderscheiden worden<sup>441</sup>:

- **Ondersteuning van PES-programma's** (wetenschappelijk onderzoek en planning)

<sup>437</sup> S. WUNDER, *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper nr. 42, 2005, p. 12.

<sup>438</sup> [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

<sup>439</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xvi; M. SMITH, D. DE GROOT, D. PERROT-MAÎTRE en G. BERGKAMP, *Pay – Establishing payments for watershed services*. Gland, Switzerland: IUCN, 2006, Reprint, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, p. 82 – 83.

<sup>440</sup> K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisféra\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisféra_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 24.

<sup>441</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 24.

- **Fondsenwerving** (verzamelen en beheren van financiële middelen)
- **Toegang verlenen tot informatie, participatie bevorderen en oplossen/vermijden van conflicten** (gesprekken met belanghebbenden, onderhandelen etc.)
- **Toezicht en controle op naleving van wetten en overeenkomsten**
- **Afdwingen van wetten en overeenkomsten**

Alleszins is er nood aan dialoog, openheid, transparantie en samenwerking tussen de verschillende overheidsinstellingen.<sup>442</sup>

### Gedecentraliseerd bestuur

Bij het totstandkomen van succesvolle PES-programma's speelt gedecentraliseerd bestuur een cruciale rol. Administratieve en financiële autonomie kan de betrokken overheidsinstellingen immers in staat stellen om prioriteiten te bepalen bij de aanpak van milieuproblemen waarmee zij op het eigen niveau geconfronteerd worden. Teveel institutionele betrokkenheid, hiërarchie en complexe administratieve procedures hebben een belemmerende werking op het totstandkomen van PES-programma's.<sup>443</sup>

Het is aangewezen om beheer en administratie van PES-programma's in de mate van het mogelijke aan het lokale niveau toe te wijzen en pas subsidiair aan een hoger niveau. Tussenkost van gewestelijke of nationale overheden is aangewezen indien er op gewestelijke of nationale schaal baten gerealiseerd worden of implementatie van PES-programma's op grotere schaal kan plaatsvinden.<sup>444</sup>

### Lokale overheidsinstellingen

De lokale overheidsinstellingen hebben een goed beeld van de plaatselijke omstandigheden en kunnen bijgevolg beter inspelen op de mogelijkheden voor het implementeren van lokale PES-programma's. Zij zijn het best geschikt om de gebieden en de partijen (potentiële aanbieders en begunstigden) te identificeren die in aanmerking komen voor een lokaal PES-programma. Gezien hun geografische nabijheid en nauwere contacten met de plaatselijke bevolking zijn ze bovendien in staat om een vertrouwensrelatie op te bouwen en een bemiddelende rol op te nemen. In dit opzicht kunnen ze optreden als intermediaire partij of als deelnemende partij. Lokale overheidsinstellingen hebben de taak om de aandacht te vestigen op het milieuprobleem en de beleidsdoelstellingen, PES te promoten, de nodige opleiding en training te voorzien voor het implementeren van PES of de nodige technische ondersteuning aan te bieden. Daarnaast kunnen ze worden ingezet bij de organisatie van het toezicht en de controle van PES-programma's alsook bij het rapporteren van de resultaten van PES-programma's aan overheidsinstellingen op hoger niveau.<sup>445</sup>

Echter, wat dit laatste aspect betreft (toezicht en controle) dient gewaakt te worden voor mogelijke onverenigbaarheden of overlap met de huidige bepalingen van het DABM (bijvoorbeeld art. 16.3.1. in verband met toezichthouders). Mogelijk werden bepaalde bevoegdheden al toegewezen aan Vlaamse overheidsinstanties zoals het ANB, de VMM, de VLM etc. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen welke rol deze instanties kunnen vervullen bij toezicht en controle op PES-programma's. Het kan in dit opzicht mogelijk overbodig zijn om bepaalde taken toe te bedelen aan andere instellingen.

<sup>442</sup> S. DANCKAERT, D. VAN GIJSEGHEM en L. BAS, *Groene en blauwe diensten in Vlaanderen, Praktijkervaringen.*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, 2011, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Groene%20en%20blauwe%20diensten%20in%20Vlaanderen.pdf> (geraadpleegd op 28 juni 2012), p. 43.

<sup>443</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiv, 37 – 44.

<sup>444</sup> [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

<sup>445</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiv, 37 – 44; [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

Momenteel wordt er, in het kader van beheersovereenkomsten met landbouwers, vaak samengewerkt met een bedrijfsplanner (aangesteld door de VLM).<sup>446</sup> Deze stelt samen met de landbouwer gratis en vrijblijvend een bedrijfsplan op en geeft een overzicht van alle erkende subsidiemogelijkheden voor het landbouwbedrijf. De bedrijfsplanner bezoekt met de betrokken landbouwer het perceel. Op die manier kan goed ingeschat worden welke beheersovereenkomsten er afgesloten kunnen worden. Het werkgebied van een bedrijfsplanner komt in het algemeen overeen met het werkingsgebied van een regionaal landschap. De bedrijfsplanner neemt de volledig administratie voor het opmaken van een aanvraag op zich.<sup>447</sup> Een dergelijke contactpersoon, die nauwe banden onderhoudt met de lokale bevolking, kan eveneens van nut zijn voor het totstandkomen van PES-programma's. De taken van de bedrijfsplanner kunnen hierop afgestemd worden of een gelijkaardig systeem kan worden uitgewerkt voor PES. Het is hierbij van belang dat de lokale contactpersonen de algemene of specifieke PES strategie respecteren. Coördinatie en coöperatie is vereist zodat ook grensoverschrijdende projecten gerealiseerd kunnen worden.

### Vlaamse of nationale instellingen

Op gewestelijk of nationaal niveau hebben instellingen de taak om administratieve grenzen te overstijgen en institutionele fragmentatie en gebrek aan samenwerking te voorkomen. Zowel verticaal als horizontaal dient er sprake te zijn van samenwerking tussen de overheidsinstellingen, voornamelijk voor wat betreft<sup>448</sup>:

- Het delen van beschikbare wetenschappelijke **informatie**, expertise en ervaringen rond PES;
- Het delen van informatie m.b.t. de internationale **ervaringen** inzake beleid en ontwikkeling van PES-programma's;
- Het vaststellen van **richtlijnen** voor lokale overheden bij het implementeren van PES-programma's;
- Het **evalueren** van de resultaten van lokale PES-programma's en het afleiden van conclusies voor het beleid op hoger niveau (verfijnen of bijsturen waar nodig);
- Het verschaffen van informatie aan de bevolking en **communiceren** omtrent de mogelijkheden van PES en het belang van het opnemen van verantwoordelijkheid voor de toestand van het leefmilieu.

Het registreren van PES-programma's vormt een belangrijk aspect van het institutioneel kader.<sup>449</sup> We verwijzen in dit opzicht naar de uiteenzetting in het hoofdstuk omtrent de juridische bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten (zie deel 2, F. Een institutioneel kader). Een van de aanbevelingen bestond hier uit het registreren van de status en de waarde van belangrijke ecosystemen en ecosysteemdiensten. Het dient onderzocht te worden in welke mate bestaande instellingen belast kunnen worden met deze registratie- en inventarisatietaken of als er daarentegen nieuwe instellingen gecreëerd moeten worden. Tevens moet worden nagegaan of dergelijke taken toebedeeld kunnen worden aan één enkele instelling of beter aan meerdere instellingen. In dit laatste geval moet men nagaan hoe de informatie kan worden samengevoegd en ter beschikking kan worden gesteld van het publiek. De meest praktische methode lijkt

<sup>446</sup> S. DANCKAERT, D. VAN GIJSEGHEN en L. BAS, *Groene en blauwe diensten in Vlaanderen, Praktijkervaringen.*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, 2011, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Groene%20en%20blauwe%20diensten%20in%20Vlaanderen.pdf> (geraadpleegd op 28 juni 2012), p. 49.

<sup>447</sup> <http://www.vlm.be/landuinbouwers/beheersovereenkomsten/Bedrijfsplanning%20en%20begeleiding/Bedrijfsplanners/Pages/default.aspx> (geraadpleegd op 11 oktober 2012).

<sup>448</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.; [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

<sup>449</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 25 – 27; S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) (geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 7.



ons om te voorzien in een elektronische databank die onder meer informatie bevat over opgestarte of geplande PES-projecten. Het is de bedoeling dat de transacties op efficiënte wijze opgespoord kunnen worden om dubbeltelling van kosten en baten te voorkomen en om de betrokken deelnemers te kunnen identificeren. Registratie kan volgende informatie verschaffen<sup>450</sup>:

- **Geografische informatie:** waar zijn de PES-programma's gelokaliseerd?
- **PES-deelnemers:** wie zijn de betrokken partijen? (aanbieders, begunstigen, intermediaire partijen)
- **Soort PES-programma:** organisatievorm, ecosysteemdienst, schaal van het programma, betalingswijze etc.
- **Resultaten:** heeft het PES-programma het beoogde doel bereikt?

De Vlaamse of nationale instellingen zijn daarenboven het best geplaatst om een overkoepelende PES-strategie te bepalen en kunnen op die manier zorgen voor meer coördinatie tussen de overheidsinstellingen. Dit kan bijvoorbeeld door het goedkeuren van bepaalde technieken voor het meten van ecosysteemdiensten, het voorzien in bijkomende fondsenverwerving en het harmoniseren van verschillende beleidsstrategieën met een impact op ecosysteemdiensten.<sup>451</sup>

### Internationale instellingen

Implementatie van PES kan leiden tot het stand komen van internationale samenwerking bij de bescherming van grensoverschrijdende ecosystemen en ecosysteemdiensten. In dit opzicht kunnen er internationale overeenkomsten of PES-programma's ontstaan (denken we bijvoorbeeld aan REDD+).<sup>452</sup> Internationale instellingen, waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn of die juist volledig onafhankelijk zijn, kunnen het beheer waarnemen van PES in een grensoverschrijdende context.<sup>453</sup>

### Private organisaties

Private organisaties zoals NGO's, burgerlijke ondernemingen, verenigingen of particulieren kunnen eveneens een belangrijke rol spelen bij het implementeren van PES-programma's. Zij verkeren vaak in de mogelijkheid om de aandacht te vestigen op de waarde van ecosysteemdiensten. Daarnaast hebben ze een goed zicht op de mogelijkheden om het aanbod van bepaalde ecosysteemdiensten te optimaliseren. Zij kunnen in sommige gevallen onafhankelijk technisch advies verlenen (externe deskundigen) voor het ontwerp van PES-programma's of zelf deelnemen als aanbieder, begunstigde of intermediaire partij. Door hun tussenkomst wordt meer flexibiliteit en onafhankelijkheid mogelijk. Private organisaties kunnen daarnaast zorgen voor de nodige financiële middelen.<sup>454</sup> Om de deelname van private partijen te stimuleren, kan de

---

<sup>450</sup> S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) (geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 14; UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>451</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiv, 37 – 44.

<sup>452</sup> <http://www.un-redd.org/aboutredd/tabid/582/default.aspx> (geraadpleegd op 22 november 2012).

<sup>453</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>454</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiv, 37 – 44.

overheid desgevallend voorzien in fiscale maatregelen (voordelen of vrijstellingen) die investeringen in PES aantrekkelijker maken.<sup>455</sup>

## **F. Naleving, toezicht en handhaving**

Aangezien PES-programma's gekenmerkt worden door de voorwaardelijkheid van betalingen is het erg belangrijk dat de begunstigde kan nagaan in welke mate het aanbod van ecosysteemdiensten (of de uitgevoerde beheers- of gebruiksvorm) overeenstemt met hetgeen waartoe de aanbieder zich verbonden heeft. Het is daarom van wezenlijk belang dat er voldoende mogelijkheden voorhanden zijn voor het meten, verifiëren en rapporteren van de resultaten. De overheid speelt in dit opzicht een belangrijke rol namelijk door het voorzien van adequate technische methoden of uniforme richtlijnen voor de controle van de uitkomst van PES-programma's.<sup>456</sup>

Voor een optimale werking van PES lijkt het ons daarnaast aangewezen om de rechten en de plichten van alle betrokken partijen vast te stellen binnen een wettelijk of contractueel kader. Enerzijds dienen de vereisten die gesteld kunnen worden aan de kwantiteit en de kwaliteit van het aanbod duidelijk omschreven te worden. De aanbieder dient er alleszins voor te zorgen dat het aanbod op duurzame wijze wordt verzekerd conform de bepalingen van het PES-programma. Anderzijds moet de begunstigde tijdig en voldoende betalen voor het aanbod van ecosysteemdiensten. De overheid kan minimale financiële standaardnormen of richtlijnen voorzien voor het bedrag van de betalingen.<sup>457</sup> Indien er zich externe omstandigheden voordoen die, buiten de wil van de aanbieder om, een negatieve impact hebben op het aanbod van ecosysteemdiensten, dan moet de aanbieder de begunstigde hiervan onverwijld in kennis stellen en de nodige maatregelen nemen om deze effecten te voorkomen of te matigen.<sup>458</sup>

Het juridisch kader kan bovendien de bevoegdheden en de te volgen procedure bepalen voor toezicht, controle en rapportering. De mogelijke gevolgen van niet-naleving van de verplichtingen door de betrokken partijen kunnen uitdrukkelijk vermeld worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: het onthouden van betaling bij gebrekkig aanbod van ecosysteemdiensten, het opleggen van corrigerende maatregelen bij manifest wanbeheer, het opleggen van een geldboete bij wanbetaling etc. Desgevallend kan er in dit opzicht verwezen worden naar het DABM en kunnen de bepalingen met betrekking tot handhaving, controle en toezicht hierin geïntegreerd worden.<sup>459</sup>

PES-programma's, die niet onderworpen zijn aan het internationaal recht, zijn onderhevig aan het nationaal publiek recht of het privaats (contracten)recht dat van toepassing is op minstens één der partijen. Een geschil met betrekking tot de uitlegging of de toepassing van een PES-programma moet voorgelegd kunnen worden aan een

---

<sup>455</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>456</sup> S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) (geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 14.

<sup>457</sup> S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) (geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 14; UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>458</sup> [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

<sup>459</sup> M. SMITH, D. DE GROOT, D. PERROT-MAÎTRE en G. BERGKAMP, *Pay - Establishing payments for watershed services*. Gland, Switzerland: IUCN, 2006, Reprint, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, p. 82 - 83.

bevoegde binnenlandse rechtbank of een bevoegde administratieve overheid of administratief rechtscollege. De betrokken partijen dienen over de nodige rechtspersoonlijkheid en procesbevoegdheid te beschikken om toegang te hebben tot deze instanties. Zij kunnen ook opteren voor arbitrage of bemiddeling. Indien er partijen uit verschillende landen deelnemen aan het PES-programma, dan bestaat de mogelijkheid om het geschil voor te leggen aan het Permanent Hof van Arbitrage of het Internationaal Gerechtshof.<sup>460</sup>

## **G. Financiële bepalingen**

Voor het totstandkomen van succesvolle PES-programma's is het noodzakelijk dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn op lange termijn. Deze nood aan financiële middelen uit zich op drie niveaus:<sup>461</sup>

- **Kosten verbonden aan het introduceren van PES als beleidsinstrument** (wetenschappelijk onderzoek, gesprekken met betrokkenen, technische ondersteuning en opleiding e.d.);
- **Betalingen aan aanbieders van ecosysteemdiensten;**
- **Aanhoudende kosten op vlak van beheer van het systeem** (toezicht, registratie etc.).

Deze financiële dimensie vertaalt zich binnen een adequaat institutioneel kader als volgt<sup>462</sup>:

- **Gespecialiseerde fondsenwerving** (zowel startkapitaal ter ondersteuning van pilootprogramma's als doorlopende financiële ondersteuning tijdens de uitvoering van het programma);
- **Beheer van fondsen;**
- **Beperken van institutionele transactiekosten;**
- **Voorzien van voldoende financiële middelen om het institutioneel optreden te verzekeren.**

Het juridisch kader kan enerzijds bijdragen tot het hanteren van een uniforme strategie voor het bekomen van de nodige fondsen.<sup>463</sup> Anderzijds kan bepaald worden welk percentage van elke vorm van inkomsten opnieuw besteed zal worden aan het implementeren van PES. Het totaal bedrag van deze inkomsten kan immers omvangrijk zijn en het is mogelijk niet nodig om de totale som opnieuw aan PES uit te geven. Men dient in elk geval duidelijk te maken waaraan de inkomsten besteed zullen worden.<sup>464</sup> Er moet bovendien gestreefd worden naar de meest kostenefficiënte allocatie van schaarse overheidsmiddelen. In dit opzicht kan worden nagegaan op welke wijze er momenteel al tegemoet wordt gekomen aan de nood aan financiële middelen (subsidies, belastingen

---

<sup>460</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>461</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 24; K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisfera\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisfera_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 26 – 27.

<sup>462</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xiv, 37 – 44; K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisfera\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisfera_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 25.

<sup>463</sup> K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisfera\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisfera_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 26 – 27.

<sup>464</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 24.

etc.) en of PES eventueel een efficiëntere oplossing kan bieden. Dubbeltelling van baten en kosten dient in elk geval vermeden te worden.<sup>465</sup>

Het juridisch kader kan daarnaast vermelden hoe het bedrag van de betalingen door de betrokkenen moet worden vastgesteld: middels een prijs voor de *input* (bepaalde vorm van (land)gebruik of beheer), een prijs voor de *output* (gerealiseerd aanbod aan ecosysteemdiensten), toegangsgelden etc. Tevens kunnen de mogelijke betalingswijzen worden weergegeven (contante betaling of betaling *in natura*) en kan het onderscheid tussen directe betaling of betaling via een intermediaire partij (overheid of derde) nader toegelicht worden (zie C. Type betalingsregeling).<sup>466</sup>

Het is ten slotte ook zeer belangrijk om duidelijkheid te creëren omtrent de fiscale gevolgen die verbonden zijn aan een deelname aan PES, zo niet dan kan de deelnamebereidheid hierdoor negatief beïnvloed worden. Partijen willen immers weten welk belasting- of BTW tarief er van toepassing zal zijn op deze transacties.<sup>467</sup>

## 5. Private PES-overeenkomsten: aandachtspunten en valkuilen

We trachten in dit onderdeel meer licht te werpen op de rol die juridische bepalingen kunnen vervullen ten aanzien van zelforganiserende private PES-programma's. In dit scenario is er steeds sprake van een privéovereenkomst die wordt gesloten tussen private partijen.

### 5.1. Een geldige overeenkomst sluiten

De algemene voorwaarden voor het sluiten van een geldige overeenkomst zijn terug te vinden in art. 1108 van het Burgerlijk Wetboek. We overlopen deze voorwaarden kort.

#### **A. Toestemming van de partij die zich verbindt**

Bij een private PES-overeenkomst zijn er twee soorten partijen betrokken: de begunstigde(n) en de aanbieder(s). Elk der partijen moet het contract vrijwillig aangaan. Er mag geen sprake zijn van wilsgebreken zoals vermeld in de artikelen 1109 t.e.m. 1122 BW (geweld, dwaling, bedrog, etc.).

#### **B. Bekwaamheid om contracten aan te gaan**

Opdat de overeenkomst wettelijk bindend zou zijn, moeten alle contractpartijen bovendien beschikken over de nodige bekwaamheid om een contract aan te gaan. De artikelen 1123 en 1124 BW bepalen dat eenieder contracten kan aangaan zolang hij hiertoe door de wet niet onbekwaam werd verklaard. Dit is het geval voor minderjarigen,

<sup>465</sup> K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisfera\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisfera_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 26 – 27.

<sup>466</sup> [http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

<sup>467</sup> S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) (geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 10.

onbekwaamverklaarden en al degenen aan wie de wet het aangaan van bepaalde contracten verbiedt.

### **C. Bepaald voorwerp als inhoud van de verbintenis**

Elk contract heeft volgens art. 1126 BW als voorwerp dat een partij zich ertoe verbindt iets te geven, te doen of niet te doen. Bij een private PES-overeenkomst verbindt de ene partij, de aanbieder, zich om iets te doen of iets niet te doen, namelijk het hanteren van een bepaalde vorm van duurzaam (land)gebruik of beheer (*input*) of het realiseren van een bepaald aanbod aan ecosysteemdiensten (*output*). De andere partij, de begunstigde, is op zijn beurt bereid om hier een betalingsverbintenis tegenover te plaatsen. Volgens art. 1128 BW kunnen alleen zaken die in de handel zijn het voorwerp uitmaken van een overeenkomst. Aangezien niet de ecosysteemdiensten zelf (of een verbintenis om te geven) maar daarentegen een verbintenis om iets te doen of iets niet te doen het voorwerp uitmaakt van de PES-overeenkomst, stelt er zich in dit opzicht geen probleem. De al dan niet verhandelbaarheid van ecosysteemdiensten komt hier niet ter sprake.<sup>468</sup> Opdat de overeenkomst een bepaald voorwerp zou hebben (art. 1129 BW) is het aangewezen om zoveel mogelijk te specificeren waarvoor er precies betaald wordt en hoe de prijs bepaald zal worden.

Een schriftelijke en liefst (in de elektronische databank) geregistreeerde PES-overeenkomst biedt partijen meer zekerheid dan een mondelinge overeenkomst voor wat betreft het bindend karakter ervan. Bij een schriftelijke overeenkomst zal achteraf immers weinig discussie mogelijk zijn omtrent de verbintenissen van partijen. Bovendien kunnen de rechten en plichten van partijen door een schriftelijke overeenkomst benadrukt worden, hetgeen de kans op niet-naleving verkleint. Het nadeel van een schriftelijke overeenkomst is dat er mogelijk veel tijd en kosten (honoraria advocaten, registratiekosten etc.) mee gepaard gaan. Dit probleem kan echter verholpen worden door het ter beschikking stellen van diverse modelovereenkomsten aan de betrokkenen.<sup>469</sup>

### **D. Geoorloofde oorzaak van de verbintenis**

Tot slot bepalen de artikelen 1131 t.e.m. 1133 BW dat de overeenkomst een geoorloofde oorzaak moet hebben. Dit houdt in dat de oorzaak niet door de wet verboden noch strijdig met de goede zeden of de openbare orde mag zijn. Private PES-overeenkomsten beschikken wel degelijk over een geoorloofde oorzaak, namelijk de bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten, het creëren van milieubaten en het tot stand brengen van een billijke verdeling van de kosten en de baten. Het is aangewezen om de concrete oorzaak voor het individueel PES-programma nader te omschrijven, bijvoorbeeld in een preambule.

## **5.2. Mogelijke clausules in een PES-overeenkomst**

Bij het ontwerp van private PES-programma's kan men gebruik maken van allerhande overeenkomsten en clausules. Het is echter aangewezen dat private PES-

---

<sup>468</sup> Dit thema kwam wel reeds aan bod in

Deel 3 – Zakenrechtelijk statuut en eigendomsrecht.

<sup>469</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and Institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xv, 47 – 48.

overeenkomsten steeds gekaderd kunnen worden binnen de algemene of bijzondere PES-strategie. De afzonderlijke PES-contracten kunnen op die manier naar een gemeenschappelijk doel toewerken.<sup>470</sup> We trachten hieronder een overzicht te geven van clausules die een bijdrage kunnen leveren aan de implementatie van succesvolle PES-programma's.

### **A. Preambule**

In de preambule kunnen de oorzaak, de doelstellingen en de schaal van de overeenkomst verduidelijkt worden. Zo zal van in het begin de juiste klemtoon gelegd worden. Een dergelijke aanhef kan in een later stadium tevens bijdragen aan de interpretatie van de overeenkomst. De partijen kunnen een omschrijving geven van het probleem dat zich voordoet inzake beheer of (land)gebruik (aanvoertekort van een bepaalde ecosysteemdienst of bundel van ecosysteemdiensten) en de wijze waarop zij hieraan zullen trachten tegemoet te komen (bepaalde vorm van (land)gebruik of duurzaam beheer).<sup>471</sup>

In de preambule kan tevens vermeld worden welke partijen het contract aangaan en de hoedanigheid waarin zij zullen optreden (aanbieder of begunstigde). De overeenkomst kan vervolgens bepaalde eigendomsrechten nader stipuleren: is het de eigenaar, de beheerder of louter een gebruiksgerechtigde die de overeenkomst aangaat? Aan wie werd een recht op toegang, een recht om te onttrekken, een recht om te beheren of een recht om anderen uit te sluiten toegekend?<sup>472</sup>

Indien er sprake is van *bundeling* of *layering*, dan is het belangrijk dat de contractpartijen duidelijk maken welke verschillende doelstellingen er worden nagestreefd. Zij moeten erop toezien dat de verschillende vormen van gebruik onderling verenigbaar blijven.<sup>473</sup>

### **B. Rechten en plichten van partijen**

Het is aangewezen om de rechten en plichten van partijen zo gedetailleerd mogelijk weer te geven in de overeenkomst om latere discussies te vermijden.

De aanbieder verbindt zich ertoe een bepaalde vorm van (land)gebruik of duurzaam beheer te hanteren opdat een aanbod van een bepaalde kwaliteit of kwantiteit van ecosysteemdiensten tot stand komt. Meestal heeft de verbintenis van de aanbieder betrekking op de *input* ((land)gebruik of duurzaam beheer) en niet op de *output* (kwaliteit/kwantiteit van de gewenste ecosysteemdiensten) omdat dit laatste zeer moeilijk te meten en te controleren is. Als bijlage van het contract kan desgevallend een concreet beheerplan worden gevoegd waaraan de aanbieder zich zal houden.<sup>474</sup>

<sup>470</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xv, 45 – 61.

<sup>471</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xv.

<sup>472</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xv.

<sup>473</sup> M. MANDER (ed.) et. al., *Payment for Ecosystem Services: Developing an Ecosystem Services Trading Model for the Mweni / Cathedral Peak and Eastern Cape Drakensberg Areas*, Maloti Drakensberg Transfrontier Programma, INR Report IR281, Development Bank of Southern Africa, Department of Water Affairs and Forestry, Department of Environment Affairs and Tourism, Ezemvelo KZN Wildlife, South Africa, 2007,

<http://www.futureworks.co.za/PES%20FINAL%20REPORT%206%20MARCH%2008.pdf> (geraadpleegd op 4 september 2012), p. 80.

<sup>474</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xv, 48 en 49.

De begunstigde heeft een betalingsplicht. In de overeenkomst dient duidelijk omschreven te worden hoe het bedrag van de betaling zal worden vastgesteld, wanneer de betaling zal plaatsvinden en op welke wijze er betaald zal worden.<sup>475</sup> Het bedrag van de betaling moet in elk geval hoog genoeg zijn, namelijk hoger dan de winst die de aanbieder zou kunnen maken bij de keuze voor andere vormen van gebruik of niet-duurzaam beheer (bv. de winst uit houtkap). Bovendien moet het bedrag lager zijn dan de waarde van de baten die gecreëerd worden voor de begunstigde, zo niet dan zou deze niet bereid zijn om ervoor te betalen.<sup>476</sup> Indien overeengekomen wordt dat (een aanzienlijk deel van) de betaling dient plaats te vinden vooraleer de prestaties door de aanbieder uitgevoerd worden, dan kan dit uiteraard moeilijkheden opleveren voor de afdwingbaarheid van de overeenkomst op lange termijn. Het is mogelijk dat betalingen niet contant gebeuren maar *in natura* bijvoorbeeld doordat de begunstigde werktuigen, technisch advies of opleidingen ter beschikking stelt aan de aanbieder.<sup>477</sup>

Het is tevens aangewezen om in de overeenkomst nader te bepalen welke partij de transactiekosten ten laste zal nemen. Het betreft de kosten die verbonden zijn aan het verwezenlijken van een PES-programma: de kosten van wetenschappelijk onderzoek, de kosten voor het tot stand brengen van een dialoog tussen aanbieder(s) en begunstigde(n), de kosten van het opstellen van een contract, de kosten voor het organiseren van toezicht en controle op de geleverde prestaties etc.<sup>478</sup>

### **C. Contractduur**

Het is van belang dat partijen de duur van de overeenkomst vaststellen. Er moet hierbij sprake zijn van een evenwicht tussen enerzijds het belang van beide partijen bij een contract van lange duur (zekerheid van betaling en zekerheid van het aanbod) en anderzijds het behouden van voldoende flexibiliteit om te kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden. Vanuit het perspectief van de begunstigde is het interessant om een contract van lange duur aan te gaan, hoewel er ook risico's aan verbonden zijn waaronder de financiële draagkracht. De aanbieder kan op zijn beurt bijvoorbeeld door een overmachtsituatie zoals extreme weersomstandigheden of een gewijzigde gebiedsbestemming verhinderd worden om zijn verplichtingen na te komen. De mogelijkheid om het contract te hernieuwen of te heronderhandelen kan voorzien worden in een specifieke clause. Op die manier zal men rekening kunnen houden met onvoorzienbare omstandigheden die het evenwicht tussen de verplichtingen van de contractpartijen ernstig verstoren.<sup>479</sup>

Zodra de overeenkomst ten einde loopt, vervalt het aanbod. De aanbieder kan weer opteren voor andere vormen van (land)gebruik of niet-duurzaam beheer, ten nadele van de begunstigde. Om dit te vermijden kan er een erfdienstbaarheid verbonden worden

---

<sup>475</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xv.

<sup>476</sup> S. ENGEL, S. PAGIOLA, en S. WUNDER, "Designing payments for environmental services in theory and in practice: An overview of the issues", *Ecological Economics*, nr. 65, 2009, p. 663 – 674.

<sup>477</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xv.; M. MANDER (ed.) et al., *Payment for Ecosystem Services: Developing an Ecosystem Services Trading Model for the Mweni / Cathedral Peak and Eastern Cape Drakensberg Areas*, Maloti Drakensberg Transfrontier Programme, INR Report IR281, Development Bank of Southern Africa, Department of Water Affairs and Forestry, Department of Environment Affairs and Tourism, Ezemvelo KZN Wildlife, South Africa, 2007, <http://www.futureworks.co.za/PES%20FINAL%20REPORT%206%20MARCH%2008.pdf> (geraadpleegd op 4 september 2012), p. 77.

<sup>478</sup> K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisféra\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisféra_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 8.

<sup>479</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xv, 51 – 52.

aan het erf zelf, waarbij een verbod wordt opgelegd tot wijzing van het gebruik, dit in tegenstelling tot een PES-overeenkomst waarbij louter persoonlijke verbintenissen worden aangegaan. Erfdienstbaarheden kunnen tevens een oplossing bieden voor de situatie waarin de aanbieder zijn land verkoopt aan een derde. Indien er een erfdienstbaarheid rust op het erf, dan zal ook de verkrijgende derde dit moeten respecteren.<sup>480</sup> Een andere mogelijkheid bestaat uit het verbinden van bepaalde gevolgen aan het registreren van de PES-overeenkomst, vergelijkbaar met het registreren van een huurovereenkomst. De overeenkomst verkrijgt dan bijvoorbeeld bindende kracht ten aanzien van een verkrijgende derde, die de oorspronkelijke verbintenissen van de aanbieder dient na te leven voor de resterende duur van de overeenkomst.

#### **D. Risicotoewijzing**

Er zijn meerdere risico's verbonden aan de deelname aan een PES-programma. De belangrijke risico's hebben betrekking op het falen van de markt (overaanbod of schaarste van ecosysteemdiensten), het niet-nakomen van verbintenissen door de wedercontractpartij en overmachtsituaties waardoor de overeenkomst niet kan worden nageleefd omwille van omstandigheden gelegen buiten de wil van partijen (bv. overstromingen of brand). De vraag stelt zich welke partij drager zal zijn van deze risico's.

In de praktijk wordt het risico bij PES-overeenkomsten meestal gelegd aan de zijde van de begunstigde. De aanbieder ontvangt dus nog steeds een betaling wanneer hij zijn verbintenis tot het hanteren van bepaald (land)gebruik of duurzaam beheer nakomt doch het beoogde resultaat namelijk het aanbod van een bepaalde kwaliteit of kwantiteit van ecosysteemdiensten niettemin uitblijft. Partijen zijn echter vrij om een andere regeling overeen te komen.<sup>481</sup>

#### **E. Naleving, toezicht en handhaving**

De overeenkomst dient te bepalen welke gevolgen er verbonden zijn aan niet-naleving van de verbintenissen. Hiervoor is vereist dat een zekere vorm van toezicht en controle mogelijk is. De begunstigde moet kunnen nagaan of het overeengekomen aanbod van ecosysteemdiensten (kwaliteit/kwantiteit) geleverd wordt en/of dat de aanbieder de overeengekomen vorm van (land)gebruik of duurzaam beheer toepast.<sup>482</sup> Er zijn verschillende manieren van toezicht mogelijk: periodieke rapportering en evaluatie, controle door publieke instellingen, nazicht ter plaatse door de begunstigde zelf, toezicht door een onafhankelijk controleorgaan, vaststellen van specifieke criteria voor niet-naleving etc. De keuze voor een bepaalde vorm van toezicht dient in het contract vastgesteld te worden. Het lijkt ons bovendien aangewezen om tevens de te hanteren

---

<sup>480</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 30.

<sup>481</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xv, 52 – 53; M. MANDER (ed.) et al., *Payment for Ecosystem Services: Developing an Ecosystem Services Trading Model for the Mnweni / Cathedral Peak and Eastern Cape Drakensberg Areas*, Maloti Drakensberg Transfrontier Programma, INR Report IR281, Development Bank of Southern Africa, Department of Water Affairs and Forestry, Department of Environment Affairs and Tourism, Ezemvelo KZN Wildlife, South Africa, 2007, <http://www.futureworks.co.za/PES%20FINAL%20REPORT%206%20MARCH%2008.pdf> (geraadpleegd op 4 september 2012), p. 77.

<sup>482</sup> M. MANDER (ed.) et al., *Payment for Ecosystem Services: Developing an Ecosystem Services Trading Model for the Mnweni / Cathedral Peak and Eastern Cape Drakensberg Areas*, Maloti Drakensberg Transfrontier Programma, INR Report IR281, Development Bank of Southern Africa, Department of Water Affairs and Forestry, Department of Environment Affairs and Tourism, Ezemvelo KZN Wildlife, South Africa, 2007, <http://www.futureworks.co.za/PES%20FINAL%20REPORT%206%20MARCH%2008.pdf> (geraadpleegd op 4 september 2012), p. 79.



onderzoeksmethode of -technieken in de overeenkomst weer te geven, alsook de omvang van het toegangsrecht en de onderzoeksbevoegdheden van het toezichtorgaan en de gevolgen verbonden aan het weigeren van toezicht.<sup>483</sup>

Er kunnen diverse redenen zijn voor partijen om de overeenkomst niet na te leven zoals een gebrek aan vertrouwen, het te laag stellen van het bedrag voor de betalingen, onvoldoende toezicht en controle van de prestaties of inefficiënte sancties (bv. geldboetes die te laag worden gesteld). Indien er sancties worden voorzien, dan dient hier voldoende afschrikwekkend effect van uit te gaan. Zowel de mogelijke gevolgen (geldboete, uitblijven of vermindering van betaling, terugbetaling van ten onrechte uitgevoerde betalingen, beëindiging van het contract e.d.) als de te volgen procedure in geval van conflicten moet vastgelegd worden.<sup>484</sup>

De vraag kan gesteld worden of partijen momenteel over voldoende rechtsmiddelen beschikken om naleving van de overeenkomst ook in rechte af te dwingen. Het algemeen contractenrecht, zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, biedt o.i. voldoende houvast. Het kernartikel, art. 1134 BW, bepaalt immers dat alle overeenkomsten, die wettig zijn aangegaan, degenen die ze zijn aangegaan tot wet strekken. De overeenkomst kan niet herroepen worden dan met de wederzijdse toestemming van de contractpartijen of op de gronden door de wet erkend. De overeenkomst moet steeds te goeder trouw ten uitvoer worden gebracht.

Partijen kunnen een bevoegdheidsclausule voorzien die vastlegt welke rechtbank (territoriaal) bevoegd zal zijn om kennis te nemen van mogelijke geschillen of zij kunnen opteren voor arbitrage of bemiddeling bij het oplossen of voorkomen van conflicten.

### 5.3. Voorbeeld PES-overeenkomst

*The Katoomba Group* stelt online een modelovereenkomst ter beschikking inzake koolstofopslag: "*Contracting for Forest Carbon: Elements of a Model Forest Carbon Purchase Agreement.*" In dit document worden de diverse clausules en hun functie uitgebreid overlopen en toegepast.<sup>485</sup> Deze modelovereenkomst werd opgenomen als bijlage (zie

---

<sup>483</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xvi, 53 - 54.

<sup>484</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. xvi, 53 - 54.

<sup>485</sup> Voor meer info zie: [http://www.forest-trends.org/documents/files/doc\\_2558.pdf](http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_2558.pdf) (geraadpleegd op 31 oktober 2012).

Bijlage 7: "Contracting for Forest Carbon: Elements of a Model Forest Carbon Purchase Agreement" (Katoomba Group)).

## **6. PES en het eigendomsrecht**

Een thema dat in de internationale wetenschappelijke literatuur steevast ter sprake komt in het kader van de juridische ondersteuning van PES, is het eigendomsrecht. In onderhavige studie werd het zakenrechtelijk statuut en het eigendomsrecht reeds uitgebreid behandeld (zie



Deel 3 – Zakenrechtelijk statuut en eigendomsrecht). Echter, we gaan in dit onderdeel nog even specifiek in op de rol van het eigendomsrecht bij PES.

De meeste auteurs benaderen duidelijke eigendomsrechten als een fundamentele voorwaarde voor het welslagen van PES. Er is inderdaad inzicht vereist in het eigendomsrecht van het ecosysteem en de onderdelen ervan (bv. bodem, bomen, waterbron, dieren etc.) opdat goed functionerende PES-programma's tot stand zouden kunnen komen. Men kan zich immers afvragen wie er bevoegd is om een bepaalde vorm van beheer of (land)gebruik toe te passen en in dit opzicht deel te nemen aan een PES-programma. Daarnaast stelt zich de vraag aan wie de vergoeding bij betaling voor ecosysteemdiensten toekomt. Kan iemand optreden als "eigenaar" van de positieve externaliteiten (ecosysteemdiensten) die gecreëerd worden door duurzaam beheer of gebruik? Komt vergoeding enkel aan deze persoon toe of mogelijk ook aan anderen?<sup>486</sup>

### 6.1. Het belang van de kenmerken "uitsluitbaar" en "rivaliserend"

We kwamen in deel 3 onder meer tot de conclusie dat ecosysteemdiensten niet zomaar onder te brengen zijn in één van de bestaande zakenrechtelijke categorieën: zij zijn niet allemaal per definitie *res communes*, private eigendom, overheidseigendom of *res nullius*. De klassieke indelingen zijn in dit opzicht erg onpraktisch. Het lijkt dan ook aangewezen om bij de opstart van een PES-programma telkens een analyse te maken van de werkelijke situatie zodat in elk afzonderlijk geval kan worden nagegaan in welke mate ecosysteemdiensten al dan niet uitsluitbaar of rivaliserend zijn.

**Bijvoorbeeld:** Bepaalde ecosysteemdiensten zoals klimaatregulatie, koolstofopslag, biodiversiteit etc. zijn overduidelijk niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend. Zij lijken te voldoen aan de beschrijving van de categorie van de *res communes*. Niemand mag/kan uitgesloten worden van het gebruik. Bepaalde watergerelateerde ecosysteemdiensten zoals toevoer van vers water, waterzuivering, bescherming tegen wateroverlast en ook bijvoorbeeld het ecotoerisme zijn wel uitsluitbaar en/of rivaliserend. We kunnen dus niet zomaar stellen dat het hier om *res communes* gaat.<sup>487</sup>

S. ENGEL *et al.* (2009) wijzen erop dat vaak verondersteld wordt dat ecosysteemdiensten publieke goederen zijn en niemand kan worden uitgesloten van het gebruik ervan. Echter, meerdere ecosysteemdiensten zijn wel degelijk uitsluitbaar of rivaliserend in gebruik. Dit heeft een belangrijke invloed op de implementatie van PES-programma's.<sup>488</sup> De kenmerken van ecosysteemdiensten (uitsluitbaar en/of rivaliserend) zijn immers van belang om de begunstigden te kunnen identificeren en te bepalen welk betalingsmechanisme het best geschikt zal zijn gezien de omstandigheden.

Wanneer een ecosysteemdienst een publiek goed is (niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend) dan wordt het erg moeilijk om alle begunstigden te identificeren. Bovendien zullen de begunstigden een sterke neiging ondervinden tot het stellen van vrijbuitersgedrag, dit omwille van het kenmerk van de niet-uitsluitbaarheid. Het zal bijgevolg moeilijk zijn om deze begunstigden te motiveren om deel te nemen aan een privaat PES-programma.<sup>489</sup>

---

<sup>486</sup> H. DUNN, *Payments for Ecosystem Services*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 4, Crown, Londen, 2011, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/ecosystem-payment-services-pb13658a.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 56 – 57.

<sup>487</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 46; V. LINDERHOF, A. DE BLAEIJ en N. POLMAN, *Betalen voor ecosysteemdiensten: een interessante aanvulling op het waterprijsbeleid?*, LEI, Den Haag, 2009, [www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl), (geraadpleegd op 20 april 2012), p. 15.

<sup>488</sup> S. ENGEL, S. PAGIOLA en S. WUNDER, "Designing payments for environmental services in theory and in practice: An overview of the issues", *Ecological Economics*, nr. 65, 2009, p. 663 – 674.

<sup>489</sup> H. DUNN, *Payments for Ecosystem Services*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 4, Crown, Londen, 2011, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/ecosystem-payment-services-pb13658a.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 6;

Wanneer er zich geen geschikte omstandigheden voordoen voor het totstandkomen van een privaat PES-programma, dan is overheidstussenkomst wellicht meer aangewezen. De overheid kan immers het "free riding"-probleem bestrijden door bijvoorbeeld verplichte gebruikersvergoedingen op te leggen of zelf de nodige financiële middelen te verschaffen. Bovendien kan de overheid waar mogelijk de transactiekosten beperken. Soms zal een publiek PES-programma de enige optie zijn om het aanbod van bepaalde ecosysteemdiensten te garanderen.<sup>490</sup>

In andere gevallen, wanneer een ecosysteemdienst een privaat goed of clubgoed betreft (uitsluitbaar en/of rivaliserend), dan is het wel mogelijk om de begunstigden te identificeren. Deze begunstigden zullen al eerder bereid zijn om deel te nemen aan een PES-programma om het aanbod van een bepaalde kwaliteit of kwantiteit van ecosysteemdiensten verzekerd te zien. Bij een kleine groep van begunstigden is er weinig aanleiding voor *free riding* en zijn de transactiekosten eerder aan de lage kant. Zodra het aantal begunstigden toeneemt, nemen de transactiekosten en de neiging tot vrijbuitersgedrag ook toe.<sup>491</sup>

De rol van de kenmerken "uitsluitbaar" of "rivaliserend" bij de implementatie van PES-programma's wordt door H. DUNN (2011) schematisch weergegeven als volgt<sup>492</sup>:

	Non excludable	Excludable
Non rival	Pure public good – biodiversity and climate regulation ⇒ requires government intervention and scope for private led PES is limited.	Club good – some water services, private eco-tourism ⇒ Scope for PES including private financing opportunities.
Rival	Common property resource – fish stocks ⇒ create property rights at scale at which benefits accrue.	Market good – food provisioning ⇒ existing markets

**Bron:** H. DUNN (2011), Figuur 3.1. "Public Good Characteristics", p. 29.

## 6.2. Aan wie komt de vergoeding toe bij PES?

De vraag wie er eigenaar kan zijn van ecosysteemdiensten lijkt ons echter niet van belang te zijn voor het antwoord op de vraag aan wie de vergoeding bij een PES-programma toekomt. Immers, PES heeft betrekking op een betalingsmechanisme voor het stimuleren van duurzaam beheer of (land)gebruik waardoor een bepaalde kwantiteit of kwaliteit van ecosysteemdiensten gerealiseerd wordt. Bij de meeste PES-programma's wordt er betaald voor het toepassen van een bepaalde vorm van (land)gebruik of beheer (*input*). Het naleven van de verbintenissen is in dit geval immers al makkelijker te controleren. Maar ook in de andere gevallen, waarbij er betaald wordt voor het gerealiseerde aanbod van ecosysteemdiensten (*output*), wordt er niet rechtstreeks

S. ENGEL, S. PAGIOLA. en S. WUNDER, "Designing payments for environmental services in theory and in practice: An overview of the issues", *Ecological Economics*, nr. 65, 2009, p. 663 – 674.

<sup>490</sup> S. ENGEL, S. PAGIOLA. en S. WUNDER, "Designing payments for environmental services in theory and in practice: An overview of the issues", *Ecological Economics*, nr. 65, 2009, p. 663 – 674.

<sup>491</sup> H. DUNN, *Payments for Ecosystem Services*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 4, Crown, Londen, 2011, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/ecosystem-payment-services-pb13658a.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 6; S. ENGEL, S. PAGIOLA. en S. WUNDER, "Designing payments for environmental services in theory and in practice: An overview of the issues", *Ecological Economics*, nr. 65, 2009, p. 663 – 674.

<sup>492</sup> H. DUNN, *Payments for Ecosystem Services*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 4, Crown, Londen, 2011, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/ecosystem-payment-services-pb13658a.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 29.

betaald voor de ecosysteemdiensten zelf, maar voor het tot stand brengen van het aanbod. Het betreft m.a.w. ook hier geen verbintenis om iets te geven maar een verbintenis om iets te doen.

De vraag aan wie betaling toekomt, kent dan ook een relatief eenvoudig antwoord: een PES-programma dient er steeds naar te streven om diegenen te betalen die een bepaalde vorm van (land)gebruik of het beheer uitvoeren overeenkomstig het PES-programma, waardoor het aanbod van ecosysteemdiensten totstandkomt. Het doel is om een billijkere verdeling van de kosten en baten, verbonden aan het gebruik of beheer, te bekomen.<sup>493</sup>

In deel 3 kwamen we ook al tot de vaststelling dat de eenheid van het eigendomsrecht niet langer gehandhaafd kan blijven (zie C. Een nieuwe visie op het eigendomsrecht). Het eigendomsrecht valt namelijk uiteen in vijf deelaspecten: het recht op toegang, het recht om te onttrekken, het recht om te beheren, het recht om uit te sluiten en het recht om te vervreemden. Het opsplitsen van het eigendomsrecht laat meer flexibiliteit toe hetgeen bevorderlijk is voor het totstandkomen van PES-programma's.<sup>494</sup> Het lijkt ons in dit opzicht aangewezen om bij het opstellen van een PES-programma uitdrukkelijk te bepalen wie er recht heeft op betaling en op wie de betalingsverbintenis rust: de geautoriseerde betreder, de geautoriseerde gebruiker, de eiser, de bezitter of de eigenaar. Het antwoord op deze vraag hangt samen met de vaststelling wie er de kosten draagt of de baten geniet verbonden aan het gebruik of beheer.

De overheid kan een belangrijke bijdrage leveren aan het stimuleren van private PES-programma's door het erkennen en registreren van de verschillende gebruiks- en eigendomsrechten en door het recht op toegang tot deze informatie te verzekeren.<sup>495</sup> Verder kan de overheid zelf ook gebruiksrechten toekennen op private of publieke domeingoederen, bijvoorbeeld door middel van concessies.<sup>496</sup>

Indien het gaat om een marktmechanisme, dan vinden er transacties plaats aan de hand van het *cap and trade* systeem. In dit geval betreft het geen betalingen voor duurzaam (land)gebruik of beheer (*input*). Er wordt immers betaald voor bepaalde verhandelbare *credits*. Ook in dit geval zullen niet de ecosysteemdiensten zelf het voorwerp uitmaken van de handel maar wel de *credits*. Dergelijke *credits* kunnen beschouwd worden als onlichamelijke goederen. Er stelt zich in principe geen probleem voor wat betreft de verhandelbaarheid.<sup>497</sup>

Bij de implementatie van een PES-programma zal er rekening moeten worden gehouden met volgende vragen<sup>498</sup>:

- ✓ *Wie is eigenaar van het ecosysteem of de onderdelen ervan?*
- ✓ *Heeft er iemand recht op toegang, onttrekking, beheer of uitsluiting zonder dat hij eigenaar is? Zo ja, werd dit recht tijdelijk of permanent toegekend? Zal het recht bij overlijden overgedragen worden aan de rechtsopvolgers?*

<sup>493</sup> M. SOMMERVILLE, J. JONES en E.J. MILNER-GULLAND, "A Revised Conceptual Framework for Payments for Environmental Services", *Ecology and Society*, 2009, vol. 14 (iss. 2), art. 34.

<sup>494</sup> K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisfera\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisfera_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 24.

<sup>495</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>496</sup> S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) (geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 8.

<sup>497</sup> S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) (geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 9 – 10.

<sup>498</sup> T. GREIBER (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, p. 290.

- ✓ *Wie neemt deel aan het PES-programma en in welke hoedanigheid (betreder, gebruiker, eiser, bezitter of eigenaar)?*
- ✓ *Vereist een wijziging in (land)gebruik of beheer eerst de goedkeuring van de eigenaar of werden er andere vergelijkbare beperkingen opgelegd? Wie is gerechtigd om deel te nemen aan een PES-programma?*
- ✓ *Wie draagt de kosten verbonden aan duurzaam beheer of (land)gebruik? Aan wie komt de vergoeding toe?*

## 7. De grenzen van PES

Betalen voor ecosysteemdiensten vormt een relatief nieuw en economisch geïnspireerd alternatief voor hoe we om kunnen gaan met milieubedreigingen. Hoewel de meeste PES-programma's zich momenteel nog in een beginstadium bevinden, kunnen er wellicht al enkele voorzichtige vaststellingen worden gedaan omtrent de grenzen van PES. We kunnen ons in dit opzicht de vraag stellen wanneer PES het meest aangewezen beleidsinstrument is en in welke omstandigheden andere beleidsmaatregelen wellicht tot betere resultaten zullen leiden. In dit onderdeel onderzoeken we meer bepaald welke risico's er verbonden zijn aan PES-programma's. Tevens richten we ons op de vraag of PES-programma's steeds zullen volstaan om aan het aanvoertekort tegemoet te komen. We gaan na of degene die aan duurzaam (land)gebruik of beheer doet, over een rechtsgrond beschikt op basis waarvan hij een financiële bijdrage of compensatie kan bekomen van de *free riders*. Volstaan bestaande rechtsfiguren hiertoe of dienen we ons eerder te begeven op het pad van de voordeelaansprakelijkheid? Waar ligt met andere woorden de grens bij het formuleren van aanspraken op vergoeding?

### 7.1. Risico's verbonden aan PES

Het thema "betalen voor ecosysteemdiensten" dient niet beschouwd te worden als een heilige graal doch maakt deel uit van de brede waaier van mogelijke beleidsinstrumenten die kunnen bijdragen aan een betere bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. S. ENGEL *et al.* (2009) benadrukken in dezelfde zin dat PES niet bedoeld is om elk milieuprobleem aan te pakken: uit een zorgvuldige analyse van de omstandigheden zal moeten blijken of PES de beste optie is voor het benaderen van een gegeven milieuprobleem.<sup>499</sup>

De keuze voor PES lijkt aangewezen in de gevallen waarin men in staat is om betalingen specifiek te richten aan (land)gebruikers of beheerders die een directe invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit of de kwantiteit van bepaalde ecosysteemdiensten. PES-programma's zijn flexibel en bieden gezien hun vrijwillig karakter een minder normatieve en dwingende aanpak. Bovendien wordt er bij een PES-programma telkens gestreefd naar het behalen van milieubaten, terwijl directe regelgeving vaak moet worden toegepast op alle (land)gebruikers of beheerders, ongeacht de door hen gerealiseerde baten.<sup>500</sup>

Nochtans is er ook een aantal fundamentele risico's verbonden aan het implementeren van PES-programma's. Deze hebben betrekking op verschillende aspecten<sup>501</sup>:

<sup>499</sup> S. ENGEL, S. PAGIOLA, en S. WUNDER, "Designing payments for environmental services in theory and in practice: An overview of the issues", *Ecological Economics*, nr. 65, 2009, p. 663 – 674.

<sup>500</sup> H. DUNN, *Payments for Ecosystem Services*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 4, Crown, Londen, 2011, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/ecosystem-payment-services-pb13658a.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 36.

<sup>501</sup> H. DUNN, *Payments for Ecosystem Services*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 4, Crown, Londen, 2011, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/ecosystem-payment-services-pb13658a.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 36; S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014)

- Het risico dat PES-programma's gebaseerd zijn op wetenschappelijke veralgemeningen die nog niet bewezen werden door empirisch onderzoek;
- Het risico dat PES wordt toegepast in gevallen waarin het niet de meest kostenefficiënte methode is om de vooropgezette doelstellingen te verwezenlijken;
- Het risico dat er sprake is van ongelijkheid tussen de onderhandelende partijen waardoor het machtsevenwicht wordt verbroken en het vrijwillig karakter van PES wordt aangetast;
- Het risico dat het aanbod van ecosysteemdiensten verloren gaat, hoewel men beoogt dit aanbod te voorzien op lange termijn;
- Het risico dat financiële prikkels het gedrag niet beïnvloeden doordat eigendomsrechten niet duidelijk zijn;
- Het risico dat het programma niet leidt tot het beoogde aanbod van ecosysteemdiensten omwille van een gebrekkig design, een tekort aan praktijkervaring of dergelijke meer. Zo kunnen de aanbieder, de begunstigde of de ecosysteemdienst niet goed omschreven zijn of kan het bedrag van de betalingen te hoog of te laag gesteld worden;
- Het risico dat PES wordt overwogen om het beheer op te tillen naar de wettelijke norm, hetgeen in strijd is met het vervuiler-betaalt-beginsel;
- Het risico dat PES-programma's worden uitgevoerd zonder adequaat controle- en toezichtmechanisme;
- Het risico dat PES-programma's perverse prikkels geven aan (land)gebruikers of beheerders en de milieuproblematiek gewoon verplaatst wordt naar een ander gebied;
- Het risico dat er een tekort aan financiële middelen optreedt bij de opstart en/of bij het uitvoeren van een PES-programma;
- Het risico dat de transactiekosten zo hoog oplopen dat partijen afgeschrikt worden om deel te nemen aan een PES-programma;
- Het risico van marktfluctuaties;
- Het risico van een oneerlijke verdeling van deelname aan PES-programma's en activiteiten onder de lokale bevolking.

Wanneer de bovengenoemde risico's te groot zijn, zal PES waarschijnlijk niet het meest doeltreffende of kostenefficiënte instrument zijn om de beoogde milieudoelstellingen te bereiken. Echter, de overheid kan waar nodig tussenkomen om bepaalde risico's te matigen, voornamelijk wanneer het de bedoeling is om bepaalde lokale PES-programma's uit te breiden en op grotere schaal toe te passen.<sup>502</sup> De monetaire, maatschappelijke en ecologische waarde van ecosysteemdiensten kan in bepaalde gevallen rechtvaardigen dat de overheid een bijdrage levert in de kosten voor het opstarten van PES-programma's of in andere transactiekosten.<sup>503</sup>

Soms zal het echter niet volstaan om een PES-programma te voorzien voor één enkele ecosysteemdienst om degradatie of verlies tegen te gaan. Een focus op één bepaalde dienst kan bovendien een negatieve invloed hebben op het aanbod van andere ecosysteemdiensten.<sup>504</sup> Daar ecosystemen niet één maar een groot aantal ecosysteemdiensten leveren, worden er vaak inspanningen geleverd ofwel om verschillende ecosysteemdiensten samen aan te bieden in het kader van een PES-programma (*bundeling*) ofwel om te zorgen voor betalingen die uitgaan van verschillende begunstigten (*layering*). Echter, bovenvermelde risico's doen zich hier ook voor en wellicht zelfs in meerdere mate. Dit kan ervoor zorgen dat de techniek van *bundeling* en *layering* in de praktijk niet het beoogde resultaat behaalt.<sup>505</sup>

---

(geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 17; K. MAYRAND en M. PAQUIN, *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisfera\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisfera_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), p. 33 – 34; TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 199.

<sup>502</sup> S. HAWKINS, *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) (geraadpleegd op 16 oktober 2012), p. 17.

<sup>503</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 199.

<sup>504</sup> TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, p. 199.

<sup>505</sup> S. ENGEL, S. PAGIOLA. en S. WUNDER, "Designing payments for environmental services in theory and in practice: An overview of the issues", *Ecological Economics*, nr. 65, 2009, p. 663 – 674.



## 7.2. Geïnformeerde beslissingen nemen

Vooraleer de keuze wordt gemaakt voor het implementeren van een PES-programma, dient men inzicht te krijgen in het probleem met betrekking tot het beheer of gebruik van het ecosysteem en de impact hiervan op de ecosysteemdiensten. Het kan in dit opzicht nuttig zijn om de belangrijkste beheers- en gebruiksproblemen te identificeren en op te lijsten per regio of gebied. Het is tevens aangewezen om na te gaan welke pogingen er in het verleden reeds werden ondernomen om het probleem te verhelpen en of deze al dan niet succesvol waren.<sup>506</sup>

Het moet alleszins duidelijk zijn om welke ecosysteemdiensten het gaat en wat hun status is in het betrokken gebied. Zij dienen gedefinieerd, gemeten en beoordeeld te worden. Daarnaast moeten de potentiële aanbieders van ecosysteemdiensten en de begunstigden geïdentificeerd worden.<sup>507</sup> Indien de voorkeur wordt gegeven aan een PES-programma, dan is het belangrijk om na te gaan wie de baten geniet en wie de kosten draagt. De aanbieder moet de waarde kennen van het aanbod van ecosysteemdiensten en inzicht hebben in het bedrag dat de begunstigde bereid is ervoor te betalen. De begunstigde dient eveneens de waarde te kennen van de ecosysteemdiensten en inzicht te hebben in de voorwaarden die gesteld kunnen worden aan het aanbod. In dit opzicht zijn communicatie en ervaringsopbouw cruciaal. Behoorlijke opleiding en training van de betrokkenen dragen bij aan het bewustmakingsproces en vergroten de kundigheid.<sup>508</sup>

Het is daarom erg belangrijk dat het brede publiek kennis heeft van het maatschappelijk probleem dat zich stelt inzake het beschermen, behouden en herstellen van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Deze informatie dient iedereen in de samenleving te bereiken, niet alleen de personen die reeds met een concreet probleem geconfronteerd worden. Voornamelijk de jongere generatie moet meer betrokken worden daar zij in de toekomst de belangrijke beslissingen zullen moeten nemen.<sup>509</sup>

Vervolgens moet de vraag gesteld worden of PES de meest adequate aanpak is voor het oplossen van het probleem, rekening houdend met de concrete omstandigheden. Kan men niet beter kiezen voor meer directe regulering of een combinatie van beiden om het gewenste gedrag te bekomen? Indien de resultaten van een PES-programma erg onzeker zijn of er sprake is van een aanzienlijk risico voor onomkeerbare ecosysteemveranderingen, dan kan een preventieve en veilige aanpak bijvoorbeeld eerder bestaan in het voorzien van aangepaste wettelijke normen.<sup>510</sup>

Daarnaast dient een analyse te worden gemaakt van de institutionele en technische mogelijkheden voor het implementeren van PES-programma's in het betrokken gebied.

<sup>506</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>507</sup> Forest Trends, The Katoomba Group en UNEP, *Payments for Ecosystem Services, Getting Started: A Primer*, 2008, <http://www.katoombagroup.org/documents/publications/GettingStarted.pdf> (geraadpleegd op 20 november 2012), p. 20.

<sup>508</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>509</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>510</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

Welk type PES-programma (schaal, organisatievorm, betalingsregeling etc.) zal het meest geschikt zijn gezien de specifieke omstandigheden? Hoe kan er toezicht worden gehouden op de naleving van het programma en het behalen van de beoogde resultaten?<sup>511</sup> Een economische analyse kan aan het licht brengen welke aanpak van de problematiek het meest kostenefficiënt is. Sociale baten, zoals de veiligheid en gezondheid van de mens of zijn culturele of religieuze groei, mogen niet uit het oog verloren worden, alsook uiteraard de beoogde milieubaten.<sup>512</sup>

Concluderend kunnen we dus stellen dat het van groot belang is dat er eerst een grondige analyse plaatsvindt van de concrete informatiebehoefte die zich voordoet, alvorens men overgaat tot het implementeren van PES. Deze analyse moet niet alleen gericht zijn op het bekomen van ecologische en economische gegevens, doch dient eveneens zicht te krijgen op bepaalde sociale effecten van PES zoals inkomensgegevens, armoede, levensonderhoud, grondbezit, lokale conflicten etc. Op die manier kan zowel de monetaire, ecologische als maatschappelijke waarde van de ecosysteemdiensten geïntegreerd worden in een analyse.<sup>513</sup>

Bij privéovereenkomsten hangt dit aspect uiteraard in grote mate af van de *goodwill* van partijen en de middelen waarover zij beschikken. Doch indien men een win-winsituatie wenst te bekomen is ook hier ten eerste aan te raden dat partijen goed geïnformeerde beslissingen nemen. Publieke of private instellingen of organisaties kunnen waar nodig interveniëren om bijkomende technische, wetenschappelijke of financiële ondersteuning te bieden.

### 7.3. Een stap verder: op weg naar voordeelaansprakelijkheid?

In deel 1 werd het maatschappelijk probleem omschreven van het aanvoertekort van ecosysteemdiensten (zie 3. Het maatschappelijk probleem inzake ecosysteemdiensten). Duurzaam ecosysteem- en ecosysteemdienstenbeheer creëert niet alleen baten voor de beheerder zelf, maar ook voor anderen die er kosteloos van kunnen meegenieten (*free riders*). De beheerder staat alleen in voor de kosten verbonden aan het beheer, hetgeen tot onbillijke situaties kan leiden.

Zo denken we **bijvoorbeeld** aan de fruittelers in het Haspengouwse landschap. Doordat zij hun landbouwgrond en de fruitbomen goed onderhouden (en bepaalde schadelijke handelingen niet stellen), levert dit een adembenemend panorama op in de periode dat de bloesems tot volle bloei komen. Het prachtige uitzicht van het landschap komt het toerisme in de streek vanzelfsprekend ten goede. Horeca-uitbaters, fietsenverhuurders, organisatoren van vespatochten e.d. profiteren allen mee van het harde werk van de fruittelers, zonder dat zij hiervoor ook maar enige compensatie verschuldigd zijn. De fruittelers dragen alleen de kosten verbonden aan het beheer.

Er stelt zich uiteraard geen probleem indien de individuele winst voor de beheerder meer bedraagt dan de kosten verbonden aan het duurzaam beheer. De beheerder zal dan bereid zijn om zelf de nodige financiële middelen ter beschikking te stellen. Echter, indien de kosten de winst overstijgen, dan stelt er zich wel degelijk een probleem. De bereidheid van de beheerder om de kosten alleen te dragen vermindert en er is tevens

<sup>511</sup> Forest Trends, The Katoomba Group en UNEP, *Payments for Ecosystem Services, Getting Started: A Primer*, 2008, <http://www.katoombagroup.org/documents/publications/GettingStarted.pdf> (geraadpleegd op 20 november 2012), p. 20.

<sup>512</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

<sup>513</sup> UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

sprake van onbillijkheid doordat derden kosteloos meeprofitieren van het beheer. Deze *free riders* kunnen door een compensatie wellicht de kloof overbruggen tussen de kosten en de individuele winst van de beheerder.<sup>514</sup>

Wanneer het gaat om ecosysteemdiensten met de kenmerken van publieke goederen (niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend), zullen de begunstigen niet geneigd zijn om vrijwillig bij te dragen in de kosten (zie 6.1. Het belang van de kenmerken "uitsluitbaar" en "rivaliserend"). Private PES-programma's bieden in dit geval weinig soelaas. Als er in dergelijke gevallen niet wordt voorzien in een verplichte bijdrage van de begunstigen of in een publiek PES-programma, beschikt de (land)gebruiker of beheerder dan over enig alternatief? Het lijkt ons aangewezen om na te gaan of degene die aan duurzaam (land)gebruik of beheer doet, over een rechtsgrond beschikt op basis waarvan hij een financiële bijdrage of compensatie kan bekomen van de *free riders*. Volstaan bestaande rechtsfiguren hiertoe of dienen we ons eerder te begeven op het pad van de voordeelaansprakelijkheid? Waar ligt met andere woorden de grens voor aanspraken op vergoeding?

Een zekere mate van voordeelaansprakelijkheid komt reeds aan bod in ons rechtstelsel. Belastingen zijn hier enerzijds een voorbeeld van: zij regelen immers het voordeel dat de burger heeft van het optreden van de overheid en de belastingen die hij hiervoor in ruil moet betalen (verticale relatie). Daarnaast bestaat er echter ook een andere rechtsfiguur die gerelateerd kan worden aan voordeelaansprakelijkheid. Tussen burgers onderling bestaat er namelijk de mogelijkheid om zich te beroepen op de rechtsgrond van de verrijking zonder oorzaak (horizontale relatie).<sup>515</sup>

#### **A. Bestaande rechtsfiguur: verrijking zonder oorzaak**

Het lijkt ons in eerste instantie aangewezen om na te gaan of de (land)gebruiker of beheerder zich op de figuur van de verrijking zonder oorzaak kan beroepen jegens de begunstigde die aan *free riding* doet. Er is sprake van een verrijking zonder oorzaak, wanneer er in het vermogen van de ene (de verarmde) een verschuiving intreedt ten voordele van het vermogen van een andere (de verrijkte), zonder dat hiervoor een juridische oorzaak kan worden aangewezen. Deze rechtsfiguur vindt haar grondslag in de billijkheid en wordt niet uitdrukkelijk geregeld bij wet. Zij heeft een subsidiair karakter hetgeen inhoudt dat de verrijking zonder oorzaak enkel kan worden ingeroepen als rechtsgrond indien de rechtsvordering op geen enkele andere wettelijke basis gesteund kan worden.<sup>516</sup>

Er dient een aantal voorwaarden voldaan te zijn voordat we kunnen spreken van een verrijking zonder oorzaak<sup>517</sup>:

- 1.** Er moet een **verrijking** plaatsvinden van het ene vermogen. Dit wordt ruim geïnterpreteerd. Het kan gaan om een vermogenstoename maar ook om het verdwijnen of verminderen van eerdere verplichtingen of een intellectuele verrijking.
- 2.** Er moet een **verarming** optreden van het andere vermogen. Het kan hierbij gaan om het verlies van een goed of het feit dat er uitgaven werden gedaan. De verarming kan zelfs betrekking hebben op een gedane inspanning.
- 3.** Er moet een **verband** bestaan tussen de verrijking en de verarming. De verrijking zou niet zijn ontstaan zonder de verarming.

<sup>514</sup> B. BOUCKAERT, G. DE GEEST, T. DE WAELE en W. NIEMEGEREERS, *Naar een eigentijdse visie op het eigendomsrecht*, Brussel, VLOORO, 1999, p. 27.

<sup>515</sup> G.M.A. VAN DER HEIJDEN, "De kracht van ecosysteefuncties en het falen van het recht", *TO* december 2010, nr. 4, <http://dare.uva.nl/document/220755> (geraadpleegd op 13 juni 2012).

<sup>516</sup> Brussel 25 april 2006, [www.juridat.be](http://www.juridat.be); W. VAN GERVEN, *Verbindenissenrecht. Boekdeel 2*, Acco, Leuven, 2004 – 2005, p. 228 e.v.

<sup>517</sup> W. VAN GERVEN, *Verbindenissenrecht. Boekdeel 2*, Acco, Leuven, 2004 – 2005, p. 228 e.v.

4. Er kan **geen geldige juridische oorzaak** aangewezen worden voor de verrijking noch voor de verarming. Een dergelijke juridische oorzaak kan betrekking hebben op: een bijzondere wetsbepaling, een overeenkomst (tussen de verrijkte en de verarmde of met een derde), de nakoming van een natuurlijke verbintenis, een contractuele wanprestatie of onrechtmatige daad van de verarmde, de wil van de verarmde om een schenking te doen, een beslissing van de verarmde genomen in zijn eigen belang en met inachtneming, expliciet of impliciet, van een mogelijk risico van verarming etc.
5. Er mag **geen andere rechtsvordering** ter beschikking staan van de verarmde.

Voornamelijk de vierde voorwaarde "*geen geldige juridische oorzaak*" kan een hindernis vormen voor de (land)gebruiker of beheerder die zich op de verrijking zonder oorzaak wil beroepen ten aanzien van een *free rider*. Indien er een PES-programma of een andere overeenkomst ten grondslag ligt aan het duurzaam beheer of (land)gebruik (ook al vond deze niet plaats tussen de verarmde en de verrijkte) dan kan er geen sprake zijn van een verrijking zonder oorzaak. Maar zelfs als een dergelijke overeenkomst niet voorhanden is, dan zou men kunnen stellen dat de (land)gebruiker of beheerder de beslissing - om tot duurzaam beheer over te gaan - heeft genomen in zijn eigen belang en hiermee expliciet of impliciet het risico van verarming heeft aanvaard. De (land)gebruiker of beheerder is immers zelf ook gebaat bij zijn handelen daar hij meegeniet van het aanbod aan ecosysteemdiensten dat erdoor tot stand komt.

Het succes van een beroep op de leer van de verrijking zonder oorzaak teneinde een vergoeding te bekomen van *free riders*, is in sterke mate afhankelijk van de interpretatie van de feitenrechter. Deze dient telkens *in concreto* na te gaan of de voorwaarden hiertoe voldaan zijn. Gelet op de recente wetenschappelijke vaststellingen omtrent de huidige status van ecosysteemdiensten en hun steeds toenemende degradatie, kan geopteerd worden voor een soepelere toepassing van de rechtsfiguur. De vraag kan in dit opzicht gesteld worden of "*een beslissing van de verarmde genomen in zijn eigen belang*" nog langer beschouwd dient te worden als een geldige juridische oorzaak die de toepassing van de verrijking zonder oorzaak per definitie uitsluit. Een herinterpretatie van deze voorwaarde kan leiden tot meer billijkheid. De rechter kan bijvoorbeeld rekening houden met de individuele winst van de (land)gebruiker of beheerder en de kosten die hij draagt, in vergelijking met de winst die gerealiseerd wordt voor anderen.

Van zodra de voorwaarden voor de verrijking zonder oorzaak vervuld zijn, dient de vermogensverschuiving zonder oorzaak ongedaan te worden gemaakt. De verarmde partij bekomt dan een vordering tot betaling van een vergoeding ("*actio de in rem verso*") gelijk aan het bedrag van de verarming voor zover die niet meer bedraagt dan de verrijking.<sup>518</sup> Het zal alleszins een uitdaging zijn om dit bedrag te kunnen begroten daar waar de verrijking betrekking heeft op ecosysteemdiensten. De rechter kan zich hiervoor best laten bijstaan door een deskundige. In het licht van mogelijke aanspraken op vergoeding kan ervoor geopteerd worden om dergelijke "*claims*" pas te laten beoordelen wanneer de eiser eerst in een onderbouwde studie de door hem gerealiseerde milieubaten (ecosysteemdiensten) aantoot en eventueel al een eerste raming maakt van de waarde hiervan. Er dient bij de begroting ook rekening te worden gehouden met de waarde van de milieubaten die hij zelf geniet. Deze waarde zou bijvoorbeeld in mindering kunnen worden gebracht van het bedrag van de vergoeding.

Een evolutieve interpretatie van de theorie van de verrijking zonder oorzaak vormt één van de mogelijkheden om tot een eerlijkere verdeling van de kosten en de baten te komen inzake duurzaam ecosysteem(diensten)beheer en kan op die manier bijdragen tot het verhelpen van het aanvoertekort. In elk geval zou de mogelijkheid van een beroep op deze rechtsfiguur ertoe kunnen leiden dat de deelnamebereidheid voor private PES-programma's toeneemt.

---

<sup>518</sup> W. VAN GERVEN, *Verbintenissenrecht. Boekdeel 2, Acco*, Leuven, 2004 – 2005, p. 228 e.v.

## B. Voordeelaansprakelijkheid

Een andere mogelijkheid is om een volledig nieuwe rechtsfiguur te introduceren in ons rechtsstelsel. G.M.A. VAN DER HEIJDEN (2011) spreekt in dit opzicht van "voordeelaansprakelijkheid". Hiervan is meer bepaald sprake wanneer een initiatiefnemer voordeel uitstrooit over een aantal *free riders* en de grootste begunstigen identificeert en dwingt tot meebetalen.<sup>519</sup> Op deze manier zouden zowel publieke als private rechtspersonen geprikkeld kunnen worden om bepaalde milieubaten te creëren, daar de begunstigen aangesproken kunnen worden tot vergoeding.<sup>520</sup> VAN DER HEIJDEN schetst dit als volgt:<sup>521</sup>

*"Voor publieke partijen telt de angst van het ene bevoegde orgaan om het domein van het andere orgaan te betreden. Een natuurbeheerder houdt zich bij voorkeur verre van waterbeheer, omdat dit zijn bevoegdheid niet is en hij politieke gevoeligheden raakt als hij het domein van de ander te dicht nadert. In plaats van een mooi evenwicht te zoeken tussen twee of meer ecosysteemfuncties houdt een bestuursorgaan het vaak bij het uitvoeren van de eigen wettelijke taken. Het recht om bij uitvoering van de eigen taak op het terrein van de ander te komen, en de ander zelfs aansprakelijk te kunnen stellen voor het gewonnen voordeel, kan deze bestuurlijke patstelling doorbreken.*

*Zeker voor private partijen telt het weggeven van winst aan free riders, zowel aan publieke als aan private zijde. Neem de situatie waarin een melkveehouder extra organische stof aanbrengt, niet om ouderwets te bemesten, maar om diverse bodemfuncties tegelijk te versterken. Hij strooit voordelen rond en niet alleen voor zichzelf. Moet hij daarvoor eerst subsidie aanvragen van publieke partijen die profiteren, of directe betaling eisen, en moet hij eerst betaling uitonderhandelen met private partijen die profiteren? Dat is wel zo netjes, maar als het recht zou gelden deze anderen aansprakelijk te stellen, dan zouden de onderhandelingen een stuk eenvoudiger gaan."*

We kunnen ons de vraag stellen hoe dit concept (voordeelsaansprakelijkheid) praktische uitwerking kan krijgen. Samen met VAN DER HEIJDEN zijn we van mening dat het niet aangewezen is om te voorzien in een limitatieve lijst van handelingen waarvoor een vergoeding gevraagd kan worden. Immers, het is onmogelijk om alle situaties te voorzien waarbij bepaald (land)gebruik of beheer baten voor anderen creëert. Deze taak komt niet aan de wetgever toe.<sup>522</sup> Er kan wel een algemene rechtsgrond voor voordeelaansprakelijkheid worden opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, naar analogie met de regels inzake buitencontractuele aansprakelijkheid voor toegebracht nadeel (art. 1382 BW e.v.). Het voordeel van het invoeren van een dergelijke algemene rechtsgrond is dat er evenwichtige rechtspraak uit kan voortvloeien, adaptief aan het referentieniveau en de verwachtingen van de samenleving met betrekking tot het (land)gebruik of beheer.

Het verschil met een beroep op de figuur van de verrijking zonder oorzaak is dat er in dit geval een uitdrukkelijke wetsbepaling voorhanden zou zijn. Het nadeel is echter dat er nog steeds sprake is van een bepaalde mate van rechtsonzekerheid doordat het al dan niet kunnen bekomen van een vergoeding ook hier in sterke mate afhankelijk is van de rechterlijke interpretatie. Tevens dient opgemerkt te worden dat het wijzigen of aanvullen van het BW een federale bevoegdheid uitmaakt.

<sup>519</sup> G.M.A. VAN DER HEIJDEN, "Burgerinitiatief en belastingstelsel", in G.M.A. VAN DER HEIJDEN *et al.* (red.), *Van Doe-het-zelf naar Doe-het-samen Maatschappij. Experimenteren met burgerinitiatief*, 2011, <http://www.wageningenur.nl/en/Publications.htm?publicationId=publication-way-343132343235> (geraadpleegd op 20 november 2012), p. 70 - 75.

<sup>520</sup> H. BORGERS en G.M.A. VAN DER HEIJDEN, "Het recht op duurzame gebiedsexploitatie", in een publicatie van het Nederlands Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Bezinning op het omgevingsrecht: Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/02/25/bezinning-op-het-omgevingsrecht.html> (geraadpleegd op 20 november 2012), p. 30 - 45.

<sup>521</sup> G.M.A. VAN DER HEIJDEN, "De kracht van ecosysteemfuncties en het falen van het recht", *TO* december 2010, nr. 4, <http://dare.uva.nl/document/220755> (geraadpleegd op 13 juni 2012).

<sup>522</sup> G.M.A. VAN DER HEIJDEN, "De kracht van ecosysteemfuncties en het falen van het recht", *TO* december 2010, nr. 4, <http://dare.uva.nl/document/220755> (geraadpleegd op 13 juni 2012).

## 7.4. Waar ligt de grens voor aanspraken op vergoeding?

De keerzijde van een toenemende focus op de economische waarde van ecosysteemdiensten en het aanbieder-krijgt-principe kan gelegen zijn in het ontstaan van aanspraken op een vergoeding of compensatie voor het louter behouden of het niet aantasten van ecosysteemdiensten. We verwijzen naar de uiteenzetting in deel 1 aangaande de toestand in Ecuador en de Democratische Republiek Congo. Internationale financiële steunverlening werd in deze gevallen afgedwongen onder bedreiging van het aantasten van het ecosysteem, *i.c.* het uitbaten van oliewinning ten nadele van de biodiversiteit (zie C. Aanspraken op vergoeding voor (behoud van) ecosysteemdiensten). Door het toekennen van een vergoeding voor het louter in stand houden van de natuurlijke rijkdommen, werden er op internationaal niveau mogelijk precedenter gecreëerd.<sup>523</sup>

Er kunnen belangrijke neveneffecten optreden bij het verbinden van een prijs aan de natuur. Zo tracht een aantal actoren momenteel al via chantagepraktijken een financiële regeling af te dwingen. Scandinavische boscijdegenaren stelden hun bossen te zullen kappen indien zij geen betaling zouden ontvangen voor koolstofopslag. In Zuid-Amerika dreigde een lokale stam met moedwillige verontreiniging van een rivier indien er geen vergoeding zou worden betaald voor het leveren van zuiver water door de stroomafwaarts gelegen dorpen.<sup>524</sup> Dergelijke problemen kunnen zich echter eveneens stellen op nationaal of gewestelijk niveau. Het is niet ondenkbaar dat de Vlaamse overheid in de toekomst met gelijkaardige "aanspraken" op vergoeding voor het in stand houden van ecosystemen of ecosysteemdiensten geconfronteerd wordt. Welk standpunt dient er te worden ingenomen ten aanzien van dergelijke aanspraken?

Zowel de benadering van de natuur als verhandelbare koopwaar als het toepassen van chantagepraktijken zijn zeker geen aan te moedigen houdingen ten aanzien van de geschetste problematiek. Nochtans kan een meer economische insteek o.i. wel de aandacht vestigen op de verontrustende toestand van ecosystemen en leidt het alleszins tot een beter inzicht in de waarde van ecosysteemdiensten. Daar de klassieke benadering (directe regulering) vooralsnog niet heeft geleid tot het behalen van de beoogde milieubaten, ligt de weg open voor alternatieve en innovatieve benaderingen. Elke nieuwe invalshoek is het onderzoeken waard. Met de woorden van V. DUA (2010), kan "*het becijferen van de waarde van ecosysteemdiensten, het vertalen van natuurvernietiging in economische verliezen en het in klinkende munt betalen van actoren om een bos niet te kappen of om een ecosysteem niet te vernietigen*" een duidelijkere taal opleveren die beter te begrijpen valt en hopelijk meer resultaat zal opleveren.<sup>525</sup>

Toch dient er rekening te worden gehouden met de risico's die verbonden zijn aan een dergelijke mentaliteitswijziging. Transacties kunnen niet zomaar plaatsvinden, zonder enige juridische omkadering.<sup>526</sup> De uiterste grens voor het formuleren van aanspraken op vergoeding is o.i. gelegen in een principe dat reeds werd uiteengezet in deel 3 bij de bespreking van de beschermingsregels die van toepassing zijn op het ecologisch patrimonium (zie deel 3, B. Beschermingsregime van toepassing op het ecologisch patrimonium): **er kunnen in geen geval onderhandelingen plaatsvinden of compromissen gesloten worden onder bedreiging van een aanslag op het**

<sup>523</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=P-2012-004659&language=NL> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

<sup>524</sup> S. WUNDER, *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper nr. 42, 2005, p. 22; V. DUA, "Biodiversiteit: de nieuwe big business", blog 1 september 2010, <http://www.terrareversa.be/content/biodiversiteit-de-nieuwe-big-business> (geraadpleegd op 25 oktober 2012).

<sup>525</sup> V. DUA, "Biodiversiteit: de nieuwe big business", blog 1 september 2010, <http://www.terrareversa.be/content/biodiversiteit-de-nieuwe-big-business> (geraadpleegd op 25 oktober 2012).

<sup>526</sup> V. DUA, "Biodiversiteit: de nieuwe big business", blog 1 september 2010, <http://www.terrareversa.be/content/biodiversiteit-de-nieuwe-big-business> (geraadpleegd op 25 oktober 2012).

**ecologisch patrimonium, dit geldt zowel ten aanzien van particulieren als ten aanzien van de overheid.** Voor wat betreft de hoger besproken casuïstiek in de internationale context, kunnen we met andere woorden stellen dat er geen eis tot vergoeding gestoeld kon worden op het voorkomen van een aanslag op de natuur.

De internationale gemeenschap kan uiteraard steeds op vrijwillige basis steun verlenen aan landen die het financieel moeilijk hebben om de kosten van behoud en duurzame ontwikkeling te dragen. Dit is zeker aangewezen als het ecosysteemdiensten betreft die globale baten opleveren. In dit hoofdstuk kwam reeds aan bod dat het beginsel van de sociale rechtvaardigheid<sup>527</sup> een zeer belangrijke rol speelt bij PES. Er is geen sprake van billijkheid als het hanteren van een bepaalde PES-strategie ertoe leidt dat de lokale, arme bevolking moet betalen voor duurzame bevoorrading van ecosysteemdiensten terwijl er wereldwijd wordt van meegeprofiteerd en dan voornamelijk door rijkere landen die het aanvoertekort van ecosysteemdiensten in belangrijke mate hebben veroorzaakt.<sup>528</sup>

Denken we **bijvoorbeeld** aan de omvangrijke tropische regenwouden. Deze ecosystemen leveren belangrijke ecosysteemdiensten aan de lokale bevolking doch het behoud ervan vormt tevens een globale noodzaak onder meer in het licht van de klimaatverandering en het beschermen van de biodiversiteit. Echter, deze noodzaak is juist ontstaan door de massale ontbossing in geïndustrialiseerde landen. Nu de geïndustrialiseerde landen zelf een economische bloeiperiode hebben gekend, kunnen zij bezwaarlijk verwachten dat armere landen hun economische mogelijkheden niet verder zouden ontwikkelen in een poging om nog "te redden wat te redden valt" zonder dat er op internationaal niveau wordt bijgedragen in de kosten voor behoud of dat er op enige andere wijze een compensatie plaatsvindt. Het risico bestaat er immers uit dat de arme lokale bevolking beroofd wordt van de natuurlijke rijkdommen waar zij voordien vrije toegang toe had, dit om tegemoet te komen aan een globaal probleem, terwijl er door de rijkere landen volop aan *free riding* wordt gedaan.<sup>529</sup>

Het lijkt niet meer dan billijk dat ecosysteemdiensten die globale baten realiseren zoals bescherming van de biodiversiteit en koolstofopslag, op internationaal niveau gefinancierd worden terwijl ecosysteemdiensten die lokale baten opleveren zoals watergerelateerde diensten of recreatieve diensten, op lokaal niveau gefinancierd worden. Echter, het is niet eenvoudig om aan globale fondsenwerving te doen, onder meer door de hoge transactiekosten die ermee gepaard gaan en door het principe van de voorwaardelijkheid van betalingen. De focus komt bijgevolg steeds meer te liggen op lokale PES-programma's, daar zij praktisch gezien eenvoudiger te organiseren zijn. Het is daarom van groot belang dat de bijdrage aan het leveren van globale baten niet uit het oog wordt verloren. De internationale en Europese gemeenschap maar ook elke staat afzonderlijk dient de nodige verantwoordelijkheid op te nemen inzake financiële steunverlening.<sup>530</sup> Deze vaststellingen sluiten aan bij de verplichtingen die aan verdragspartijen worden opgelegd conform art. 20 van het Biodiversiteitsverdrag.<sup>531</sup> "Vrijwillige" steunverlening kan o.i. niet worden afgedwongen. Het voorzien van een rechtsgrond voor het bekomen van een vergoeding ten aanzien van *free riders* kan hieraan tegemoetkomen en mogelijk bijdragen tot het voorkomen van chantagepraktijken doordat er meer onderhandelingsevenwicht tot stand komt.

---

<sup>527</sup> Zie in dit opzicht ook art. 1 en 15 van het Biodiversiteitsverdrag (1992) waarbij volgend streefdoel voorop wordt gesteld: "the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources, including by appropriate access to genetic resources and by appropriate transfer of relevant technologies, taking into account all rights over those resources and to technologies, and by appropriate funding.", <http://www.cbd.int/convention/text/> geraadpleegd op 12 december 2012).

<sup>528</sup> G. VAN HECKEN en J. BASTIAENSEN, "Payments for ecosystem services: justified or not? A political view", *Environmental Science & Policy*, nr. 13, 2010, p. 785 – 792.

<sup>529</sup> G. VAN HECKEN en J. BASTIAENSEN, "Payments for ecosystem services: justified or not? A political view", *Environmental Science & Policy*, nr. 13, 2010, p. 785 – 792.

<sup>530</sup> G. VAN HECKEN en J. BASTIAENSEN, "Payments for ecosystem services: justified or not? A political view", *Environmental Science & Policy*, nr. 13, 2010, p. 785 – 792.

<sup>531</sup> <http://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-20> (geraadpleegd op 12 december 2012).

## 8. Overzicht begrippenkader

Begrip	Definitie
<b>PES-programma</b>	Een PES-programma is een transparant systeem voor een additioneel aanbod van ecosysteemdiensten door voorwaardelijke betalingen aan vrijwillige aanbieders.
<b>Transparant system</b>	Betrouwbare informatie wordt tijdig bezorgd aan alle belanghebbenden gelet op de complexiteit van ecosysteemdiensten en in het licht van de implementatie van PES-programma's.
<b>Additioneel aanbod</b>	Het investeren van financiële middelen moet leiden tot een toegevoegde waarde wat het aanbod van ecosysteemdiensten betreft: de kwaliteit of kwantiteit van het aanbod moet verhogen ten aanzien van de situatie indien er geen PES-programma zou hebben plaatsgevonden ( <i>business as usual</i> ). Het louter behalen van een <i>status quo</i> of het referentieniveau is onvoldoende (zie 2.3. PES vs. de vervuiler betaalt).
<b>Voorwaardelijke betalingen</b>	Betalingen worden enkel uitgevoerd op voorwaarde dat er een aanbod van ecosysteemdiensten (of een bepaalde beheers- of gebruiksvorm) gerealiseerd wordt door de aanbieder.
<b>Vrijwillige aanbieders</b>	Het is aangewezen dat het, minstens aan de zijde van de ecosysteemdienstenaanbieders, gaat om een vrijwillige deelname aan het PES-programma (niet gedwongen). Indien bepaalde handelingen reeds voorgeschreven worden door wet- of regelgeving, dan is er geen sprake meer van vrijwilligheid langs de zijde van de aanbieder. De deelname van de begunstigen zal niet steeds op vrijwillige basis kunnen plaatsvinden. Dit aspect wordt daarom opengelaten voor wat de zijde van de begunstigen betreft. Hun deelname is niet altijd vrijwillig, bijvoorbeeld in de context van verplichte gebruikersbijdragen. Er kan een tussenpersoon (in de meeste gevallen: de overheid) optreden die hun deelname verplicht maakt. Echter, het feit dat er een additioneel aanbod wordt geleverd door een vrijwillige aanbieder in een transparant systeem, verleent de aanbieder geen automatisch recht op een vergoeding vanwege de begunstigde(n) in het kader van PES.
<b>Aanbieder</b>	De (land)gebruiker of beheerder die een aanbod van een bepaalde kwantiteit of kwaliteit van ecosysteemdiensten tot stand kan brengen.
<b>Begunstigde</b>	Degene die gebaat is bij het aanbod van ecosysteemdiensten.
<b>Overheidsinstellingen</b>	Rechtspersonen met publieke verantwoordelijkheden of functies of verzorgers van publieke diensten, onder meer nationale, gewestelijke of lokale agentschappen, gezamenlijke lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking.
<b>Publieke betalingsmechanismen</b>	PES-programma's waarbij een lokale, gewestelijke of nationale overheid optreedt als enige of belangrijkste begunstigde die bereid is te betalen voor een bepaald aanbod van ecosysteemdiensten of hieraan verwant (land)gebruik of beheer. Zij kunnen toegepast worden op lokaal, gewestelijk of nationaal niveau.
<b>Marktmechanismen</b>	Er worden markten gecreëerd waar verworven rechten, vergunningen of quota kunnen worden uitgewisseld, verkocht of verhuurd. Het bestaan van een sterk en goed functionerend juridisch en regelgevend kader is een voorwaarde voor het functioneren van dergelijke mechanismen. Deze programma's resulteren het meeste effect zodra ze toegepast



	worden op grotere schaal.
<b>Privéovereenkomsten</b>	Spontane overeenkomsten tussen louter private partijen die totstandkomen doordat de ene partij het aanbod van een bepaalde kwaliteit of kwantiteit van ecosysteemdiensten kan verzekeren, waarvoor de andere partij bereid is te betalen. Zowel de aanbieder als de begunstigde die betaalt zijn private partijen (particulieren, bedrijven, NGO's, boerenorganisaties of andere verenigingen of coöperaties). Het gaat in principe steeds om zelfgeorganiseerde programma's op lokaal niveau.
<b>Bundeling</b>	Niet één ecosysteemdienst maar een bundel van ecosysteemdiensten (van hetzelfde grondgebied) maakt deel uit van het aanbod, waarvoor één en dezelfde begunstigde betaalt.
<b>Layering</b>	Een bundel van ecosysteemdiensten (van hetzelfde grondgebied) wordt betaald door meerdere en verschillende begunstigden.
<b>Referentieniveau</b>	Het referentieniveau wordt enerzijds bepaald door wettelijke vereisten en anderzijds door goede praktijken inzake (land)gebruik of beheer. Hieruit kan worden afgeleid welke de minimale verwachtingen van de samenleving zijn ten aanzien van het (land)gebruik of beheer. Dit niveau vormt het uitgangspunt bij het bepalen van de grens tussen PES en het vervuiler-betaalt-principe.
<b>Goede praktijken van duurzaam beheer en (land)gebruik</b>	Het (land)beheer en gebruik waaraan elke redelijke en vooruitziende beheerder of gebruiker in de regio zich zou houden.

## 9. Besluit

Het thema "betalen voor ecosysteemdiensten" wordt in de internationale literatuur "Payments for Ecosystem Services" of "PES" genoemd en biedt ons een vernieuwende en economisch geïnspireerde kijk op het maatschappelijk probleem van toenemende degradatie van ecosysteemdiensten. Het opzet van PES bestaat eruit om het aanvoertekort van ecosysteemdiensten (zie deel 1) tegen te gaan door positieve, financiële prikkels te verbinden aan vormen van duurzaam beheer of (land)gebruik die positieve externaliteiten creëren, namelijk een bepaald aanbod van ecosysteemdiensten. Door het totstandbrengen van een overdracht van financiële middelen tussen de personen die gebaat zijn bij het aanbod van een zekere kwantiteit of kwaliteit ecosysteemdiensten (begunstigden) en degenen die het aanbod tot stand kunnen brengen (aanbieders), wordt een billijkere verdeling van de kosten en baten betracht. De aanbieder draait dan niet alleen op voor de kosten die verbonden zijn aan duurzaam beheer of (land)gebruik. De begunstigden dragen hun steentje bij en doen niet langer aan *free riding*. Dergelijke betalingen zijn niet gebaseerd op het vervuiler-betaalt-beginsel maar op het gebruiker/begunstigde-betaalt-beginsel en het aanbieder-krijgt-principe.

We hebben getracht om een meer concrete invulling te geven aan het begrip en een aantal criteria te weerhouden die bepalend zijn voor het karakter van PES. Op die manier kan duidelijk worden welke transacties onder PES vallen en welke niet. In de wetenschappelijke literatuur bestaat er voornamelijk nog geen eensgezindheid omtrent een definitie. We hebben ons aangesloten bij de definitie van L. TACCONI (2012): "een PES-

*programma is een transparant systeem voor een additioneel aanbod van ecosysteemdiensten door voorwaardelijke betalingen aan vrijwillige aanbieders”.*

De grens tussen PES en het vervuiler-betaalt-beginsel is van groot belang. PES heeft namelijk betrekking op betaling voor vormen van duurzaam beheer of (land)gebruik die het referentieniveau, bestaande uit de wettelijke vereisten en de gewone goede praktijken, overstijgen. Betalingen voor handelingen beneden dit referentieniveau zijn in strijd met het vervuiler-betaalt-beginsel en kunnen op lange termijn problemen veroorzaken onder meer op vlak van handhaving, billijkheid en kostenefficiëntie. De Vlaamse overheid kan op basis van art. 14, § 2 van het Natuurdecreet codes van goede praktijken uitvaardigen aangaande duurzaam beheer en gebruik van ecosystemen en ecosysteemdiensten.

PES-programma's worden thans gekenmerkt door een grote diversiteit, hetgeen in belangrijke mate bijdraagt tot de flexibiliteit van PES. Er kan aan maatwerk worden gedaan waarbij telkens gekozen wordt voor het meest geschikte programma gezien de gegeven omstandigheden en mogelijkheden in een bepaald gebied. We kunnen PES-programma's indelen naargelang hun organisatievorm, de ecosysteemdienst waarop ze betrekking hebben, het type betalingsregeling en de schaal waarop ze worden toegepast.

Een aangepast en flexibel juridisch kader kan misbruiken helpen voorkomen en de implementatie van PES-programma's in belangrijke mate ondersteunen. Anderzijds kan inefficiënte regulering een ernstige belemmering vormen voor het totstandkomen van succesvolle PES-programma's. De verscheidenheid in PES-systemen maakt het onmogelijk om bij elk programma dezelfde juridische omkadering te voorzien. Daar komt nog bij dat de nood aan juridische ondersteuning niet in alle omstandigheden even groot is. Indien transacties louter tussen private partijen plaatsvinden, dan dient er wellicht geen specifiek wettelijk of regelgevend kader voorhanden te zijn. Een overeenkomst tussen de betrokken partijen lijkt op het eerste zicht voldoende waarborgen te kunnen bieden. Indien het echter de bedoeling is om de positieve resultaten van een dergelijke privéovereenkomst naar een hoger niveau te tillen, dan kan wel de behoefte ontstaan aan een coherent beleid en meer juridische omkadering voor het totstandkomen van gelijkaardige transacties. De nood aan een duidelijk juridisch kader stelt zich wel bij de implementatie van marktmechanismen daar zij veeleer complex zijn en meestal op gewestelijke, nationale of internationale schaal worden toegepast. Tot slot kan een gepast juridisch kader voor publieke betalingsmechanismen leiden tot meer geloofwaardigheid en goed bestuur stimuleren.

Belangrijk is alleszins dat de overheid enkel optreedt om bij te sturen daar waar het echt nodig is, zonder afbreuk te doen aan de flexibiliteit van PES. Betalingsmechanismen kunnen zoals gezegd vaak spontaan ontwikkelen, op vrijwillige basis, zonder dat enige regelgevende tussenkomst geboden is. De overheid moet erop toezien dat beleid en regelgeving geen restricties opleggen aan het spontaan totstandkomen van PES-programma's en dat de inhoud van PES-overeenkomsten er niet onnodig door beperkt wordt. Het is immers niet de bedoeling dat potentiële aanbieders en/of begunstigen afgeschrikt worden om deel te nemen aan een PES-programma. Er moet gestreefd worden naar een juiste balans tussen duidelijke en efficiënte regels en het spontaan ontwikkelen van PES-programma's.

Een *bottom-up* benadering lijkt aangewezen bij de opbouw en de schaal van het juridisch kader voor PES. Lokale programma's en pilootprojecten kunnen uitwijzen in welke mate juridische normen een belemmerende werking hebben. Deze hindernissen dienen zoveel mogelijk gedetecteerd en weggewerkt te worden. Succesvolle PES-programma's kunnen vervolgens naar een hoger niveau getild worden. Hierbij kan de nood aan meer uniforme regelgeving zichtbaar worden. Gedecentraliseerd bestuur draagt bij aan de slaagkansen van PES indien op elk niveau (nationaal, gewestelijk en lokaal) voorzien wordt in voldoende juridische ondersteuning doch de flexibiliteit van PES steeds in acht wordt

genomen. Er wordt dan enkel geïntervenieerd op een hoger niveau voor zover dit werkelijk nodig wordt geacht voor het ondersteunen van de implementatie van PES-programma's. De federale staatsstructuur in België laat een dergelijke handelswijze toe. Het is van groot belang dat er niet voorbij wordt gegaan aan een voorafgaande fase van "learning by doing".

Uit een evaluatie van het huidig juridisch kader bleek enerzijds dat er momenteel noch in de Belgische Grondwet, noch in enige andere nationale of Vlaamse regelgeving bepalingen teruggevonden worden die expliciet verwijzen naar PES. Er is geen sprake van een algemeen juridisch kader voor PES noch van een bijzonder juridisch kader voor de verschillende organisatievormen van PES (marktmechanismen, publieke PES of privéovereenkomsten). Bovendien kan dit concept vooralsnog niet worden teruggevonden in de rechtspraak en slechts in zeer beperkte mate in de rechtsleer. De transacties die mogelijk nu al plaatsvinden met betrekking tot ecosysteemdiensten worden alleszins niet *as such* benoemd. Het is, op het eerste gezicht, dan ook niet duidelijk of zij over voldoende juridische ondersteuning beschikken. Dit hangt voorlopig nog in sterke mate af van het individueel programma en de specifieke context waarin het zich voordoet. Anderzijds is het zo dat er momenteel geen enkele wettelijke bepaling expliciet voorziet in een verbod voor het totstandkomen van PES-programma's. Het is dus geenszins zo dat er een onoverkomelijke hindernis gelegen is in de huidige wetgeving. Het zal gaandeweg duidelijk moeten worden welke bestaande (sectorale of meer algemene) regelgeving een ongunstig effect kan hebben op het totstandkomen van PES-programma's. De overheid dient waar nodig tussen te komen om de belemmeringen voor het implementeren van PES-programma's te detecteren en weg te werken.

Het doel van onderhavige studie is niet om uitgebreid in te gaan op de specifieke juridische ondersteuning die voorhanden dient te zijn bij elk mogelijk type PES-programma. We hebben louter getracht de contouren te schetsen van een robuust juridisch kader waarbij enkele inhoudelijke aanbevelingen geformuleerd werden die van toepassing kunnen zijn ongeacht het type PES. We stelden ons de vraag hoe PES-programma's een algemene juridische ondersteuning kunnen bekomen. Eén van de mogelijkheden is om te voorzien in een nieuw en overkoepelend juridisch kader voor PES. Rechtsregels die betrekking hebben op PES kunnen dan opgenomen worden in een Vlaams decreet of desgevallend geïntegreerd worden in het hervormd juridisch kader voor de bescherming van ecosysteemdiensten, namelijk het ecosysteem- of ecosysteemdienstendecreet (zie deel 2). Wederom kan deze redenering worden doorgetrokken naar het Europese niveau. Er kan geopteerd worden voor een richtlijn die de algemene strategie van Europa incorporeert met betrekking tot PES en desgevallend kunnen deze bepalingen opgenomen worden in een algemene richtlijn voor ecosystemen en ecosysteemdiensten. De keuze voor afzonderlijke PES-regelgeving is echter nog niet erg gebruikelijk, ook niet in andere landen. Er zijn zowel voor- als nadelen verbonden aan het introduceren van een algemeen juridisch kader voor PES. Indien er hiervoor te weinig politieke of publieke ondersteuning voorhanden is of als dit eenvoudigweg niet werkbaar is, dan kan een alternatieve optie eruit bestaan om nieuwe PES-bepalingen te integreren in het bestaand instrumentarium, zowel in algemene regelgeving (Natuurdecreet en DABM) als in sectorale regelgeving die zich specifiek richt op de bescherming van ecosystemen of onderdelen ervan (bossen, water, bodem etc.). Zo kunnen er telkens bepalingen voorzien worden voor het totstandkomen, implementeren en reguleren van PES-programma's per sector of beleidssegment. Ongeacht de keuze die men maakt (bijkomende regelgeving of integratie in bestaande regelgeving), is voor het totstandkomen van efficiënte en doeltreffende PES-regels alleszins vereist dat er zich geen tegenstrijdigheden voordoen met direct en indirect relevante wetgeving. Bestaande wet- en regelgeving moet in dit opzicht gescreend worden zodat er geen overbodige restricties of hindernissen blijven bestaan voor het implementeren van PES-programma's. Tezelfdertijd moet worden nagegaan of de volledige capaciteit wordt aangewend om het concept "betalen voor ecosysteemdiensten" te onderschrijven en

dienen perverse prikkels met een negatief effect op PES-programma's vermeden te worden.

Indien men zou opteren voor een afzonderlijk juridisch kader voor PES of als dergelijke algemene regels geïntegreerd zouden worden in bestaande wetgeving op gewestelijk, nationaal of Europees niveau, dan kunnen hierbij een aantal belangrijke thema's aan bod komen. Er kan meer eenduidigheid bekomen worden met betrekking tot de beleidsdoelstellingen aangaande PES; belangrijke basisprincipes (waaronder het principe dat PES in de eerste plaats gericht is op het behalen van milieubaten, het aanbieder-krijgt-principe, het beginsel van de sociale billijkheid en rechtvaardigheid, het recht op toegang tot informatie en het participatiebeginsel); de schaal en de organisatievorm van PES; de terminologie (definities voor de begrippen PES, aanbieder, begunstigde, *bundeling*, *layering* etc.); het institutioneel kader rond PES (gedecentraliseerd bestuur met belangrijke bevoegdheden voor de lokale overheden); naleving, toezicht en handhaving en financiële bepalingen (belastings- of BTW-tarief op de betalingen). Het is in dit opzicht cruciaal dat er voorzien wordt in een duidelijke taakverdeling tussen de instellingen op de verschillende niveaus opdat zij op een adequate wijze kunnen samenwerken. Registratie van PES-programma's in een elektronische databank werd aanbevolen. Het is de bedoeling dat de transacties op efficiënte wijze opgespoord kunnen worden om dubbelbetaling van kosten en baten te voorkomen alsmede dat de betrokken deelnemers geïdentificeerd kunnen worden en de resultaten van PES-programma's vlot te raadplegen zijn.

We hebben in deel 4 tevens getracht om meer licht te werpen op de rol die juridische bepalingen kunnen vervullen ten aanzien van zelforganiserende private PES-programma's. In dit scenario is er steeds sprake van een privéovereenkomst die wordt gesloten tussen private partijen. Voor het opstellen van dergelijke overeenkomsten gaat onze voorkeur uit naar geschreven en geregistreerde overeenkomsten met afdwingbare clausules die de rechten en plichten van partijen, de contractduur en de betalingsmodaliteiten accuraat omschrijven. Tevens van groot belang, is dat de risicoallocatie wordt weergegeven en dat toezicht en handhaving nader worden geregeld.

Belangrijk is ook dat eigendomsrechten verduidelijkt worden in het PES-programma. Wie is bevoegd om deel te nemen en aan wie komt de vergoeding toe? In deel 3 kwamen we tot de vaststelling dat de eenheid van het eigendomsrecht o.i. niet langer gehandhaafd kan blijven. Het opsplitsen van het eigendomsrecht in vijf deelaspecten laat meer flexibiliteit toe, hetgeen eveneens bevorderlijk is voor het totstandkomen van PES-programma's. Het lijkt ons in dit opzicht aangewezen om bij het opstellen van een PES-programma uitdrukkelijk te bepalen wie er recht heeft op betaling en op wie de betalingsverbintenis rust: de geautoriseerde betreder, de geautoriseerde gebruiker, de eiser, de bezitter of de eigenaar. Het antwoord op deze vraag hangt samen met de vaststelling wie er de kosten draagt of de baten geniet verbonden aan het (land)gebruik of beheer. Er wordt immers een billijke verdeling van kosten en baten beoogd. De overheid kan een belangrijke bijdrage leveren aan het stimuleren van private PES-programma's door het erkennen en registreren van de verschillende gebruiks- en eigendomsrechten en door het recht op toegang tot deze informatie te verzekeren. Verder kan de overheid zelf ook gebruiksrechten toekennen op private of publieke domeingoederen, bijvoorbeeld door middel van concessies.

In het laatste luik stelden we ons de vraag naar de grenzen van PES. Wanneer is PES het meest aangewezen instrument en in welke omstandigheden zullen andere beleidsmaatregelen wellicht tot betere resultaten leiden? In dit opzicht hebben we meer bepaald onderzocht welke risico's er verbonden zijn aan PES-programma's. PES dient niet beschouwd te worden als een heilige graal doch maakt deel uit van de brede waaier van mogelijke beleidsinstrumenten die kunnen bijdragen aan een betere bescherming van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Het thema "betalen voor ecosysteemdiensten" is niet in staat om elk mogelijk milieuprobleem aan te pakken: uit een zorgvuldige analyse

van de omstandigheden zal moeten blijken of PES de beste optie is voor het benaderen van een gegeven milieuprobleem. Het nemen van weloverwogen en geïnformeerde beslissingen dient telkens te gebeuren aan de hand van een analyse van de economische, ecologische en sociale omstandigheden. Zo kan duidelijk worden welk instrument het meest kostenefficiënt, doeltreffend en billijk is. De keuze voor PES lijkt aangewezen in de gevallen waarin men in staat is om betalingen specifiek te richten aan (land)gebruikers of beheerders die een directe invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit of de kwantiteit van bepaalde ecosysteemdiensten. PES-programma's zijn flexibel en bieden gezien hun vrijwillig karakter een minder normatieve en dwingende aanpak. Bovendien wordt er bij een PES-programma telkens gestreefd naar het behalen van milieubaten, terwijl directe regelgeving vaak moet worden toegepast op alle (land)gebruikers of beheerders, ongeacht de door hen gerealiseerde baten. Nochtans is er ook een aantal fundamentele risico's verbonden aan het implementeren van PES-programma's. Deze kunnen betrekking hebben op verschillende aspecten, bijvoorbeeld de hoge transactiekosten, verplaatsing van het milieuprobleem naar een ander gebied, oneerlijke (machts)verhoudingen tussen partijen die onderhandelingen bemoeilijken etc. De overheid kan desgevallend tussenkomen om dergelijke risico's te matigen of een bijdrage te leveren in de kosten.

Tot slot stelden we ons de vraag of PES-programma's steeds zullen volstaan om aan het aanvoertekort tegemoet te komen. We onderzochten of degene die aan duurzaam (land)gebruik of beheer doet, over een rechtsgrond beschikt op basis waarvan hij een financiële bijdrage of compensatie kan bekomen van *free riders*. Volstaan bestaande rechtsfiguren hiertoe of dienen we ons eerder te begeven op het pad van de voordeelaansprakelijkheid? Waar ligt met andere woorden de grens bij het formuleren van aanspraken op vergoeding? Indien de ecosysteemdiensten publieke goederen betreffen, is er immers een sterke neiging tot het stellen van "*free rider*"-gedrag en zijn begunstigen niet erg gemotiveerd om deel te nemen aan een PES-programma. Indien er geen bijdrageverplichting wordt opgelegd en er ook niet wordt voorzien in een publiek PES-programma, dan kan dit leiden tot onbillijke situaties. We gingen na of de aanbieder zich in dergelijke omstandigheden kan beroepen op de figuur van de verrijking zonder oorzaak of dat er een nieuwe rechtsgrond kan worden voorzien, meer bepaald de voordeelaansprakelijkheid, om alsnog vergoeding te bekomen van de *free riders*.

Het succes van een beroep op de leer van de verrijking zonder oorzaak is in sterke mate afhankelijk van de interpretatie van de feitenrechter. Deze dient telkens *in concreto* na te gaan of de voorwaarden hiertoe voldaan zijn. Voornamelijk de voorwaarde van het ontbreken van een geldige juridische oorzaak voor de verrijking en/of de verarming kan in dit opzicht een hindernis vormen. Men zou immers kunnen stellen dat de (land)gebruiker of beheerder de beslissing om tot duurzaam beheer over te gaan, heeft genomen in zijn eigen belang en hiermee expliciet of impliciet het risico van verarming aanvaardt. De (land)gebruiker of beheerder is zelf ook gebaat bij zijn handelen daar hij meegeniet van het aanbod aan ecosysteemdiensten dat erdoor tot stand komt. Gelet op de recente wetenschappelijke vaststellingen omtrent de huidige status van ecosysteemdiensten en hun steeds toenemende degradatie, kan echter geopteerd worden voor een soepelere toepassing van de rechtsfiguur. De vraag kan in dit opzicht gesteld worden of "*een beslissing van de verarmde genomen in zijn eigen belang*" nog langer beschouwd dient te worden als een geldige juridische oorzaak die de toepassing van de verrijking zonder oorzaak per definitie uitsluit. Een herinterpretatie van deze voorwaarde kan leiden tot meer billijkheid. De rechter kan dan bijvoorbeeld rekening houden met de individuele winst van de (land)gebruiker of beheerder en de kosten die hij draagt, in vergelijking met de winst die gerealiseerd wordt voor anderen. Een evolutieve interpretatie van de theorie van de verrijking zonder oorzaak vormt één van de mogelijkheden om tot een eerlijkere verdeling van de kosten en de baten te komen inzake duurzaam ecosysteem(diensten)beheer en kan op die manier bijdragen tot het verhelpen van het aanvoertekort. In elk geval zou de mogelijkheid van een beroep op

deze rechtsfiguur ertoe kunnen leiden dat de deelnamebereidheid voor private PES-programma's toeneemt.

Een andere mogelijkheid is om een volledig nieuwe rechtsfiguur te introduceren in ons rechtsstelsel. In dit opzicht komt de "voordeelaansprakelijkheid" ter sprake. De kerngedachte hiervan is dat een initiatiefnemer voordeel uitstrooit over een aantal *free riders*, de grootste begunstigden identificeert en hen dwingt tot meebetalen. Op deze manier zouden zowel publieke als private rechtspersonen geprikkeld kunnen worden om bepaalde milieubaten te creëren, daar de begunstigden aangesproken kunnen worden tot vergoeding. De vraag is echter hoe deze optie praktische uitwerking zou kunnen krijgen in ons rechtsstelsel. Het behoort tot de mogelijkheden om een algemene rechtsgrond voor voordeelaansprakelijkheid op te nemen in het BW, dit naar analogie met de regels inzake buitencontractuele aansprakelijkheid voor toegebracht nadeel (art. 1382 BW e.v.). Het voordeel van het invoeren van een dergelijke algemene rechtsgrond is dat er evenwichtige rechtspraak uit kan voortvloeien, adaptief aan het referentieniveau en de verwachtingen van de samenleving met betrekking tot het (land)gebruik of beheer. Het verschil met een beroep op de figuur van de verrijking zonder oorzaak is dat er in dit geval een uitdrukkelijke wetsbepaling voorhanden zou zijn. Het nadeel is echter dat er nog steeds sprake is van een bepaalde mate van rechtsonzekerheid doordat het al dan niet kunnen bekomen van een vergoeding ook hier in sterke mate afhankelijk is van de rechterlijke interpretatie. Tevens dient wederom opgemerkt te worden dat het wijzigen of aanvullen van het BW een federale bevoegdheid uitmaakt.

In beide gevallen zal het aanvaarden van een beroep op de genoemde rechtsgronden in sterke mate afhankelijk zijn van de rechtelijke interpretatie (het gaat om een feitenkwestie: is er sprake van een verrijking zonder oorzaak of een bepaald "voordeel" waarvoor de *free rider* aansprakelijk kan worden gesteld?). Dergelijke rechtsgronden kunnen er wel toe leiden dat chantagepraktijken voorkomen worden doordat er meer onderhandelingsgelijkheid ontstaat tussen de betrokken partijen.

Het afdwingen van een vergoeding, onder bedreiging van het aantasten van het ecosysteem, kan alleszins niet de grondslag zijn voor PES. Het aspect van de sociale rechtvaardigheid vereist echter wel dat de internationale en Europese gemeenschap, maar ook elke staat afzonderlijk, de nodige verantwoordelijkheid opnemen inzake financiële steunverlening voor het leveren van globale milieubaten. Het lijkt niet meer dan billijk dat ecosysteemdiensten die globale baten realiseren zoals bescherming van de biodiversiteit en koolstofopslag, op internationaal niveau gefinancierd worden terwijl ecosysteemdiensten die lokale baten opleveren zoals watergerelateerde diensten of recreatieve diensten, op lokaal niveau gefinancierd worden. Echter, het is niet eenvoudig om aan globale fondsenwerving te doen, onder meer door de hoge transactiekosten die ermee gepaard gaan en door het principe van de voorwaardelijkheid van betalingen. De focus komt bijgevolg steeds meer te liggen op lokale PES-programma's, daar zij praktisch gezien eenvoudiger te organiseren zijn. Het is daarom van groot belang dat de bijdrage aan het leveren van globale baten niet uit het oog wordt verloren. Deze vaststellingen sluiten aan bij de verplichtingen die aan verdragspartijen worden opgelegd conform art. 20 van het Biodiversiteitsverdrag.

## Bijlagen

### Bijlage 1: Projecten in opdracht van de Vlaamse overheid m.b.t. ecosysteemdiensten

Naar aanleiding van de beleidsdoelstellingen in Mina 4, werden inmiddels heel wat concrete projecten gerealiseerd door de Vlaamse overheid.<sup>532</sup> We geven enkele voorbeelden, doch beogen geen exhaustieve opsomming weer te geven.<sup>533</sup>

- In 2010 werd in opdracht van het Agentschap voor Natuur en Bos bijvoorbeeld een rapport gepubliceerd met als titel: *"Ecosysteemdiensten in Vlaanderen: een verkennende inventarisatie van ecosysteemdiensten en potentiële ecosysteemwinsten."*
- In 2010-2011 werden via "ECOPLAN" en de organisatie van verschillende experten-workshops o.a. binnen het project "BEES" (Belgium Ecosystem Services), de kennisnoden van de Vlaamse administraties en milieu- en belangenorganisaties i.v.m. ecosysteemdiensten in kaart gebracht.
- Tegelijkertijd werd via BEES en het Belgisch Biodiversiteitsplatform ook een ecosysteemdiensten-expertennetwerk opgestart.
- Sedert midden 2011 kan de "natuurwaardeverkenner" online geraadpleegd worden. Dit programma vormt een handige tool bij het waarderen van ecosysteemdiensten.
- Daarnaast werd het ecosysteemdienstenkader gebruikt om het belang van agrobiodiversiteit voor agrobiheersmaatregelen aan te tonen en om een aantal demonstratieprojecten te starten in 2011 (die zullen doorlopen in 2012). De voorbeeldprojecten "Gelinden" en "De Wijers" werden reeds opgestart.
- Met het "KOBÉ"-project (Kennis Ondersteuning bij Beheer en Economie van natuur-, groen en bosdomeinen) wordt specifiek gestreefd naar een optimalisatie van ecosysteemdiensten uit natuur-, groen- en bosgebieden. Er zal door het Agentschap voor Natuur en Bos een studie uitgevoerd worden om de ecosysteemdiensten die het Vlaamse Natura 2000 netwerk levert in kaart te brengen.
- In 2012, zullen de opties voor de toepassing van het ecosysteemdienstenconcept in zoetwatersystemen worden geformuleerd ("ECOFRESH"-project).
- Het Instituut voor Natuur en Bos Onderzoek zal in 2012 voor Vlaanderen een lijst van ecosysteemdienstenindicatoren formuleren en tevens een aangepast ecosysteemdienstenclassificatiesysteem ontwikkelen. Overzichts fiches, met een beknopte beschrijving van ecosysteemdiensten die van belang zijn voor Vlaanderen, zullen worden opgemaakt.
- Ook zal een haalbaarheidsstudie voor een Rapport Ecosysteemdiensten Vlaanderen (op basis van TEEB) worden uitgevoerd.
- Argumentatie voor behoud van biodiversiteit en ecosysteemdiensten zullen worden vergeleken op Europese schaal (het FP7-project "BESAFE"). Dit moet helpen om biodiversiteit- en ecosysteemdienstenstrategieën beter op elkaar af te stemmen.
- Tot slot kadert de juridische studie over de bescherming van en de betaling voor ecosysteemdiensten binnen het actief beleid van het Vlaams Gewest.

---

<sup>532</sup> Beleidsbrief Leefmilieu en Natuur, beleidsprioriteiten 2011-2012, ingediend door mevr. Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, *Parl. St.* VI. R. 2011-12, stuk 1328 nr. 1.

<sup>533</sup> <http://www.lne.be/themas/beleid/mina4/leeswijzer/projecten/ecosysteemdiensten/introduceren-van-het-concept-2018ecosysteemdiensten2019> (geraadpleegd op 15 mei 2012).





## Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau

### 1. Internationale regelgeving

- Waterrijke gebieden

**Het Verdrag van Ramsar** van 2 februari 1971 inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels, beoogt een halt toeroepen aan de toenemende aantasting en het verloren gaan van watergebieden. Het verdrag voorziet in een wereldwijde bescherming van *wetlands* of waterrijke gebieden zoals meren, moerassen, rivieren en kustzones.<sup>534</sup> Door het afbakenen, beschermen en duurzaam beheren van de waterrijke gebieden wordt getracht om dieren, die aan deze biotopen verbonden zijn, beter te kunnen beschermen.<sup>535</sup>

Art. 2 houdt een verplichting in voor de lidstaten om tot het aanwijzen van watergebieden over te gaan die in aanmerking komen voor opname in een lijst van watergebieden met internationale betekenis. Het Verdrag geeft hiertoe een aantal criteria onder meer de internationale betekenis in ecologisch, botanisch, zoölogisch, limnologisch of hydrologisch opzicht.<sup>536</sup>

Aanvankelijk was de bescherming van *wetlands* voornamelijk gericht op het beschermen van trekvogels, nu steeds meer op het beschermen van het gehele ecosysteem en het fundamentele belang van *wetlands* voor de mens (biodiversiteit, bufferfunctie in het waterbeheer, waterleverantie, visserij, recreatie, koolstofopslag etc.). Het verdrag is tevens gericht op het duurzaam gebruik van in principe alle *wetlands*, dus niet alleen de aangewezen *wetlands*.<sup>537</sup>

In Vlaanderen maken de Ramsargebieden inmiddels deel uit van het Natura 2000-netwerk (zie *infra*). Een vierde ervan werd aangeduid als natuureservaat.<sup>538</sup>

- Grensoverschrijvende waterlopen in internationale meren

**Het Verdrag van Helsinki** van 17 maart 1992 beoogt de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen in internationale meren. Het verdrag roept op tot het sluiten van bilaterale en multilaterale overeenkomsten rond bepaalde rivieren en meren en beoogt ecologisch en rationeel beheer ervan door de betrokken landen.<sup>539</sup>

Een voorbeeld van een dergelijke concrete overeenkomst is het Scheldeverdrag van 3 december 2002, dat ook door België ondertekend werd. Er wordt benadrukt dat de Schelde voor uiteenlopende essentiële ecologische, economische en sociaal-maatschappelijke functies en doelen gebruikt wordt. De lidstaten zijn verplicht hiermee rekening houden.<sup>540</sup>

- Handel in bedreigde wilde dier- en plantensoorten

**Het Verdrag van Washington** van 6 maart 1973 beoogt de bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES – *Convention on International Trade in Endangered Species*) te beschermen tegen overmatige exploitatie ten gevolge van internationale handel.<sup>541</sup>

De overeenkomst, die de handel in bedreigde dieren en planten regelt en die het voorkomen van uitsterven van fauna en flora als doel heeft, werd afgesloten tussen 172 landen. Meer dan 800 wilde dier- en plantensoorten mogen wereldwijd niet meer gekocht worden en voor ongeveer 25.000 soorten zijn speciale vergunningen nodig. Ook afgeleide producten van deze planten of dieren (bijvoorbeeld ivoor, kaviaar, hout, zaden van planten ...) worden door de conventie beschermd en kunnen niet zomaar verkocht worden.<sup>542</sup>

- Bescherming van trekkende diersoorten

<sup>534</sup> G. VAN HOORICK, "Internationaal milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, p. VIbis.A.2. – 30.

<sup>535</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 126.

<sup>536</sup> G. VAN HOORICK, "Internationaal milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, p. VIbis.A.2. – 30; [http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid\\_en\\_regelgeving/verdrag/?compID=14\\_2174](http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/verdrag/?compID=14_2174) (geraadpleegd op 8 april 2012).

<sup>537</sup> [http://www.ramsar.org/pdf/www/10/wwd2010\\_rpts\\_netherlands.pdf](http://www.ramsar.org/pdf/www/10/wwd2010_rpts_netherlands.pdf) (geraadpleegd op 8 april 2012).

<sup>538</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 127.

<sup>539</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 60.

<sup>540</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 60.

<sup>541</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 71.

<sup>542</sup> [http://www.belgium.be/nl/leefmilieu/biodiversiteit\\_en\\_natuur/bedreigde\\_diersoorten/internationaal/](http://www.belgium.be/nl/leefmilieu/biodiversiteit_en_natuur/bedreigde_diersoorten/internationaal/) (geraadpleegd op 8 april 2012).

**Het Verdrag van Bonn** van 23 juni 1979 heeft de bescherming van trekkende diersoorten tot doel alsook het nemen van maatregelen ter voorkoming dat zij een bedreigde soort worden.<sup>543</sup>

Dit verdrag biedt bescherming aan twee categorieën van trekkende diersoorten: bedreigde diersoorten, die zijn opgenomen in een lijst in Bijlage I bij het Verdrag en soorten met een ongunstig voortbestaansperspectief, die zijn opgenomen in een lijst in Bijlage II bij het Verdrag. Voor soorten vermeld op de lijst in Bijlage I, waaronder verschillende soorten walvisachtigen, zeehonden, zeevogels, zeeschildpadden, de reuzenhaai en de witte haai, voorziet het Verdrag van Bonn in directe bescherming. Voor soorten vermeld op de lijst in Bijlage II, waaronder verschillende soorten kleine walvisachtigen, zeehonden, zeevogels, zeeschildpadden en haaien, roept het Verdrag de partijen op om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten.<sup>544</sup> De lidstaten verplichten zich er bovendien toe de habitats van deze soorten te beschermen, te herstellen en mogelijke obstakels voor migratie weg te nemen.

- *Behoud van wilde dieren en planten in hun natuurlijk leefgebied*

**Het Verdrag van Bern** van 19 september 1979 beoogt te zorgen voor de instandhouding van de in Europa in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij behorende natuurlijke leefgebieden.<sup>545</sup> Het verdrag richt zich met name op die soorten en leefmilieus waarbij de samenwerking van verschillende staten vereist is om deze doeleinden te verwezenlijken.

Er worden verplichtingen inzake instandhouding van soorten en hun leefmilieus opgenomen. De partijen moeten "passende en noodzakelijke maatregelen" nemen ter bijzondere bescherming voor de in het wild voorkomende plantensoorten genoemd in Bijlage I bij het Verdrag en de in het wild voorkomende diersoorten genoemd in de Bijlagen II en III van het Verdrag. De lidstaten zijn in het bijzonder verplicht aandacht te schenken aan de bescherming van gebieden die van belang zijn voor de in Bijlagen II en III genoemde trekkende soorten.<sup>546</sup>

- *Biodiversiteit*

**Het Verdrag van Rio de Janeiro** van 5 juni 1992 inzake de biologische diversiteit (Biodiversiteitsverdrag) legt de lidstaten op om zowel de biodiversiteit in hun eigen land te beschermen alsook om maatregelen te nemen ter ondersteuning van de bescherming van de biodiversiteit in de ontwikkelingslanden.

Belangrijk aandachtspunt is het behoud van de biologische diversiteit en het duurzaam gebruik van de bestanddelen ervan. Het verdrag bevat diverse maatregelen die de verdragsstaten, meestal "voor zover mogelijk en passend" moeten nemen. Begrippen, doelstellingen en beginselen inzake natuurbeleid komen aan bod. Daarnaast bevat het verdrag bepalingen omtrent de toegang (van ontwikkelde landen) tot genetische rijkdommen en de toegang (van ontwikkelingslanden) tot biotechnologie.<sup>547</sup>

- *Natuurlijk werelderfgoed*

**Het Verdrag van Parijs** van 16 november 1972 ter bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Werelderfgoedverdrag) is gebaseerd op het idee dat cultureel of natuurlijk erfgoed, gelegen in een bepaalde staat doch van uitzonderlijk universeel belang, in stand moet worden gehouden omdat het deel uitmaakt van het erfgoed van de gehele mensheid.

Lidstaten moeten zelf nagaan welk deel van hun grondgebied "natuurlijk erfgoed" uitmaakt, zoals gedefinieerd in het verdrag. De lidstaat, op wiens grondgebied het erfgoed gelegen is, is verplicht tot behoud ervan.<sup>548</sup> Als het natuurlijk erfgoed op de lijst komt te staan van het werelderfgoed, dan treedt bovendien een systeem van internationale samenwerking en bijstand in werking.<sup>549</sup>

In dit opzicht dient opgemerkt dat er in Vlaanderen tot op heden nog geen gebieden werden aangeduid als natuurlijk erfgoed.<sup>550</sup>

- *Landschapsbescherming, -beheer en -planning*

<sup>543</sup> G. VAN HOORICK, "Internationaal milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, p. VIbis.A.2. – 32.

<sup>544</sup> G. VAN HOORICK, "Internationaal milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, p. VIbis.A.2. – 32; [http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid\\_en\\_regelgeving/verdrag/?compID=14\\_2176](http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/verdrag/?compID=14_2176) (geraadpleegd op 17 april 2012).

<sup>545</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 73.

<sup>546</sup> G. VAN HOORICK, "Internationaal milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, p. VIbis.A.2. – 33; [http://www.noordzeeloket.nl/Images/Verdrag%20van%20Bern\\_tcm14-4885.pdf](http://www.noordzeeloket.nl/Images/Verdrag%20van%20Bern_tcm14-4885.pdf) (geraadpleegd op 8 april 2012).

<sup>547</sup> G. VAN HOORICK, "Internationaal milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, p. VIbis.A.2. – 33.

<sup>548</sup> G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen – Groningen, Intersentia, 2000, p. 122.

<sup>549</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 71.

<sup>550</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 130.

**Het Verdrag van Firenze** van 20 oktober 2000 heeft tot doel landschapsbescherming, -beheer en -planning te bevorderen en Europese samenwerking daaromtrent te organiseren. Het verdrag heeft betrekking op alle landschappen, niet alleen op waardevolle landschappen.<sup>551</sup>

De lidstaten verplichten zich ertoe landschappen te erkennen als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed en een beleid te hebben, gericht op de bescherming en het beheer van het landschap. Zij dienen maatregelen te voorzien o.a. op het gebied van de bewustmaking van organisaties en overheden van de waarde van landschappen, training en onderwijs te bevorderen, landschappen te identificeren, bijzondere waarden vast te stellen en kwaliteitsdoelstellingen te omschrijven.<sup>552</sup>

## 2. Europese regelgeving

- Waterbeleid oppervlaktewater, grondwater en kustwater

De Richtlijn 2000/60/EG van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (**Kaderrichtlijn Water**) (Pb.L. 22 december 2000, afl. 327, p. 1 – 73) beoogt een integrale benadering voorop te stellen van het waterbeleid en de bescherming van de landoppervlaktewateren, het grondwater, de overgangswateren en de kustwateren.<sup>553</sup>

De richtlijn heeft meerdere doelstellingen, waaronder het voorkomen en beperken van verontreiniging, het bevorderen van duurzaam gebruik van water, het beschermen van het milieu, het verbeteren van de toestand van de aquatische ecosystemen en het afzwakken van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte.

De lidstaten dienen het beheer van het grond- en oppervlaktewater zodanig te organiseren dat in 2015, of indien afwijkingen hierop worden gemotiveerd ten laatste tegen 2027, alle wateren voldoen aan strenge ecologische kwaliteitscriteria en in zogenaamde "goede ecologische en chemische toestand" verkeren.<sup>554</sup>

Er wordt een uniform waterbeleid nagestreefd in de hele Europese Unie opdat watervoorraden en waterkwaliteit in Europa veiliggesteld kunnen worden en de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte afgezwakt worden.<sup>555</sup> De staten moeten hiertoe alle stroomgebieden op hun nationale grondgebied in kaart brengen en beheerplannen opstellen per stroomgebied.<sup>556</sup>

Specifieke maatregelen inzake emissiebeheersing en milieukwaliteitsnormen werden naar aanleiding van de Kaderrichtlijn vastgelegd in de Richtlijn 2008/105/EG van 16 december 2008.<sup>557</sup>

De Richtlijn 2008/56/EG van 17 juni 2008 (**Kaderrichtlijn mariene strategie**) (Pb.L. 25 juni 2008, afl. 164, p. 19 – 40) stelt op haar beurt een kader vast waarbinnen de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand van het mariene milieu te bereiken of te behouden.<sup>558</sup>

Elke lidstaat moet hiertoe een eigen mariene strategie ontwikkelen die beoogt om de mariene ecosystemen in stand te houden, verslechtering van hun toestand te voorkomen of schade te herstellen. Daarnaast is het doel om inbreng in het mariene milieu te voorkomen en te verminderen, teneinde geleidelijk aan de verontreiniging weg te nemen zodat zij geen gevolgen van betekenis heeft of een significant risico vormt voor de mariene biodiversiteit, de mariene ecosystemen, de volksgezondheid of het rechtmatig gebruik van de zee.

In de mariene strategieën dient een ecosysteemgerichte benadering op het beheer van menselijke activiteiten te worden toegepast om ervoor te zorgen dat de collectieve belasting van deze activiteiten binnen grenzen blijft die verenigbaar zijn met het bereiken van een goede milieutoestand en dat het vermogen van de mariene ecosystemen om door de mens veroorzaakte veranderingen op te vangen niet in het gedrang komt. Bovendien zal het duurzame gebruik van mariene goederen en diensten door de huidige en toekomstige generaties mogelijk worden gemaakt.

De lidstaten dienen uiterlijk in 2015 een programma van maatregelen te ontwikkelen dat gericht is op het bereiken of behouden van een goede milieutoestand. Het toepassen van deze programma's dient uiterlijk in 2016 te gebeuren.

<sup>551</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 71.

<sup>552</sup> G. VAN HOORICK, "Internationaal milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, p. VIbis.A.2. – 34.

<sup>553</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 97.

<sup>554</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/l28002b\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28002b_nl.htm) (geraadpleegd op 28 juni 2012); [http://www.milieurapport.be/Upload/main/miradata/MIRA-T/02\\_themas/02\\_04/AG\\_bestrijdingsmiddelen.pdf](http://www.milieurapport.be/Upload/main/miradata/MIRA-T/02_themas/02_04/AG_bestrijdingsmiddelen.pdf) (geraadpleegd op 28 juni 2012), p. 13.

<sup>555</sup> [http://www.vmm.be/water/integraal-waterbeleid/europese\\_kaderrichtlijn\\_water.html](http://www.vmm.be/water/integraal-waterbeleid/europese_kaderrichtlijn_water.html) (geraadpleegd op 28 maart 2012).

<sup>556</sup> <http://www.integraalwaterbeleid.be/nl/regelgeving/kaderrichtlijn-water> (geraadpleegd op 8 april 2012).

<sup>557</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 97.

<sup>558</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 128.

Naast voormelde kaderrichtlijnen inzake integraal waterbeleid en mariene strategie spelen er nog een aantal specifieke regelgevingen een belangrijke rol bij de bescherming van (water)ecosystemen:

- De Richtlijn 91/676/EEG van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (**Nitraatrichtlijn**) (*Pb.L.* 31 december 1991, afl. 375, p. 1 – 8) is er op gericht de waterkwaliteit in heel Europa te beschermen door te voorkomen dat nitraten uit agrarische bronnen het grond- en oppervlaktewater verontreinigen en door goede landbouwpraktijken te stimuleren.<sup>559</sup>
  - De Richtlijn 2006/118/EG van 12 december 2006 (**Grondwaterrichtlijn**) (*Pb.L.* 27 december 2006, afl. 372, p. 19 – 31) beoogt de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand.<sup>560</sup> Er worden specifieke maatregelen bepaald ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging. Deze maatregelen omvatten met name een aantal criteria voor de beoordeling van de goede chemische toestand van het grondwater en criteria voor het vaststellen van significante en aanhoudende stijgende trends. Met de richtlijn worden de reeds in de Kaderrichtlijn Water (zie *supra*) vervatte bepalingen ter voorkoming of beperking van de inbreng van verontreinigende stoffen in grondwater aangevuld en wordt eveneens beoogd om de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen.
  - De Richtlijn 2007/60/EG van 23 oktober 2007 (*Pb.L.* 6 november 2007, afl. 288, p. 27 – 34) beoogt een kader vast te stellen voor de beoordeling en het beheer van **overstromingsrisico's**, ten einde de negatieve gevolgen die overstromingen in de Europese Gemeenschap voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid met zich brengen, te beperken. De lidstaten dienen voor elk stroomgebiedsdistrict dat op hun grondgebied gelegen is, een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling op te stellen. Op basis hiervan moeten ze de gebieden vaststellen waarvoor een potentieel significant overstromingsrisico bestaat of kan worden verwacht. De lidstaten dienen uiterlijk tegen 2013 in overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten te voorzien per stroomgebiedsdistrict. Op basis van deze kaarten stellen de lidstaten vervolgens gecoördineerde overstromingsrisicobeheerplannen op.
  - De Richtlijn 91/271/EEG van 21 mei 1991 (**betreffende de zuivering van stedelijk afvalwater**) (*Pb.L.* 30 mei 1991, afl. 135, p. 40 – 52) regelt het opvangen, behandelen en lozen van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken. Zij heeft tot doel het aquatisch milieu te beschermen tegen de gevolgen van lozing van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater.
  - De **visserijverordening** (EG) nr. 2371/2002 (*Pb.L.* 31 december 2002, afl. 358, p. 59 – 80) beoogt de instandhouding en bescherming van visbestanden en mariene ecosystemen en regelt de toegang tot water- en hulpbronnen, de vloot, de controle van de activiteiten, de besluitvorming en de betrokkenheid van de belanghebbenden bij alle stadia van het beleid.<sup>561</sup>
- Handel in bedreigde wilde dier- en plantensoorten

De Verordening (EG) nr. 338/97 van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (**nieuwe CITES-Verordening**) (*Pb.L.* 3 maart 1997, afl. 61, p. 1 – 69) is gebaseerd op het Verdrag van Washington (zie *supra*). De CITES-verordening gaat echter verder dan het Verdrag zelf. Zo strekt zij zich uit tot soorten die niet onder het Verdrag vallen en bevat ze een strengere beschermingsregime.<sup>562</sup>

Het communautair optreden beoogt het beschermen van de bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten tegen de negatieve effecten van handel, waarvoor zorg moet worden gedragen door een uniforme toepassing van CITES, het voorkomen van concurrentievervalsing en het vermijden dat CITES het vrije verkeer van goederen binnen de Unie zou beïnvloeden. De verordening voorziet onder meer in een verplichte in- en uitvoervergunning voor bepaalde soorten van en naar de Unie. Eens deze soorten legaal in de Unie zijn binnengebracht, vallen zij onder het vrij verkeer van goederen.<sup>563</sup>

- Behoud van de vogelstand en instandhouding van natuurlijke leefgebieden

De Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (**Vogelrichtlijn**) (*Pb.L.* 25 april 1979, afl. 103, p. 1 – 18) en de Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (**Habitatrichtlijn**) (*Pb.L.* 22 juni 1992, afl. 206, p. 7) beogen de bescherming en het behoud van kwetsbare vogelsoorten resp. de natuurlijke habitats van planten- en diersoorten. De eerste Vogelrichtlijn werd inmiddels ingetrokken en vervangen door Richtlijn 2009/147/EG (*Pb.L.* 26 januari 2010, afl. 20, p. 7 – 25).<sup>564</sup>

<sup>559</sup> <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/nitrates/nl.pdf> (geraadpleegd op 28 juni 2012).

<sup>560</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 1287.

<sup>561</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbouwsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 99.

<sup>562</sup> G. VAN HOORICK, "Europees milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, *VIbis.A.3* – 76 e.v.

<sup>563</sup> G. VAN HOORICK, "Europees milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, *VIbis.A.3* – 76 e.v.

<sup>564</sup> A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2011, p. 171.

De Vogelrichtlijn bepaalt dat de lidstaten speciale beschermingszones (vogelrichtlijngebieden) moeten aanwijzen ter instandhouding van de in het wild levende vogelsoorten vermeld in Bijlage I en geregeld voorkomende trekvogels. De lidstaten zijn verplicht om speciale beschermingsmaatregelen te treffen teneinde het voortbestaan en de voorplanting van deze soorten te verzekeren. Daarnaast zijn lidstaten verplicht om "passende maatregelen" te nemen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden van de speciale vogelbeschermingszones te voorkomen en te vermijden dat daar vogels gestoord worden (deze bepaling werd inmiddels vervangen door art. 6 Habitatrictlijn).<sup>565</sup>

De Habitatrictlijn beoogt de aanwijzing van speciale habitatbeschermingszones (habitatrictlijngebieden) volgens een welbepaald tijdschema. Daarnaast heeft zij het herstel en de handhaving van natuurlijke habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding tot doel. Bijlage I en II geven een opsomming van de natuurlijke habitats en de soorten dieren en planten waarvoor speciale beschermingszones moeten worden aangewezen.<sup>566</sup> De lidstaten moeten de nodige positieve instandhoudingsmaatregelen nemen voor de beschermingszones maar dienen ook "passende maatregelen" te nemen die ervoor zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats niet verslechtert en er geen (significante) storende effecten optreden. Bovendien voorziet de richtlijn in een habitattoets die zal nagaan of een nieuw plan of project een betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone tot gevolg kan hebben.<sup>567</sup>

De voormelde beschermingsgebieden (vogelrichtlijn- en habitatrictlijngebieden) vormen het zogenaamde "Natura 2000-netwerk", zijnde een Europees ecologisch netwerk.<sup>568</sup> Vlaanderen telt 62 Natura 2000-gebieden gaande van grote en bekende natuurgebieden zoals de Kalmthoutse Heide of het Zwin tot minder gekende gebieden zoals het Dommeldal in Limburg en het West-Vlaamse Heuvelland.<sup>569</sup>

- Steun voor plattelandsontwikkeling

Sedert de jaren '90 is er steeds meer aandacht gekomen voor milieuvriendelijke landbouwproductie, hetgeen voornamelijk tot uiting is gekomen aan de hand van agromilieumaatregelen. Dergelijke maatregelen maken deel uit van het Europees plattelandsontwikkelingsbeleid.<sup>570</sup>

De Verordening (EG) 1698/2005 van 20 september 2005 inzake **steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling** (Pb.L. 21 oktober 2005, afl. 277, p. 1 – 62) bundelt alle bestaande steunregelingen voor de verbetering van de landbouwstructuur en het platteland. Het betreft een rechtstreekse steunverordening. Landbouwers moeten aan bepaalde randvoorwaarden voldoen vooraleer ze steun ontvangen. Deze randvoorwaarden zorgen ervoor dat zij duurzaam en op een diervriendelijke manier produceren. Op die manier hebben de steunregelingen milieubescherming tot doel, bijvoorbeeld aan de hand van beheersovereenkomsten om op lange termijn landbouwgronden uit productie te nemen voor biologische landbouw en voor bebossing van landbouwgronden.<sup>571</sup>

- Pesticiden

De Verordening (EG) 1107/2009 van 21 oktober 2009 betreffende het **op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen** (Pb.L. 24 november 2009, afl. 309, p. 1 – 50) voorziet dat lidstaten bestrijdingsmiddelen kunnen toestaan op nationaal niveau of door wederzijdse erkenning.

De EU wordt in dit opzicht verdeeld in drie klimaatzones (noord, centrum en zuid), waarbij lidstaten in één zone in principe verplicht zijn om elkaars toegelaten of verboden stoffen te erkennen. De verordening breidt daarnaast de toelatingscriteria uit voor pesticiden. Bovendien wordt bepaald dat synergetische effecten van pesticiden moeten worden meegenomen bij de beoordeling van veiligheidsrisico's. Stoffen die schadelijk zijn voor honingbijen worden verboden. Producten met bepaalde schadelijke bestanddelen, de zogenaamde "kandidaten voor vervanging", moeten vervangen worden zodra minder schadelijke alternatieven voorhanden zijn.<sup>572</sup>

De Richtlijn (EG) 2009/128 van 21 oktober 2009 betreffende **duurzaam gebruik van pesticiden** (Pb.L. 24 november 2009, afl. 309, p. 71 – 86) bepaalt dat de lidstaten nationale actieplannen moeten opstellen om de risico's en effecten van pesticidengebruik voor de menselijke gezondheid en het milieu te verminderen. Een geïntegreerde plagenbestrijding (IPM) wordt hierbij de norm, namelijk rationeel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en beperkt tot een strikt minimum noodzakelijk om de ziekte-, plaag- en onkruiddruk onder een economische schadedrempel te houden. Gewassen vanuit de lucht besproeien wordt in principe verboden maar er zijn uitzonderingen mogelijk na goedkeuring door de overheid. Lidstaten moeten "passende maatregelen" treffen zodat pesticiden niet worden gebruikt binnen redelijke afstand van

<sup>565</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 144 – 145.

<sup>566</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 148.

<sup>567</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 144 – 145.

<sup>568</sup> G. VAN HOORICK, "Europees milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, *Vibis.A.3* – 71 e.v.

<sup>569</sup> [http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/Natura\\_2000/In\\_Vlaanderen.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/Natura_2000/In_Vlaanderen.aspx) (geraadpleegd op 9 juli 2012).

<sup>570</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 99.

<sup>571</sup> G. VAN HOORICK, "Europees milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, *Vibis.A.3* – 79.

<sup>572</sup> [http://www.milieुरapport.be/Upload/main/miradata/MIRA-T/02\\_themas/02\\_04/AG\\_bestrijdingsmiddelen.pdf](http://www.milieुरapport.be/Upload/main/miradata/MIRA-T/02_themas/02_04/AG_bestrijdingsmiddelen.pdf) (geraadpleegd op 28 juni 2012), p. 13 e.v.

afwateringen. Het gebruik van pesticiden wordt verboden of tot een minimum beperkt in gebieden die door het brede publiek of door kwetsbare bevolkingsgroepen worden gebruikt, bv. woongebieden, parken, sport- en recreatieterrijnen, schoolterreinen en speelplaatsen, ziekenhuizen etc.<sup>573</sup>

- Milieuaansprakelijkheid

De Richtlijn 2004/35/EG van 24 april 2004 (*Pb.L.* 30 april 2004, afl. 143, p. 56 – 75) stelt een kader voor **milieuaansprakelijkheid** vast voor het voorkomen en herstellen van milieuschade aan dieren, planten, natuurlijke habitats, wateren en de bodem.

Zij baseert zich hiervoor op het beginsel dat de vervuiler betaalt en het beginsel van de duurzame ontwikkeling. De exploitant die activiteiten uitoefent met gevaar voor milieuschade of schade veroorzaakt aan het milieu wordt financieel verantwoordelijk gesteld. De aansprakelijkheidsregeling is van toepassing op bepaalde, uitdrukkelijk genoemde beroepsactiviteiten en op andere beroepsactiviteiten indien de exploitant een fout heeft begaan of indien hem nalatigheid kan worden verweten. Het is de taak van overheidsinstanties om erover te waken dat de exploitanten zelf maatregelen treffen, dan wel financieren, met het oog op het voorkomen of herstellen van milieuschade.<sup>574</sup>

Particulieren kunnen zich vooralsnog niet rechtstreeks beroepen op de richtlijn om schadevergoeding te vorderen wegens milieuschade.<sup>575</sup>

- Milieuhandhaving

De Richtlijn 2008/99/EG van 19 november 2008 (*Pb.L.* 6 december 2008, afl. 328, p. 28 – 37) stelt maatregelen vast op **strafrechtelijk gebied** teneinde het milieu doeltreffender te beschermen.

Lidstaten worden verplicht om voor ernstige milieumisdrijven strafsancities te voorzien in hun nationale regelgeving. Er wordt in dit opzicht een lijst van handelingen opgesteld die de lidstaten strafbaar moeten stellen. Het gaat voornamelijk om activiteiten waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen hetzij aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt.<sup>576</sup>

- Milieueffectbeoordeling

De Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 (*Pb.L.* 5 juli 1985, afl. 175, p. 40 – 48) betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (**Project-MER-Richtlijn**) overweegt dat de milieueffecten van een project moeten worden beoordeeld ten einde rekening te houden met het streven de gezondheid van de mens te beschermen, via een beter milieu bij te dragen tot de kwaliteit van het bestaan, toe te zien op de instandhouding van de diversiteit van de soorten en het reproductievermogen van het ecosysteem als fundamentele grondslag van het leven in stand te houden.

De Lidstaten moeten de nodige maatregelen treffen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten. Bij deze beoordeling wordt op "passende wijze" een identificatie, beschrijving en evaluatie gegeven van de directe en indirecte effecten van een project op:

- mens, dier en plant;
- bodem, water, lucht, klimaat en landschap;
- de interactie tussen de voornoemde factoren en de materiële goederen en het culturele erfgoed.

De lidstaten zijn verplicht om projecten die een milieueffectbeoordeling vereisen, afhankelijk te stellen van een vergunning.

De Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (**Plan-MER-Richtlijn**) (*Pb.L.* 21 juli 2001, afl. 197, p. 30 – 37) heeft tot doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben aan een milieubeoordeling worden onderworpen. Het gaat hierbij enkel om plannen en programma's opgesteld door een overheidsinstantie.<sup>577</sup>

<sup>573</sup> [http://www.milieurapport.be/Upload/main/miradata/MIRA-T/02\\_themas/02\\_04/AG\\_bestrijdingsmiddelen.pdf](http://www.milieurapport.be/Upload/main/miradata/MIRA-T/02_themas/02_04/AG_bestrijdingsmiddelen.pdf) (geraadpleegd op 28 juni 2012), p. 13 e.v.

<sup>574</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enterprise/interaction\\_with\\_other\\_policies/l28120\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/interaction_with_other_policies/l28120_nl.htm) (geraadpleegd op 3 juli 2012).

<sup>575</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 150.

<sup>576</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 153.

<sup>577</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 117.

Milieubeoordeling is verplicht bij plannen inzake landbouw, bosbouw, visserij, waterbeheer, toerisme, ruimtelijke ordening, grondgebruik en plannen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het Natura 2000-netwerk.

Andere plannen en programma's moeten een milieubeoordeling uitvoeren indien ze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Beoordeling dient plaats te vinden in de voorbereidingsfase en alleszins voordat het plan definitief is geworden.

### 3. Nationale en Vlaamse regelgeving

#### *(a) Natuurbehoudsrecht in Vlaanderen: het Natuurdecreet*

- *Doelstellingen en basisprincipes*

Een algemene Vlaamse regeling inzake natuurbehoud kwam er door goedkeuring van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (BS 10 januari 1998), ook wel het **Natuurdecreet** genoemd.

Met de term "natuurbehoud" doelt de Vlaamse decreetgever op het in stand houden, herstellen en ontwikkelen van de natuur en het natuurlijke milieu door natuurbescherming, natuurontwikkeling en natuurbeheer alsmede door het streven naar een zo groot mogelijke biologische diversiteit en een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten (art 2, 10°). Het Natuurdecreet benadrukt dat het beleid gericht is op het scheppen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak, waarbij educatie en voorlichting van de bevolking inzake natuurbehoud wordt gestimuleerd (art. 6). Het natuurbeleid moet gericht zijn op het nemen van alle maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van internationale overeenkomsten, verdragen of akten betreffende het natuurbehoud, met inbegrip van Europese richtlijnen (art. 7).

Natuurbeleidsplanning dient te gebeuren aan de hand van het natuurrapport en het natuurbeleidsplan (art. 10 – 12).

Het Natuurdecreet bevestigt daarnaast enkele basisprincipes inzake natuurbehoud, zoals het *standstill*-beginsel voor kwaliteit én kwantiteit (art. 8), de zorgplicht (art. 14, § 1) en de natuurtoets (art. 16).

- *De zorgplicht*

De zorgplicht houdt meer bepaald in dat elkeen die ingrijpt op of in de onmiddellijke omgeving van natuurlijke en deels natuurlijke habitats of ecosystemen, op waterrijke gebieden, op natuurlijke en halfnatuurlijke vegetaties, op wilde inheemse fauna of flora of trekkende wilde diersoorten of hun respectieve habitats of leefgebieden, of op kleine landschapselementen, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat deze daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, verplicht is om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevegd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen (art. 14).

Uit deze formulering van de zorgplicht kan worden afgeleid dat het om een inspanningsverbintenis gaat en niet om een resultaatsverbintenis. Zij richt zich zowel tegen de overheid als tegen individuele burger.<sup>578</sup>

- *De natuurtoets*

De natuurtoets houdt in dat de bevoegde overheid er, in het geval van een vergunningsplichtige activiteit, zorg voor dient te dragen dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan, dit door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen (art. 16).

Een activiteit waarvoor een kennisgeving of melding aan de overheid vereist is, kan enkel uitgevoerd worden indien geen vermijdbare schade kan ontstaan en voor zover de aanvrager zich in voorkomend geval gedraagt naar de code van goede natuurpraktijk<sup>579</sup>. De kennisgever dient aan te tonen dat de activiteit geen vermijdbare schade kan veroorzaken. Wanneer de kennisgever dit niet gedaan heeft, dient de betrokken overheid zelf te onderzoeken of de activiteit vermijdbare schade kan veroorzaken.

- *Maatregelen voor natuurbehoud*

Art. 13, § 1 bepaalt dat de Vlaamse regering alle nodige maatregelen kan nemen voor het natuurbehoud ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, evenals voor de instandhouding van het natuurlijk milieu

<sup>578</sup> G. VAN HOORICK, "Gevolgen van het decreet natuurbehoud op de gebruiksrechten en de verhuur", in D. MEULEMANS (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 85 e.v.

<sup>579</sup> [http://www.provant.be/binaries/code%20van%20goede%20natuurpraktijk%20w\\_tcm7-70479.pdf](http://www.provant.be/binaries/code%20van%20goede%20natuurpraktijk%20w_tcm7-70479.pdf) (geraadpleegd op 28 juni 2012).

binnen groen-, park-, buffer- en bosgebieden. Deze maatregelen hebben onder meer betrekking op de bescherming, instandhouding, ontwikkeling of het herstel van ecosystemen.

Een voorbeeld van dergelijke maatregelen is het invoeren van een vergunningsplicht. Conform art. 13, § 4 wordt bijvoorbeeld het wijzigen van de vegetatie of het geheel of gedeeltelijk wijzigen van kleine landschapselementen, in bepaalde gebieden afhankelijk gemaakt van het verkrijgen van een vergunning.

Het besluit van 23 juli 1998 (BS 10 september 1998), ook wel het **Natuurbesluit** genoemd, werd opgesteld ter verdere uitvoering van art. 13, § 4 en § 5 van het Natuurdecreet. Bepaalde handelingen worden uitdrukkelijk verboden en voor andere handelingen wordt een vergunningsplicht ingevoerd. De natuurvergunningsprocedure wordt eveneens beschreven in het Natuurbesluit.<sup>580</sup>

- Gebiedsgericht beleid

De artikelen 17 tot 50 regelen het gebiedsgericht beleid in Vlaanderen. Hier worden de regels opgenomen betreffende het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk), het IVON (Integraal Verwevend en Ondersteunend Netwerk), de natuurreservaten en de speciale beschermingszones (Natura 2000<sup>581</sup>).<sup>582</sup>

Het VEN wordt gedefinieerd als een samenhangend en georganiseerd geheel van gebieden van de open ruimte waarin een specifiek beleid wordt gevoerd inzake het natuurbehoud, gebaseerd op de kenmerken en elementen van het natuurlijk milieu, de onderlinge samenhang tussen de gebieden van de open ruimte en de aanwezige en potentiële natuurwaarden (art. 17). Zij omvat de volgende onderdelen:

1° Grote Eenheden Natuur (GEN): dit zijn gebieden die hetzij natuurelementen over een oppervlakte van minstens de helft van het gebied bevatten hetzij gebieden waarin een specifiek natuurelement met hoge natuurkwaliteit aanwezig is;

2° Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO): dit zijn gebieden die één of meer van de volgende kenmerken vertonen:

- a) aanwezigheid van natuurelementen, verspreid over de oppervlakte van het gebied, waarvan de gezamenlijke oppervlakte echter kleiner kan zijn dan de helft van het gebied;
- b) aanwezigheid van belangrijke fauna- of floraelementen waarvan het voortbestaan moet worden ondersteund door de maatregelen inzake het grondgebruik;
- c) terreinen al dan niet door kunstmatige ingrepen tot stand gekomen, met belangrijke mogelijkheden voor natuurontwikkeling.

Concreet incorporeert het VEN een aantal van de waardevolste en gevoeligste natuurgebieden in Vlaanderen. De Vlaamse overheid voert er (middels natuurrichtplannen) een beleid dat gericht is op het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu. Er worden bewarende maatregelen genomen, rekening houdend met de reeds aanwezige functies in het gebied. Er wordt bv. gestreefd naar een meer natuurgerichte bosbouw, waarbij een evenwicht wordt beoogd tussen de ecologische en recreatieve waarde van een bos en de economische waarde ervan. Daarnaast wordt er gewerkt aan een betere waterhuishouding door verbetering van de waterkwaliteit en -kwantiteit, de structuur van de waterlopen en hun oevers.<sup>583</sup>

Het IVON is een geheel van gebieden waarin de administratieve overheid, binnen haar bevoegdheden, zorg draagt voor het behoud van de aanwezige natuurwaarden, maatregelen neemt ter bevordering en versterking van die natuurwaarden, alsook stimulerende maatregelen neemt ter bevordering van de biologische diversiteit (art. 27) Het omvat natuurwervingsgebieden en natuurverbindinggebieden.

In natuurverwevingsgebieden is de natuur evenwaardig aan andere functies van het gebied. De natuur kan er duurzaam in stand worden gehouden zonder dat dit zware gevolgen heeft voor andere functies zoals landbouw, bosbouw of recreatie en *visé versa*. De natuurverwevingsgebieden sluiten meestal aan op gebieden van het VEN en vormen een soort "buffer" tegen nadelige invloeden. De overheid kan er de nodige maatregelen te nemen om de bestaande natuur te beschermen en de biologische diversiteit te bevorderen (bv. door het creëren van een gunstige waterhuishouding, het tegengaan van risico van verdroging, het voorkomen van aantasting van reliëf en bodem e.d.) Conform het decreet Natuurbehoud kan zij echter enkel een stimulerend beleid voeren ten aanzien van de eigenaars en grondgebruikers en dus geen gebiedsspecifiek beleid met gebods- of verbodsbepalingen.<sup>584</sup>

<sup>580</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 450 e.v.

<sup>581</sup> G. VAN HOORICK, "Habitats en de EU-Vogelrichtlijn", in D. MEULEMANS (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 101 e.v.

<sup>582</sup> Zie ook het Besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid, BS 27 januari 2004.

<sup>583</sup> [http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN\\_en\\_IVON/Opbouw\\_en\\_doelstelling/VEN.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN_en_IVON/Opbouw_en_doelstelling/VEN.aspx) (geraadpleegd op 9 juli 2012).

<sup>584</sup> [http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN\\_en\\_IVON/Opbouw\\_en\\_doelstelling/Natuurverwevingsgebied.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN_en_IVON/Opbouw_en_doelstelling/Natuurverwevingsgebied.aspx) (geraadpleegd op 9 juli 2012).



De natuurverbingsgebieden hebben betrekking op gebieden die van belang zijn voor de migratie van dieren en planten tussen de gebieden van het VEN. Het beleid van de overheid is erop gericht om de verbingsfunctie te bewaren en te verbeteren. Er kunnen stimulerende maatregelen worden getroffen om kleine landschapselementen en kleine natuurelementen beter te onderhouden, te herstellen of opnieuw aan te leggen.<sup>585</sup>

De Vlaamse regering kan daarnaast terreinen die van belang zijn voor het behoud en ontwikkeling van de natuur of voor het behoud en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu, aanwijzen of erkennen als natuurreservaat. In deze natuurreservaten wordt, via een aangepast beheer, een natuurstreefbeeld behouden of ontwikkeld (art. 32). Er wordt voor elk reservaat een beheersplan opgesteld. Het uitvoeringsbesluit van 27 juni 2003 (BS 17 september 2003) legt de voorwaarden vast voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen. Het uitvoeringsbesluit van 5 december 2008 (BS 4 februari 2009) regelt de toegankelijkheid van natuurreservaten en bossen.

Voor de Natura 2000-gebieden worden er door de overheid natuurdoelen bepaald, op basis waarvan een gebiedsplan wordt opgesteld. Dit plan bepaalt hoe de natuurdoelen behaald kunnen worden en wie welke taken zal uitvoeren. De Vlaamse overheid rapporteert bovendien bij Europa over de voortgang van Natura 2000. De EU stelt aan de hand van de rapporten van de verschillende lidstaten voor elke soort en habitat de staat van instandhouding vast op Europees niveau. Zo wordt duidelijk of de doelstellingen worden behaald en waar er eventueel bijkomende inspanningen nodig zijn.<sup>586</sup>

- Onteigening en aankoopplicht

Art. 41 van het decreet voorziet in de mogelijkheid voor het Vlaams Gewest om onroerende goederen te verwerven in functie van het natuurbehoud door onteigening ten algemene nutte. Tevens kunnen, op voorstel van de eigenaar van een onroerend goed, persoonlijke en zakelijke rechten op het goed worden geruild tegen rechten op een ander onroerend goed mits akkoord van de houder van het recht.

Daarnaast wordt er in art. 42 een aankoopplicht opgenomen. De eigenaar van een onroerend goed kan van de Vlaamse Grondenbank de verwerving daarvan eisen indien hij aantoon dat, ten gevolge van de aanduiding van dit onroerend goed als een speciale beschermingszone, de waardevermindering van het onroerend goed ernstig is ofwel dat de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt.

- Soortgerichte maatregelen

Tot slot worden in het Natuurdecreet enkele soortgerichte maatregelen vermeld in de artikelen 51 tot 52, meer bepaald met betrekking tot de bescherming van dieren en planten. Deze maatregelen zijn uitgebreid uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer ("**Soortenbesluit**", BS 13 augustus 2009).<sup>587</sup>

(b) Algemene bepalingen inzake milieubeleid: DABM

- Doelstelling en algemene beginselen

Het decreet van 5 april 1995 houdende **algemene bepalingen inzake milieubeleid**, afgekort **DABM** (BS 3 juni 1995) bepaalt uitdrukkelijk dat het milieubeleid, ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties, tot doel heeft om ecosystemen te beschermen tegen verontreiniging en onttrekking daar ze van belang zijn voor de werking van de biosfeer en betrekking hebben op voedselvoorziening, de gezondheid en andere aspecten van het menselijk leven. Het milieubeleid dient gericht te zijn op natuurbehoud en bevordering van de biodiversiteit met name door instandhouding, herstel en de ontwikkeling van ecosystemen.

Voorts bepaalt het decreet eveneens een aantal algemene beginselen. Zo wordt benadrukt dat het milieubeleid streeft naar een hoog beschermingsniveau en dat het berust op het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het *standstill*-beginsel en het "vervuiler-betaalt"-beginsel. De milieubeleidsdoelstellingen en beginselen moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest ook op andere gebieden worden geïntegreerd.

- Milieubeleidsplanning en milieukwaliteitsnormen

Titel II van het decreet bepaalt hoe milieubeleidsplanning dient te verlopen op de verschillende niveaus (Gewest, provincies en gemeenten). Hoofdstuk II voorziet dat de Vlaamse regering milieukwaliteitsnormen vaststelt die bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu moeten voldoen binnen de termijnen die zij bepaalt. Deze normen bepalen de maximaal toelaatbare hoeveelheden

<sup>585</sup> [http://www.natuurenbos.be/nl-](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN_en_IVON/Opbouw_en_doelstelling/Natuurverbingsgebied.aspx)

[BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN\\_en\\_IVON/Opbouw\\_en\\_doelstelling/Natuurverbingsgebied.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN_en_IVON/Opbouw_en_doelstelling/Natuurverbingsgebied.aspx) (geraadpleegd op 9 juli 2012).

<sup>586</sup> [http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natura\\_2000/In\\_Vlaanderen.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natura_2000/In_Vlaanderen.aspx) (geraadpleegd op 9 juli 2012).

<sup>587</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 364 e.v.

verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, het water, het sediment of de biota of de bodem. Zij kunnen ook bepalen welke natuurlijke of andere elementen in het milieu aanwezig moeten zijn met het oog op de bescherming van de ecosystemen en de bevordering van de biologische diversiteit.

- Bedrijfsinterne milieuzorg en milieucoördinator

Titel III heeft betrekking op de bedrijfsinterne milieuzorg, dewelke als doel heeft duurzame productiepatronen na te streven en de milieubelasting van een bedrijf in al zijn aspecten te beheersen en te beperken. In dit opzicht dient door bepaalde bedrijven een milieucoördinator te worden aangesteld. Daarnaast voorziet het decreet in een verplichte milieuaudit, meet- en registratieverplichtingen, het opstellen van een milieujarverslag en wordt een meldings- en waarschuwingsplicht opgelegd in geval van accidentele emissies en storingen.

- Milieu-effect- en veiligheidsrapportage

Titel IV van het DABM regelt de milieu-effect- en veiligheidsrapportage en beoogt in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen. Zij vormt de omzetting van de Europese Project-MER-Richtlijn en Plan-MER-Richtlijn (zie *supra*).

De plicht tot het opstellen van een milieueffectenrapport (m.e.r.) of veiligheidsrapport (v.r.) is van toepassing op ieder project of elk plan dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project. Het DABM beschrijft uitgebreid de vereiste inhoud van het rapport. Alleszins dienen de potentiële milieurisico's van het desbetreffende plan of project te worden nagegaan.

- Milieuschade

Titel XV heeft betrekking op milieuschade. Deze titel werd pas in 2007 door een milieudecreet, het "**Milieuschadedecreet**" genoemd, toegevoegd aan het DABM en vormt de omzetting van de Europese Richtlijn 2004/35/EG (zie *supra*).

Het begrip "schade" wordt in het decreet omschreven als elke meetbare negatieve verandering in de natuurlijke rijkdommen of een meetbare aantasting van een ecosysteemfunctie, die direct of indirect optreedt. Het DABM bepaalt onder meer preventieve acties en herstelmaatregelen die moeten genomen worden bij (mogelijke) milieuschade en bepaalt ook wie er voor de kosten moet instaan.

- Milieuhandhaving

Titel XVI maakt eveneens een zeer belangrijk deel uit van het DABM, namelijk de regels inzake toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen. Deze titel werd pas in 2007 toegevoegd door een milieudecreet, ook wel het "**Milieuhandhavingsdecreet**" genoemd. Voordien konden de diverse bepalingen inzake handhaving en toezicht verspreid teruggevonden worden in afzonderlijke decreten. Het milieuhandhavingsdecreet vervangt dit systeem door één globale regeling inzake strafbaarstelling dat van toepassing is op talrijke sectorale regelgeving (Bosdecreet, Bodemdecreet etc.).<sup>588</sup>

Het voorkomen en vaststellen van milieu-inbreuken en milieumisdrijven vormt het centraal thema van deze titel. Toezicht op de naleving van milieuwetgeving, bestuurlijke handhaving, opsporing van misdrijven en strafrechtelijke handhaving komen uitgebreid aan bod. Door de Vlaamse Hoge Raad voor Milieuhandhaving (VHRM) wordt jaarlijks een milieuhandhavingsprogramma opgesteld dat de prioriteiten bepaalt inzake handhaving ten aanzien van de gewestelijke overheden. Daarnaast wordt een milieuhandhavingsrapport opgesteld ter evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid van het afgelopen jaar.<sup>589</sup>

(c) Het milieuvergunningsdecreet

De milieuvergunning wordt in Vlaanderen geregeld door het decreet van 28 juni 1985 (BS 17 september 1985) betreffende de milieuvergunning, ook wel het "**Milieuvergunningsdecreet**" genoemd, en twee uitvoeringsbesluiten genaamd "**Vlarem I**" (Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning) en "**Vlarem II**" (besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne).

Bestaande aparte vergunningen werden afgeschaft en opgenomen binnen deze regeling. Tevens werd de milieuvergunning gekoppeld aan de stedenbouwkundige vergunning om een geïntegreerde aanpak te bevorderen.

<sup>588</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 296.

<sup>589</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 297.

Het milieuvergunningendecreet bevat de krachtlijnen inzake milieuvergunningen. Vlarem I heeft betrekking op de procedure en Vlarem II bepaalt de milieuvorwaarden die nageleefd moeten worden bij de beoordeling van de milieuvergunningaanvraag en bij de exploitatie van hinderlijke inrichtingen.<sup>590</sup> De milieuvergunningplicht of de meldingsplicht is van toepassing bij het exploiteren of veranderen van hinderlijke inrichtingen die worden vermeld in de lijst in bijlage 1 van Vlarem I. Wanneer voor een vergunningsplichtige handeling eveneens een stedenbouwkundige vergunning nodig is, dan wordt deze laatste vergunning geschorst totdat de milieuvergunning definitief verkregen is (en omgekeerd).<sup>591</sup>

(d) Sectorale Vlaamse regelgeving

• Waterbeleid oppervlaktewater, grondwater en kustwater

Het decreet van 18 juli 2003 betreffende het **integraal waterbeleid** (BS 14 november 2003, err., BS 5 december 2003) bepaalt dat het waterbeleid in Vlaanderen gericht moet zijn op het gecoördineerd en geïntegreerd ontwikkelen, beheren en herstellen van watersystemen met het oog op het bereiken van de randvoorwaarden inzake het bevorderen van de betrokkenheid van de mens met het watersysteem.

Bij het realiseren van deze doelstellingen moet rekening gehouden worden met een aantal basisbeginselen onder meer het *standstill*-beginsel, het preventiebeginsel, het voorzorgsbeginsel, het "vervuiler-betaalt"-beginsel, het herstelbeginsel, het participatiebeginsel, een hoog beschermingsniveau, water als ordenend principe in de ruimtelijke ordening en het beginsel van de evaluatie ex ante.<sup>592</sup>

Bovendien wordt in art. 8 voorzien in een watertoets. De overheid die over een vergunning, een plan of programma moet beslissen, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.<sup>593</sup>

Er wordt daarnaast voorzien in de afbakening en bescherming van oeverzones. Een oeverzone is een strook land vanaf de bodem van het wateroppervlaktelichaam, die een functie vervult in de natuurlijke werking van watersystemen of het natuurbehoud of in de bescherming tegen erosie of inspoeling van sedimenten, bestrijdingsmiddelen of meststoffen. Bescherming wordt onder meer gerealiseerd door een verbod van bemesting, een verbod op het aanbrengen van bestrijdingsmaatregelen en ruimingsslib, een verbod op grondbewerkingen en het oprichten van nieuwe bovengrondse constructies etc.

Overstromingsgebieden dienen eveneens afgebakend te worden. Dit zijn gebieden die door bandijken, binnendijken, valleiranden of dergelijke begrensd worden en die op regelmatige tijdstippen overstromen. Ze hebben een groot waterbergend vermogen en zijn van cruciaal belang. Er worden door het decreet geen gebruiksbepalingen opgelegd maar het bekomen van een vergunning zal de watertoets moeten kunnen doorstaan. Waterbeleidsplanning dient gerealiseerd te worden aan de hand van stroomgebiedbeheerplannen, bekkenbeheerplannen, deelbekkenbeheerplannen, bekkenvoortgangsrapporten en maatregelenprogramma's per stroomgebieddistrict.<sup>594</sup>

Art. 11 van het decreet maakt onteigening ten algemene nutte mogelijk om de doelstellingen van het decreet te realiseren. Het Vlaamse Gewest heeft bovendien een recht van voorkoop bij verkoop van onroerende goederen die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen in afgebakende overstromingsgebieden en oeverzones (art. 12). In art. 17, § 1 wordt zelfs voorzien in een aankoopplicht. De eigenaar van een onroerend goed kan van het Vlaamse Gewest de verwerving eisen indien hij aantoonde dat, ten gevolge van de afbakening van een oeverzone of overstromingsgebied waarbinnen dit onroerend goed is gelegen, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt.

Bescherming van het **mariene milieu** is nog steeds een federale bevoegdheid en maakt het voorwerp uit van de federale wet van 20 januari 1999 (BS 12 maart 1999). Deze wet vormt het juridisch kader voor het behoud van de eigen aard en de biodiversiteit van het mariene milieu.

De wet beoogt onder meer het aanwijzen en in stand houden van beschermde mariene gebieden en soortenbescherming in de zeegebieden. Verontreiniging en milieuverstoring moeten voorkomen of alleszins beperkt worden. De veroorzaker van milieuschade kan objectief aansprakelijk gesteld worden. Een aantal schadelijke handelingen zijn principieel verboden (art. 10, § 1), bv. het verstoren van dieren en vernielen van planten. Voor bepaalde soorten wordt een specifiek beschermingsregime opgelegd. Er wordt voorzien in een

<sup>590</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 297.

<sup>591</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 226.

<sup>592</sup> [http://www.waterloketvlaanderen.be/documenten/samenvatting\\_decreet.pdf](http://www.waterloketvlaanderen.be/documenten/samenvatting_decreet.pdf) (geraadpleegd op 8 april 2012).

<sup>593</sup> J. TOURY en M. DENYS, "Vernieuwde watertoets. Vergoedingsregeling bij bouw- en verkavelingsverbod", *NJW* 2012, afl. 256, p. 82 – 92.

<sup>594</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 227.

systeem van vergunningen, al dan niet verkrijgbaar na milieueffectbeoordeling. De wet bepaalt tot slot de noodmaatregelen die genomen kunnen worden om het mariene milieu te beschermen.<sup>595</sup>

Daarnaast is volgende regelgeving nog van belang met betrekking tot de bescherming van ecosystemen:

- Het decreet van 24 januari 1984 (**Grondwaterdecreet**) (BS 5 juni 1984) heeft betrekking op de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging, de objectieve aansprakelijkheid voor schade en de oprichting van een schadefonds. Het is verboden om bepaalde stoffen te lozen in het grondwater. Grondwaterwinning wordt onderworpen aan een milieuvergunning of melding (tenzij voor zeer kleine hoeveelheden) en er wordt voorzien in een heffing op de winning van grondwater. Milieukwaliteitsnormen voor het grondwater en beleidstaken daaromtrent worden vermeld in Vlare II. De bestrijding van verontreiniging van het grondwater komt ook aan bod in het Milieuvergunningsdecreet (zie *supra*), Vlare I en II.<sup>596</sup>
  - In het kader van het Milieuvergunningsdecreet (zie *supra*), Vlare I en II, wordt de bestrijding van de verontreiniging van het **oppervlaktewater** geregeld. De wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging is daarnaast van toepassing op het openbaar hydrografisch net. Zij verbiedt het lozen van stoffen in openbare wateren en voert een heffing in voor lozing van afvalwater. De wet bepaalt tevens een aantal productnormen om verontreiniging tegen te gaan. Emissienormen voor lozingen van afvalwater worden dan weer vastgesteld in Vlare II. Dit geldt ook voor de basismilieukwaliteitsnormen en beleidsnormen inzake oppervlaktewateren.<sup>597</sup>
  - Het decreet van 16 april 1996 (BS 1 juni 1996) betreffende de **waterkeringen** regelt de aanleg van en de werken aan waterkeringen en voorziet in een onteigeningsmogelijkheid voor het Vlaams Gewest om werken uit te voeren voor natuurtechnische milieubouw en recreatie.<sup>598</sup>
- Mest

Het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (BS 29 december 2006), ook wel het **Mestdecreet** genoemd, heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten en fosfaten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van die aard te voorkomen. Tevens beoogt de regeling bij te dragen tot de realisatie van een goede toestand van de watersystemen en luchtverontreiniging door beperking van de productie en het gebruik van meststoffen.<sup>599</sup>

Het Mestdecreet is gebaseerd op de Europese Nitraatrichtlijn en voorziet in een aantal bepalingen die betrekking hebben op de productie, de verhandeling, het gebruik, de bewerking en de verwerking van meststoffen, dit zowel in het kader van de goede landbouwpraktijken als in het kader van de zorg voor de goede kwaliteit van het water en de bodem. Er wordt onder meer voorzien in een mestverwerkingsplicht en een systeem van mestverwerkingscertificaten. Het decreet beoogt daarnaast de vaststelling van verontreinigde en potentieel verontreinigde wateren.<sup>600</sup>

- Kustduinen

Het decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de **kustduinen** (BS 31 augustus 1993) beoogt het aanwijzen van beschermde duingebieden en "voor duingebied belangrijke landbouwgebieden".<sup>601</sup>

Er wordt voor deze gebieden voorzien in een bouwverbod ongeacht hun bestemming conform de plannen van aanleg of verleende stedenbouwkundige vergunningen. Enkele uitzonderingen betreffen onder meer voor werken noodzakelijk voor een efficiënt natuurbeheer, natuurherstel, natuurontwikkeling en kustverdediging. Bovendien kan de Vlaamse regering een met redenen omkleed besluit uitvaardigen om ontheffing te verlenen van het bouwverbod.

Art. 54 van de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud (BS 11 september 1973) voorziet in een beperkt schadevergoedingssysteem.<sup>602</sup> Schadevergoeding is verschuldigd wanneer het verbod volgend uit een definitieve aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied, een einde

<sup>595</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbouwsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 430 e.v.; B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 226.

<sup>596</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 233.

<sup>597</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 231.

<sup>598</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 234.

<sup>599</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbouwsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 569.

<sup>600</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 268.

<sup>601</sup> J. FLAMEY, J. GHYSELS en P.J. VERVOORT, "De duinenreglementering. Een korte stand van zaken tien jaar later", in D. MEULEMANS (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 175 e.v.

<sup>602</sup> J. FLAMEY, J. GHYSELS en P.J. VERVOORT, "De duinenreglementering. Een korte stand van zaken tien jaar later", in D. MEULEMANS (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 175 e.v.

maakt aan de bestemming volgens de geldende plannen van aanleg of verkavelingsvergunningen die de grond had de dag voorafgaand aan bekendmaking van het besluit tot voorlopige aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied. De waardevermindering die voor de schadeloosstelling in aanmerking komt, dient te worden geraamd als het verschil tussen enerzijds de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding en verhoogd met de lasten en kosten, zonder rekening te houden met het bouwverbod, en anderzijds de waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding.

Het decreet voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om beheersovereenkomsten af te sluiten met eigenaars en gebruikers van de beschermde gebieden, met oog op een voor natuurbehoud verantwoord beheer van de duinstreek.<sup>603</sup>

- Jacht en visserij

Het **Jachtdecreet** van 24 juli 1991 (*BS* 7 september 1991) beoogt het verstandig gebruik van wildsoorten en hun leefgebieden. De jacht op wilde dieren wordt hierdoor in ernstige mate beperkt.

Het decreet omschrijft echter niet uitdrukkelijk wat verstaan moet worden onder "verstandig gebruik". De Vlaamse overheid heeft dit concept praktische invulling gegeven door te stellen dat het gaat om "duurzaam wildbeheer" waardoor de soorten en hun leefgebieden niet in hun voortbestaan bedreigd worden. Er moet nog voorzien kunnen worden in behoeften van toekomstige generaties. De jacht mag de biodiversiteit en het ecosysteem niet verstoren.<sup>604</sup>

Het Jachtdecreet somt de diersoorten op die als "wild" beschouwd mogen worden. Er mag enkel in bepaalde perioden gejaagd worden. De besluiten tot opening en sluiting van de jacht moeten minstens om de vijf jaar genomen worden door de Vlaamse Regering (art. 5). Daarnaast bepaalt het decreet wie houder kan zijn van het jachtrecht en op welke terreinen er gejaagd kan worden (hoofdstuk III). Verder worden de jachtmiddelen (hoofdstuk V), de bestrijding van wild (hoofdstuk VI), wildschade (hoofdstuk VII) en de handel in wild besproken (hoofdstuk VIII).<sup>605</sup>

De regulering van de visactiviteiten op zee is een exclusieve Europese bevoegdheid (zie *supra*). Vlaamse regelgeving vormt bijgevolg hoofdzakelijk een aanvulling op de Europese regelgeving. De Wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij (*BS* 29 juli 1954, *err. BS* 12 december 2000) regelt de visserij in binnenwateren die behoren tot het hydrografisch net of daarmee in verbinding staan.<sup>606</sup> De wet bepaalt wie er houder is van het visrecht. De visser dient steeds in het bezit te zijn van een "visverlof". De **Riviervisserijwet** regelt de vangst van vissen. Voor sommige soorten geldt een volledig visverbod. Daarnaast wordt er voorzien in een vervoerverbod, verbod om vis uit te zetten en een tijdelijk meeneemverbod.<sup>607</sup>

Ter uitvoering van deze wet werd het **Riviervisserijbesluit** van 20 mei 1992 (*BS* 4 september 1992) uitgevaardigd door de Vlaamse regering. Het besluit bepaalt de tijdstippen en de plaatsen om te vissen. Er geldt een visverbod tijdens de paaitijd, 's nachts en op bepaalde plaatsen. De toegelaten tuigen om mee te vissen worden vastgelegd.<sup>608</sup>

Deze regelgeving vormt echter geen grondslag voor mogelijke beschermingsmaatregelen van vissoorten. Een aantal vissoorten vallen onder het toepassingsgebied van de Habitatrictlijn en worden ook vermeld in het Vlaams Soortenbesluit.<sup>609</sup>

- Bossen

Het **Bosdecreet** van 13 juni 1990 (*BS* 28 september 1990) heeft het behoud, de bescherming, het beheer, het herstel van de bossen en hun natuurlijk milieu tot doel en regelt de aanleg van bossen.<sup>610</sup> Dit decreet is zowel op openbare als op private bossen van toepassing.<sup>611</sup>

In art. 5 erkent het Bosdecreet uitdrukkelijk de meervoudige functies die bossen vervullen, onder meer de ecologische, organismebeschermende en milieubeschermden functies. De milieubeschermden rol van bossen (art. 16) kan bijvoorbeeld bestaan in bescherming van een waterwinningsgebied, erosiebestrijding en regulering van het debiet der waterlopen. De zorg voor het behoud, de ontwikkeling en het herstel van de

<sup>603</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 293 – 294.

<sup>604</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 501.

<sup>605</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 501 e.v.; B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 296.

<sup>606</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 521 – 537.

<sup>607</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 521 – 537.

<sup>608</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 521 – 537.

<sup>609</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 521 – 537.

<sup>610</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 289.

<sup>611</sup> D. MEULEMANS en A. DEMEYER, "Bescherming van bossen", in D. MEULEMANS (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 3 e.v.

ecologische functie van bossen bestaat met name uit het beheer ten behoeve van behoud, ontwikkeling of herstel van de biodiversiteit of de natuurlijke waterhuishouding (art. 18).<sup>612</sup>

De publieke toegankelijkheid van het bos wordt eveneens geregeld door het decreet. In alle bossen, zowel openbare als privébossen, is immers sprake van een principiële toegankelijkheid. Het openstellen van het bos mag echter niet leiden tot vermindering van de oppervlakte die met bosbegroeiing is bezet, tenzij de grond wordt gebruikt voor infrastructuur andere dan gebouwen, die noodzakelijk zijn om bezoekers op te vangen, zoals rustbanken etc.<sup>613</sup>

Er wordt in art. 13 in een rechtsgrond voorzien voor subsidiëring. Voor natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen deze subsidies betrekking hebben op het onderhoud en de aanleg van de infrastructuur van bossen die voor het publiek toegankelijk zijn.<sup>614</sup>

Er wordt voorzien in bosreservaten, waarvan de ontwikkeling en groei wordt vrijgelaten of waarmee wordt gestreefd naar het behoud of het tot stand brengen van natuurlijke bosgemeenschappen en bijzondere bostypes (art. 22). Bij de aanwijzing en de erkenning is de toestemming van de eigenaar vereist.<sup>615</sup>

Art. 41 bepaalt uitdrukkelijk dat het beheer van de bossen tot doel heeft het bosareaal te bewaren en het te brengen of te behouden in een bestendige staat van veelzijdige functies. Het bosbeleid in Vlaanderen is aldus gericht op duurzaamheid.

Alle bossen met een oppervlakte groter dan vijf hectare moeten over een bosbeheerplan beschikken.<sup>616</sup> Bij openbare bossen en bij privébossen binnen het VEN moet dit bovendien een uitgebreid beheerplan zijn. Er bestaan immers twee soorten bosbeheerplannen. Beperkte beheerplannen moeten aan een basisoniveau voldoen, terwijl uitgebreide beheerplannen de criteria duurzaam bosbeheer moeten behalen.<sup>617</sup> De criteria duurzaam bosbeheer hebben bv. betrekking op maatregelen die gericht zijn op het behoud van de ecologische processen in het bos onder meer door een natuurlijke verjonging te verkiezen boven een kunstmatige aanplanting. Voor bossen van minder dan vijf hectare is het beheerplan facultatief. Indien het bos gelegen is in een natuurreservaat, moet er een natuurbeheersplan voorliggen overeenkomstig het Natuurdecreet (zie *supra*).<sup>618</sup>

Ontbossing wordt principieel verboden tenzij hiertoe een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning werd uitgereikt (art. 90*bis* Bosdecreet). Dergelijke vergunning kan slechts in een beperkt aantal gevallen verleend worden. Bovendien vermeldt het decreet uitdrukkelijk dat toegelaten ontbossing gecompenseerd moet worden, ofwel *in natura* ofwel door betaling van een bosbehoudsbijdrage of door combinatie van deze twee. Daarnaast bepaalt het decreet de voorwaarden voor kaalslag (art. 93).

Art. 92 voorziet dan weer in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om onroerende goederen te onteigenen voor het verwerven van enclaves, voor het realiseren van aaneengesloten boscomplexen en voor het verwerven van bossen die in hun voortbestaan bedreigd worden, voor bosreservaten en voor bossen met een milieubeschermd functie.<sup>619</sup>

- Landschappen

Het decreet van 16 april 1996 (*BS* 21 mei 1996) houdende de bescherming van landschappen werd gewijzigd door het decreet van 21 december 2001 (*BS* 19 februari 2002) en biedt sindsdien ook een grondslag voor algemene landschapszorg (**decreet landschapszorg**). Het decreet beoogt landschappen te beschermen en tracht het in stand houden, beheren en herstellen van beschermde landschappen te garanderen.<sup>620</sup>

Landschappen worden gedefinieerd als begrensde landoppervlakten met een geringe dichtheid van bebouwing en een onderlinge samenhang waarvan de verschijningsvorm en de samenhang het resultaat zijn van

<sup>612</sup> D. MEULEMANS en A. DEMEYER, "Bescherming van bossen", in D. MEULEMANS (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 3 e.v.

<sup>613</sup> D. MEULEMANS en A. DEMEYER, "Bescherming van bossen", in D. MEULEMANS (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 3 e.v.

<sup>614</sup> D. MEULEMANS en A. DEMEYER, "Bescherming van bossen", in D. MEULEMANS (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 3 e.v.

<sup>615</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 292.

<sup>616</sup> Besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 betreffende de beheerplannen van bossen, *BS* 10 september 2003.

<sup>617</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de criteria voor duurzaam bosbeheer voor bossen gelegen in het Vlaamse Gewest, *BS* 10 september 2003.

<sup>618</sup> H. DEMOLDER. en J. PEYMER, *Natuurindicatoren 2011. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek*, INBO.M.2011.2, Brussel, 2011,

<http://www.inbo.be/files/bibliotheek/46/226846.pdf> (geraadpleegd op 23 mei 2012), p. 22; H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 471 e.v.; [http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Bos/Duurzaam\\_bosbeheer/Criteria\\_duurzaam\\_bosbeheer.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Bos/Duurzaam_bosbeheer/Criteria_duurzaam_bosbeheer.aspx) (geraadpleegd op 28 juni 2012).

<sup>619</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 292.

<sup>620</sup> M. BOES, "Monumenten en Landschappen", in D. MEULEMANS (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 123 e.v.; B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, p. 284.

natuurlijke processen en van maatschappelijke ontwikkelingen (art. 3, 1°). Een landschap, dat van algemeen belang is wegens zijn natuurwetenschappelijke, historische, esthetische of sociaal-culturele waarde, kan door de Vlaamse regering worden beschermd (art. 5). Het statuut van beschermd landschap dwingt eenieder om de beschermingsvoorschriften na te leven. Zo is het verboden het beschermd goed te ontsieren, beschadigen of vernielen. Bepaalde voorschriften gelden echter enkel voor de eigenaar of gebruiker van het landschap. De eigenaar zal het beschermd landschap in goede staat moeten houden door de nodige instandhoudings- en onderhoudswerken uit te voeren. Tevens wordt voorzien in een waarschuwingsplicht en een informatieplicht (art. 7).<sup>621</sup>

Tot op heden werd slechts 3% van Vlaanderen aangeduid als beschermd landschap.<sup>622</sup>

Het beschermen van landschappen verloopt in twee stappen. Conform art. 15 kan de Vlaamse regering een landschap, dat van algemeen belang is wegens zijn natuurwetenschappelijke, historische, esthetische, sociaal-culturele of ruimtelijk-structurende waarde, aanduiden als ankerplaats. Bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg vormen deze ankerplaatsen, eens definitief aangeduid, de basis voor de aanduiding van beschermde erfgoedlandschappen.<sup>623</sup>

Aan het beschermd statuut als ankerplaats zijn een aantal rechtsgevolgen verbonden die enkel een bindend karakter hebben opzichthens de overheid. Zo geldt er een bijzondere zorgplicht (art. 26). Daarnaast vormen ankerplaatsen een beoordelingsgrond bij aanvragen voor vergunningen en toestemming van de administratieve overheden (art. 25).<sup>624</sup>

Erfgoedlandschappen zijn ankerplaatsen die volgens de procedures van de ruimtelijke ordening aangeduid zijn in de ruimtelijke uitvoeringsplannen of de plannen van aanleg (art. 30). Een gebied kan geen erfgoedlandschap zijn als zij ervoor niet werd aangemerkt als ankerplaats. Voor erfgoedlandschappen bestaat er een zorgplicht in hoofde van elkeen (art. 28). Bovendien voert art. 29 een landschapstoets en zorgplicht in voor administratieve overheden.<sup>625</sup>

Deze zorgplicht houdt meer bepaald in dat iedereen die werken en handelingen verricht of hiertoe de opdracht verleent, zoveel als mogelijk zorg in acht dient te nemen voor de waarden en de typische landschapskenmerken van een erfgoedlandschap zoals bepaald in het van toepassing zijnde ruimtelijke uitvoeringsplan of plan van aanleg.

De landschapstoets betekent dat de administratieve overheid geen werkzaamheden en handelingen mag ondernemen, noch toestemming of vergunning mag verlenen voor een activiteit die een erfgoedlandschap geheel of gedeeltelijk kan vernietigen of die een betekenisvolle schade kan veroorzaken aan de waarden en de typische landschapskenmerken ervan. Zij moet in al haar beslissingen inzake een eigen werk of handeling, of inzake het verlenen van een opdracht daartoe, of inzake een eigen plan of verordening, die een erfgoedlandschap nadelig kunnen beïnvloeden voorkomen dat vermijdbare schade aan een typisch landschapskenmerk ervan, zoals bepaald in het van toepassing zijnde ruimtelijke uitvoeringsplan of plan van aanleg, wordt veroorzaakt. Bovendien dient zij door schadebeperkende maatregelen te nemen, de betekenisvolle schade die eraan wordt aangebracht zo veel mogelijk te beperken, en indien dit niet mogelijk is, te herstellen en te compenseren.

Conform art. 34 van het decreet kan de Vlaamse regering, indien het beschermd landschap in gevaar komt als het in bezit blijft van één of meerdere eigenaars, tot de onteigening ten algemene nutte van die onroerende goederen beslissen. Tevens voorziet art. 34 in een aankoopplicht indien de eigenaar bewijst dat de waardevermindering van dit goed de helft van zijn koopwaarde overschrijdt, kan hij van het Gewest de verwerving daarvan eisen.

- Bodem

Het decreet van 27 oktober 2006 betreffende **de bodemsanering en de bodembescherming** (BS 22 januari 2007, err., BS 20 februari 2007) voorziet in een juridisch kader voor de besluitvorming, de prefinanciering en de aansprakelijkheid betreffende bodemsanering (inclusief waterbodems).<sup>626</sup>

Mogelijke kopers van gronden moeten op de hoogte worden gebracht van eventuele bodemverontreiniging. Er wordt voorzien in een regeling betreffende identificatie en inventarisatie van verontreinigde gronden,

---

<sup>621</sup> M. BOES, "Monumenten en Landschappen", in D. MEULEMANS (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen - Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 123 e.v.; B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2011, p. 284.

<sup>622</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 279.

<sup>623</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 279.

<sup>624</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 311.

<sup>625</sup> H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 315; B.

VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2011, p. 287.

<sup>626</sup> B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2011, p. 248.

overdracht van gronden, saneringsplicht (volgens getrapt systeem) en aansprakelijkheid voor verontreiniging.<sup>627</sup>

Voor wat de bodembescherming betreft, wordt een afzonderlijke titel ingevoegd in het decreet. De Vlaamse regering kan maatregelen treffen ter bescherming van de bodem, bijvoorbeeld tegen erosie. Daarnaast wordt voorzien in een subsidie- en steunregeling (bv. voor uitvoering van kleinschalige erosiebestrijdingsmaatregelen).

Het Vlaams Gewest kan onroerende goederen verwerven in het kader van onteigeningen ten algemene nutte ter bescherming van de bodem en kan tevens gemeenten en provincies hiertoe machtigen.<sup>628</sup>

---

<sup>627</sup> J. CEENAEME, "Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming", in Orde van Advocaten Balie Kortrijk, *Het onroerend goed in de verschillende takken van het recht*, Gent, Larcier, 2008, p. 297 e.v.; B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambrigde, Intersentia, 2011, p. 248.

<sup>628</sup> J. CEENAEME, "Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming", in Orde van Advocaten Balie Kortrijk, *Het onroerend goed in de verschillende takken van het recht*, Gent, Larcier, 2008, p. 297 e.v.; B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambrigde, Intersentia, 2011, p. 248.



## Bijlage 3: De zakenrechtelijke categorieën toegepast op milieubestanddelen

### 1. Private zaken

- Algemene kenmerken

Het privaats eigendomsrecht wordt gedefinieerd in art. 544 BW:

*"Eigendom is het recht om op de meest volstrekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen."*

Eigendom drukt het toebehoren uit van een zaak aan een individuele persoon. Het eigendomsrecht is individueel en exclusief, zodat dit het meest volledige zakelijk recht is dat een rechtssubject ten aanzien van een zaak kan hebben. De eigenaar heeft een (quasi) vrij gebruiksrecht en kan in principe vrij beschikken over de zaak. Hij kan zijn eigendom bewaren, vernietigen, verkopen, verpanden, verhuren etc.<sup>629</sup>

Het eigendomsrecht wordt besproken in boek II van het burgerlijk wetboek "Goederen en beperkingen van eigendom". Voor de toegeëigende goederen, die het voorwerp uitmaken van private eigendom, zijn er concrete en duidelijke rechtsregels voorhanden in het BW. Boek II van dit wetboek behandelt de goederen en de beperkingen van de eigendom. Boek III bepaalt de verschillende wijzen van eigendomsverkrijging.

- Voorbeelden

Voor wat betreft milieu en milieubestanddelen kunnen volgende voorbeelden gegeven worden van private eigendom:

- **Privébossen** die toebehoren aan een private eigenaar;
  - **Bomen** verbonden aan de grond van een privé-eigenaar (door natrekking);
  - Een **vijver** in een privétuin en de vissen die zich erin bevinden;
  - **Boerderijdieren of getemde dieren**;
  - **Bloemen en planten** verbonden aan de grond van een privé-eigenaar (door natrekking);
  - **Neerslag of sneeuw** vanaf het ogenblik dat ze op de grond terechtkomen, behoren ze toe aan de eigenaar van de grond (door natrekking).
- Rechtsgevolgen van het zakenrechtelijk statuut

Private zaken zijn vrij verhandelbaar, vervreemdbaar en kunnen het voorwerp uitmaken van allerlei rechtshandelingen. Uit art. 544 BW volgt enkel dat het gebruik ervan niet strijdig mag zijn met de wetten of de verordeningen.

### 2. Res communes

- Algemene kenmerken

Art. 714 BW maakt melding van "gemene zaken", namelijk zaken die aan niemand exclusief toebehoren en waarvan het gebruik aan allen gemeen is. Dergelijke zaken worden ook aangeduid met de term "res communes". Het begrip dateert van het Romeins recht.<sup>630</sup> De idee is dat het handelt om zaken die worden voortgebracht door de natuur voor het gebruik door iedereen. Ze worden aangereikt aan de mensheid die er in alle vrijheid van moet kunnen genieten.<sup>631</sup>

We citeren B. JADOT voor een goede omschrijving<sup>632</sup>:

*"Ce qui est visé, ce sont les éléments du monde nécessaires à la vie du genre humain et qui présentent la caractéristique d'être inépuisables: l'on cite traditionnellement l'air, la lumière du soleil, l'eau courante, la mer et ses rivages, les animaux sauvages."*

<sup>629</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 81.

<sup>630</sup> B. JADOT, "L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir", in OST, F. en GUTWIRTH, S. (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 94.

<sup>631</sup> B. JADOT, "L'article 714 du Code Civil et la protection de l'environnement", in X., *L'actualité du droit de l'environnement. Actes du colloque des 17 et 18 novembre 1994*, Brussel, Bruylant, 1995, p. 53 - 72.

<sup>632</sup> B. JADOT, "L'article 714 du Code Civil et la protection de l'environnement", in X., *L'actualité du droit de l'environnement. Actes du colloque des 17 et 18 novembre 1994*, Brussel, Bruylant, 1995, p. 53 - 72.

*Ce sont aussi ces éléments que les auteurs du Code civil ont entendu viser, à l'article 714. "*

Het gaat dus om zaken die noodzakelijk zijn voor het voortbestaan van de mensheid en die in principe onuitputtelijk zijn.

Het behouden van zaken in collectiviteit houdt volgens sommige auteurs dan ook verband met het economisch begrip van overvloed. Gemene zaken zijn overvloedig voorhanden, niemand kan er zich meester van maken en het zou ook geen nut hebben om dit te doen aangezien er geen sprake is van schaarste.<sup>633</sup> Hier dient opgemerkt te worden dat deze redenering thans niet meer kan worden gehandhaafd daar het besef groeit dat onze natuurlijke rijkdommen niet onuitputtelijk zijn.

- Voorbeelden

Enkele voorbeelden van *res communes* zijn:

- **Zonlicht**<sup>634</sup>;
- **Wind**<sup>635</sup>;
- **Lucht** als materie (niet als volume, bv. zuurstof in duikflessen)<sup>636</sup>;  
Opm.: De lucht kan als geheel niet worden toegeëigend, enkel onderdelen ervan zijn voor toe-eigening vatbaar (bv. deeltjes van de lucht telkens we inademen). Het eigendomsrecht op een stuk grond houdt ook het eigendomsrecht in van hetgeen zich boven deze grond bevindt (art. 552 BW) Dit houdt dus in dat de grondeigenaar ook eigenaar is van het luchtruim boven zijn grond, weliswaar tot op een bepaalde redelijke hoogte, meer bepaald tot op de door de wetgeving inzake ruimtelijke ordening toegelaten bouwhoogte. Voor stedelijke, residentiële en industriële gebieden wordt 330m. weehouden, voor andere zones 150m.<sup>637</sup> Deze bepaling heeft echter geen invloed op het gegeven dat de lucht, als materie, nog steeds een gemene zaak blijft. De eigenaar krijgt op deze wijze bv. het recht om te bouwen boven zijn grond, maar hij wordt geen eigenaar van de lucht als materie. De lucht is in haar geheel immers niet voor toe-eigening vatbaar. Voor wat betreft het gedeelte boven het luchtruim nog toebehorend aan de privé-eigenaar, geldt dat elke Staat soevereiniteit heeft over het luchtruim boven zijn grondgebied en de territoriale zee. Ook deze regeling neemt niet weg dat de lucht een *res communis* is. De Staat heeft enkel een politionele bevoegdheid conform art. 714 BW Zij kan hierdoor het luchtverkeer regelen maar wordt geen eigenaar van de lucht als materie.
- **Zeeewater** (als stromend water)<sup>638</sup>;  
Opm.: Elke Staat heeft soevereiniteit over de territoriale zee, alsook de zeebedding, de ondergrond en het luchtruim erboven. De Staat kan het gebruik van de zee regelen maar dit neemt niet weg dat het zeeewater zelf, als stromend water, een *res communis* is. De Staat is geen exclusieve eigenaar hierover doch beschikt louter over een politionele bevoegdheid. Zeestranden behoren tot het openbaar domein en zeeduinen maken deel uit van het privaat domein (zie *infra*).
- **Water in de waterlopen** (als stromend water)<sup>639</sup>;  
Opm.: Wederom dient benadrukt dat enkel het stromend water in de waterlopen een gemene zaak uitmaakt. Stilstaand water behoort toe aan de eigenaar van de bodem die door het water bedekt wordt (door natrekking). Voor wat betreft de waterlopen zelf, kan er een onderscheid worden gemaakt tussen bevaarbare en onbevaarbare waterlopen. Bevaarbare en vlotbare waterlopen zijn geschikt voor scheepsverkeer. Conform de wet van 28 december 1967 op de onbevaarbare waterlopen kan de Koning bepalen welke waterlopen bevaarbaar zijn en welke niet. Bevaarbare waterlopen behoren

<sup>633</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 10 en 12.

<sup>634</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 22 – 46; M.E. STORME, *Handboek vermogensrecht: Goederen en insolventierecht, deel 1, Algemeen Zakenrecht. Algemene begrippen en beginselen*, Gent – Mariakerke, Matthias E. Storme, 2009, <https://www.law.kuleuven.be/web/mstorme/vermogensrecht2010I.pdf> (geraadpleegd op 4 april 2012), p. 10.

<sup>635</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 22 – 46; M.E. STORME, *Handboek vermogensrecht: Goederen en insolventierecht, deel 1, Algemeen Zakenrecht. Algemene begrippen en beginselen*, Gent – Mariakerke, Matthias E. Storme, 2009, <https://www.law.kuleuven.be/web/mstorme/vermogensrecht2010I.pdf> (geraadpleegd op 4 april 2012), p. 10.

<sup>636</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 22 – 46; M.E. STORME, *Handboek vermogensrecht: Goederen en insolventierecht, deel 1, Algemeen Zakenrecht. Algemene begrippen en beginselen*, Gent – Mariakerke, Matthias E. Storme, 2009, <https://www.law.kuleuven.be/web/mstorme/vermogensrecht2010I.pdf> (geraadpleegd op 4 april 2012), p. 10.

<sup>637</sup> V. SAGAERT, "Verticale eigendomsgrenzen en verticaal beperkte onteigeningen", in J. GHYSELS, V. SAGAERT en R. PALMANS (eds.), *Onteigeningen en eigendomsbeperkingen onder de grond en in de lucht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2008, p. 4.

<sup>638</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 22 – 46; M.E. STORME, *Handboek vermogensrecht: Goederen en insolventierecht, deel 1, Algemeen Zakenrecht. Algemene begrippen en beginselen*, Gent – Mariakerke, Matthias E. Storme, 2009, <https://www.law.kuleuven.be/web/mstorme/vermogensrecht2010I.pdf> (geraadpleegd op 4 april 2012), p. 10.

<sup>639</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 22 – 46; M.E. STORME, *Handboek vermogensrecht: Goederen en insolventierecht, deel 1, Algemeen Zakenrecht. Algemene begrippen en beginselen*, Gent – Mariakerke, Matthias E. Storme, 2009, <https://www.law.kuleuven.be/web/mstorme/vermogensrecht2010I.pdf> (geraadpleegd op 4 april 2012), p. 10.

krachtens art. 538 BW tot het openbaar domein. Onbevaarbare waterlopen maken deel uit van het privaats domein (zie *infra*).

- **Neerslag of sneeuw** (voor zover zij de grond nog niet hebben bereikt)<sup>640</sup>;  
*Opn.*: Neerslag of sneeuw die reeds op de grond terecht is gekomen, behoort toe aan de grondeigenaar middels natrekking.
  - **Grondwater** (als stromend water)<sup>641</sup>;  
*Opn.*: Het grondwater maakt in haar totaliteit een *res communes* uit zolang het gaat om stromend water. Echter, ondergronds water en voedingsaders van watervoorraden zijn *res nullius* en maken geen deel uit van een bepaald erf.<sup>642</sup> Degene die zich een deel van het grondwater kan toe-eigenen (captatie) mag het gebruiken maar kan nooit eigenaar worden van alle grondwater.
- Rechtsgevolgen van het zakenrechtelijk statuut

Uit het voorgaande blijkt dat belangrijke niet toe-eigenbare milieubestanddelen als gemene zaken worden beschouwd. Indien een zaak wordt onderverdeeld in de zakenrechtelijke categorie van *res communes*, dan zijn er bepaalde rechtsgevolgen aan verbonden:

- Een gemene zaak kan niet als geheel toegeëigend worden. Een *res communis* is onvervreemdbaar. Niemand heeft het exclusief eigendomsrecht over de gemene zaak.<sup>643</sup>
- Iedereen kan gebruik maken van een *res communis* en het genot ervan kan enkel geregeld worden door politiewetten. Zo kunnen Staten over het nationale luchtruim of over de territoriale zee een politiebevoegdheid uitoefenen in het belang van veilig lucht- en zeeverkeer.<sup>644</sup>
- Uit de aard van de gemene zaken volgt dat ze buiten de handel zijn. Dit wil zeggen dat zij geen voorwerp kunnen zijn van overeenkomsten en niet vatbaar zijn voor verjaring.<sup>645</sup>
- Onderdelen van de *res communes* kunnen wel verhandeld worden. Het toe-eigenen van onderdelen van gemene zaken kan echter maar in de mate dat de substantie ervan niet wordt aangetast.<sup>646</sup>

Niemand kan aldus een exclusief zakelijk recht hebben op gemene zaken, aangezien zij niet individueel toegeëigend kunnen worden. Nochtans worden gemene zaken voortdurend door iedereen gebruikt. Er kan dus een belangrijk verschil waargenomen worden tussen het gebruik en de toe-eigening van een *res communis*.

Volledige toe-eigening van een gemene zaak (als geheel) is niet mogelijk. Niemand is er op exclusieve wijze eigenaar van. Bepaalde onderdelen van een gemene zaak kunnen daarentegen wel voor toe-eigening vatbaar zijn en kan er een gewoon individueel eigendomsrecht op gevestigd worden.<sup>647</sup>

S. BOUFFLETTE bevestigt deze stelling als volgt<sup>648</sup>:

*"Rien n'empêche cependant qu'un individu s'approprie une quantité déterminée d'une chose commune, ainsi en remplissant un récipient quelconque avec l'eau de mer."*

Het gebruik van een gemene zaak kan gepaard gaan met toe-eigening van een deel van de zaak, waarbij enkel dit deel kan verbruikt worden, maar de zaak kan niet als geheel worden verbruikt. Zo kunnen we ons een deeltje van de lucht toe-eigenen telkens we ademen, maar kan niemand zich de gehele atmosfeer toe-eigenen.

Op een *res communis* (in haar geheel) kan dus enkel maar een gebruiksrecht worden gevestigd. Het gebruik moet op dergelijke wijze uitgeoefend worden dat hierdoor het gebruik door anderen niet verhinderd wordt en er tevens over gewaakt wordt dat de zaak haar gemeenschappelijke aard behoudt.<sup>649</sup>

<sup>640</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 22 – 46; M.E. STORME, *Handboek vermogensrecht: Goederen en insolventierecht, deel 1, Algemeen Zakenrecht. Algemene begrippen en beginselen*, Gent – Mariakerke, Matthias E. Storme, 2009, <https://www.law.kuleuven.be/web/mstorme/vermogensrecht2010I.pdf> (geraadpleegd op 4 april 2012), p. 10.

<sup>641</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 22 – 46; M.E. STORME, *Handboek vermogensrecht: Goederen en insolventierecht, deel 1, Algemeen Zakenrecht. Algemene begrippen en beginselen*, Gent – Mariakerke, Matthias E. Storme, 2009, <https://www.law.kuleuven.be/web/mstorme/vermogensrecht2010I.pdf> (geraadpleegd op 4 april 2012), p. 10.

<sup>642</sup> H. VUYE, J. KOKELENBERG en T. VAN SINAY, "Overzicht van rechtspraak. Zakenrecht 1994-2000", *TPR* 2001, afl. 2, p. 837 – 1199.

<sup>643</sup> B. JADOT, "L'article 714 du Code Civil et la protection de l'environnement", in X., *L'actualité du droit de l'environnement. Actes du colloque des 17 et 18 novembre 1994*, Brussel, Bruylant, 1995, p. 53 – 72.

<sup>644</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 26.

<sup>645</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 26.

<sup>646</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 849.

<sup>647</sup> B. JADOT, "L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 95.

<sup>648</sup> S. BOUFFLETTE, "À l'attention des propriétaires distraits ou négligents : le sort des objets trouvés au regard du droit des biens", *TBBR* 2008, p. 157 – 164.

Indien niet voorzien bij politiewetten, wordt het gebruik van de *res communes* niet geregeld. Hierin schuilt dus een mogelijk gevaar voor overconsumptie en overexploitatie aangezien belangrijke onderdelen van de natuur beschouwd worden als zijnde gemene zaken en er geen algemene regeling wordt voorzien met oog op bescherming, behoud en duurzaam gebruik van ecosystemen, ecosysteemcomponenten en ecosysteemdiensten. Indien de wetgever niet specifiek tussenkomt, is er geen bescherming.

### 3. Res nullius

- Algemene kenmerken

Zaken die geen eigenaar hebben maar wel voor toe-eigening vatbaar zijn, worden *res nullius* genoemd.<sup>650</sup> Het kan gaan om zaken die nooit een eigenaar hebben gehad (*res nullius stricto sensu*) of zaken die geen eigenaar meer hebben (*res derelictae*).<sup>651</sup> *Res nullius* kunnen enkel roerende zaken zijn, aangezien onroerende zaken steeds toegeëigend zijn krachtens art. 539 en 713 BW.<sup>652</sup> Het verschil tussen *res nullius* en onbeheerde goederen bestaat eruit dat de eerste persoon die de zaak in bezit neemt eigenaar zal worden van de *res nullius*, terwijl onbeheerde goederen in eigendom toebehoren aan de Staat.<sup>653</sup>

- Voorbeelden

Voorbeelden van *res nullius* zijn<sup>654</sup>:

- **In het wild levende dieren, insecten en vogels** (niet: huisdieren, boerderijdieren, getemde dieren etc.);  
Opm.: Een verzameling van dieren met dezelfde kenmerken, oftewel "dierensoorten", op zichzelf worden beschouwd als *res communes* en niet als *res nullius*. Dit geldt ook voor de *fauna* of het dierenrijk als algemeenheid.<sup>655</sup>
  - **Vissen, schelp- en schaaldieren** (voor zover ze zich vrij kunnen verplaatsen in stromend water);  
Opm.: Schelpdieren die aan de bodem vastzitten, zijn eigendom van de grondeigenaar via natrekking.
  - **Planten** (voor zover ze niet verbonden zijn aan de bodem en zich niet in stilstaand water bevinden);  
Opm.: Planten verbonden aan de bodem of groeiend in stilstaand water zijn via natrekking eigendom van de eigenaar van de grond. Planten zijn m.a.w. slechts zeer zelden niet-toegeëigend. Een verzameling van planten met dezelfde kenmerken, oftewel "plantensoorten", worden op zichzelf beschouwd als *res communes* en niet als *res nullius*. Dit geldt ook voor de *flora* of het plantenrijk in haar totaliteit.<sup>656</sup>
- Rechtsgevolgen van het zakenrechtelijk statuut

*Res nullius* zijn in tegenstelling tot *res communes* wel vatbaar voor toe-eigening. Iemand kan het eigendomsrecht verkrijgen over een *res nullius* door zich deze zaak eenvoudigweg toe te eigenen. Toe-eigening vindt plaats door inbezitname en vereist het samengaan van de kenmerkende bestanddelen van bezit, namelijk *corpus*, de materiële macht over de zaak en *animus*, de intentie om zich te gedragen als zijnde de eigenaar van de zaak.<sup>657</sup> De toe-eigening doet onmiddellijk het eigendomsrecht ontstaan. Er hoeft niet enige tijd te verstrijken zoals dit bij verjaring het geval is.<sup>658</sup>

---

<sup>649</sup> B. JADOT, "L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 95.

<sup>650</sup> S. BOUFFLETTE, "À l'attention des propriétaires distraits ou négligents: le sort des objets trouvés au regard du droit des biens", *TBBR* 2008, p. 157 – 158.

<sup>651</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 48.

<sup>652</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 48.

<sup>653</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 28.

<sup>654</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 50 – 52.

<sup>655</sup> B. JADOT, "L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 101.

<sup>656</sup> B. JADOT, "L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 101.

<sup>657</sup> S. BOUFFLETTE, "À l'attention des propriétaires distraits ou négligents: le sort des objets trouvés au regard du droit des biens", *TBBR* 2008, p. 157 – 158.

<sup>658</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 49.

Zo stelt het Hof van Beroep te Gent in een arrest van 4 januari 2002<sup>659</sup>:

*"Opdat de inbezitname van een res nullius, in casu een aangespoelde potvis, zou leiden tot de eigendom ervan, zijn een materieel en een intentioneel element vereist. In casu ontbreekt het intentionele element bij beide partijen."*

Uit het voorgaande is reeds gebleken dat een aantal belangrijke milieubestanddelen als *res nullius* worden beschouwd. Indien een zaak wordt onderverdeeld in de zakenrechtelijke categorie van de *res nullius*, dan zijn er bepaalde rechtsgevolgen aan verbonden:

- Er is (nog) niemand eigenaar van de *res nullius* en zij zijn ook niet per se bestemd voor het gebruik door iedereen.
- *Res nullius* zijn wel in de handel. Zij kunnen in het rechtsverkeer worden opgenomen en mogen het voorwerp uitmaken van overeenkomsten en vermogensrechten.<sup>660</sup>
- In principe verhindert niets dat *res nullius* vrij verhandeld en vervreemd kunnen worden, *a fortiori* niet nadat ze toegeëigend werden. Vanaf dat ogenblik gelden de gewone regels van het zakenrecht en worden zij het voorwerp van private of publieke eigendom.
- Wel kan er sprake zijn van politiewetten die het gebruik en de toe-eigening van de *res nullius* regelen en/of beperken (al dan niet in het kader van milieubescherming en natuurbehoud).<sup>661</sup> In dit opzicht kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het Jachtdecreet<sup>662</sup>, de regels inzake riviervisserij<sup>663</sup> en visvangst op zee<sup>664</sup>. Tevens worden een aantal in het wild groeiende planten beschermd.<sup>665</sup>
- Aangezien ze aan niemand toebehoren is diefstal van een *res nullius* niet mogelijk.<sup>666</sup>

Indien niet voorzien bij politiewetten, wordt het gebruik van de *res nullius* niet geregeld. Hierin schuilt dus opnieuw een mogelijk gevaar voor overconsumptie en overexploitatie aangezien bepaalde niet-toegeëigende onderdelen van de natuur beschouwd worden als zijnde *res nullius* en er geen algemene regeling is voorzien met oog op bescherming, behoud en duurzaam gebruik. Indien de wetgever niet specifiek tussenkomt, is er geen bescherming.

#### 4. Domeingoederen

- Algemene kenmerken

*Res communes* en *res nullius* moeten onderscheiden worden van het patrimonium en de domeingoederen. Het "**patrimonium**" kan omschreven worden als de zaken, zowel lichamelijke als onlichamelijke, die openbare rechtspersonen bezitten.<sup>667</sup> Het geheel van de lichamelijke goederen, zowel roerende als onroerende goederen, dat aan openbare rechtspersonen toebehoort, wordt het "**domein**" genoemd. Het domein vormt dus een onderdeel van het gehele patrimonium van openbare rechtspersonen.<sup>668</sup>

Het Burgerlijk Wetboek geeft, in tegenstelling tot hetgeen geldt voor de *res communes* en de *res nullius*, wel een opsomming van de domeingoederen. Zo bepaalt art. 538 BW dat de wegen, banen en straten, die ten laste zijn van de Staat, de bevaarbare of vlotbare stromen en rivieren, de stranden, aanwassen en gorzingen van de zee, de havens, ook getijhavens, de reden en, in het algemeen, alle gedeelten van het Belgisch grondgebied die niet vatbaar zijn voor bijzondere eigendom, worden beschouwd als behorend tot het openbaar domein. Daarnaast bepaalt art. 540 BW dat poorten, muren, grachten, wallen van versterkte plaatsen en van vestingen ook deel uitmaken van het openbaar domein. De opsomming in art. 538 en 540 BW is echter niet limitatief. Alle goederen die door de bevoegde overheid tot het openbaar gebruik bestemd zijn, maken deel uit van het openbaar domein.<sup>669</sup>

Domeingoederen worden dus traditioneel ingedeeld in het openbaar domein en het privaat domein:

---

<sup>659</sup> Gent 4 januari 2002, *A.J.T.* 2001-02, afl. 33, p. 874; *RW* 2004-05, afl. 4, p. 144.

<sup>660</sup> H. VANDENBERGHE, *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, p. 26.

<sup>661</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 50.

<sup>662</sup> Jachtdecreet van 24 juli 1991, *BS* 7 september 1991, p. 19584.

<sup>663</sup> Wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij, *BS* 29 juli 1954, p. 5466.

<sup>664</sup> Zie A. CARETTE, o.c., nr. 51 : «*Het visrecht op zee komt in principe aan eenieder toe (zie evenwel nrs. 342, 346 en 355), maar werd via verordeningen van de Europese Unie en nationale politie maatregelen zeer strikt gereguleerd in een poging de overbevissing in te dijken.*» en de informatie daaromtrent weergegeven door deze auteur in voetnoot nr. 161.

<sup>665</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer, *BS* 13 augustus 2009.

<sup>666</sup> S. BOUFFLETTE, "À l'attention des propriétaires distraits ou négligents: le sort des objets trouvés au regard du droit des biens", *TBBR* 2008, p. 157 – 158.

<sup>667</sup> J. DE STAERCKE, *Domeingoederenrecht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, 278 p.

<sup>668</sup> A.W. VRANCKX, H. COREMANS en J. DUJARDIN, *Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 1.

<sup>669</sup> Cass. 2 oktober 1924, *Pas.* 1924, I, 530.

- **Het openbaar domein** omvat alle goederen die hetzij door een wettekst in het openbaar domein opgenomen zijn, hetzij bestemd zijn tot het gebruik van allen zonder onderscheid van de persoon.<sup>670</sup>
- **Het privaat domein** omvat alle goederen die de publieke rechtspersonen bezitten maar die niet bestemd zijn tot het gebruik van allen, m.a.w. de goederen die niet tot het openbaar domein behoren.<sup>671</sup>

Verwarring zou kunnen ontstaan omdat er bij het openbaar domein eveneens sprake is van gebruik door iedereen. Het grote verschil met *res communes* is echter dat domeingoederen wel toegeëigend zijn. Zij behoren immers tot het patrimonium van de openbare rechtspersoon, die het exclusief eigendomsrecht uitoefent op de zaak. *Res communes* behoren daarentegen aan niemand toe. Zij worden door iedereen gebruikt en het gebruik wordt enkel geregeld door politiewetten conform art. 714 BW. De openbare rechtspersonen kunnen geen zakelijke rechten laten gelden op gemene zaken.

- Voorbeelden
  - Tot het **openbaar domein** behoren onder meer: de openbare wegen, openbare parken, zoutwatervijvers die in verbinding staan met de zee, zeehavens, dokken, kaaien, sluizen, zeestranden, bevaarbare waterlopen en kanalen, dammen, dijken, installaties voor het winnen, bewaren en verdelen van water, het polderdomein en het domein van de wateringen.<sup>672</sup>
  - Tot het **privaat domein** behoren onder meer kroondomeinen, zeeduinen, de oevers, de droge bedding van onbevaarbare waterlopen, natuurlijke bronnen en thermen.<sup>673</sup>
  - Voor wat betreft de **bossen**, kan ter verduidelijking verwezen worden naar de onderverdeling in het Bosdecreet (art. 4, sub 10°, 16° en 17°):
    - ° Openbare bossen: een publiekrechtelijke rechtspersoon is eigenaar of mede-eigenaar van het bos.
    - ° Domeinbossen: openbare bossen waarvan het volledig beheer toevertrouwd wordt aan het Agentschap Bosbeheer (bij alle andere openbare bossen blijft het beheer in handen van de eigenaar).
    - ° Privébossen: alleen natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen zijn eigenaar.
- Rechtsgevolgen van het zakenrechtelijk statuut

In dit opzicht wordt het onderscheid tussen private en openbare domeingoederen duidelijk:

- Private domeingoederen zijn vervreemdbaar, verjaarbaar en kunnen het voorwerp uitmaken van allerhande rechtshandelingen.<sup>674</sup>
- Door hun bijzondere bestemming worden openbare domeingoederen daarentegen onderworpen aan een bijzondere regime: zij worden klassiek beschouwd als zijnde buiten de handel, onvervreemdbaar, onverjaarbaar en niet voor beslag vatbaar.<sup>675</sup>

De bevoegde overheid kan aan private personen tijdelijk een vergunning (eenzijdige rechtshandeling) verlenen om het openbaar domein privaat te gebruiken, dan wel een domeinconcessie (overeenkomst) toestaan, maar ook hier geldt dat er sprake moet zijn van verenigbaarheid met de bestemming van het goed. Bovendien kunnen deze rechten ten allen tijde worden ingetrokken door de openbare rechtspersoon.<sup>676</sup>

Sommige auteurs zijn van oordeel dat openbare domeingoederen niet noodzakelijk volledig buiten de handel staan, tenzij hun bestemming dit vereist. Vroeger nam men algemeen aan dat er geen zakelijke rechten gevestigd konden worden op het openbaar domein. Thans bestaat de tendens om dit wel toe te laten, voor zover dit de bestemming van het goed niet in de weg staat. Zo aanvaarden rechtspraak en rechtsleer inmiddels dat een erfdienstbaarheid en een recht van opstal gevestigd kan worden op openbare domeingoederen.<sup>677</sup>

<sup>670</sup> Cass. 3 februari 1860, *Pas.* 1860, I, 121; A.W. VRANCKX, H. COREMANS en J. DUJARDIN, *Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 1.

<sup>671</sup> J. DE STAERCKE, *Domeingoederenrecht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, nr. 60; A.W. VRANCKX, H. COREMANS en J. DUJARDIN, *Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2005, nr. 20.

<sup>672</sup> J. DE STAERCKE, *Domeingoederenrecht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, nr. 60; A.W. VRANCKX, H. COREMANS en J. DUJARDIN, *Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 2.

<sup>673</sup> A.W. VRANCKX, H. COREMANS en J. DUJARDIN, *Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2005, nr. 21; F. TULKENS, "Le domaine public et la protection de l'environnement : des potentialités à réexaminer", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 199.

<sup>674</sup> F. TULKENS, "Le domaine public et la protection de l'environnement : des potentialités à réexaminer", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 200.

<sup>675</sup> J. DE STAERCKE, *Domeingoederenrecht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, 278 p.; F. TULKENS, "Le domaine public et la protection de l'environnement : des potentialités à réexaminer", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 200.

<sup>676</sup> J. DE STAERCKE, *Domeingoederenrecht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, nr. 73.

<sup>677</sup> J. DE STAERCKE, *Domeingoederenrecht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, nr. 107 – 114.

De openbare goederen zijn alleszins onvervreemdbaar: dit houdt in dat zij niet verkocht of onteigend kunnen worden, ingevolge natrekking geen eigendom kunnen worden van particulieren, en er geen hypotheek op gevestigd kan worden.<sup>678</sup>

De onvervreemdbaarheid van het openbaar domein bemoeilijkt uiteraard het totstandkomen van overeenkomsten. Echter, het decreet d.d. 18 juli 2003 beoogt om publieke-private samenwerking te vergemakkelijken door in een aantal afwijkingen te voorzien op het domeingoederenrecht.<sup>679</sup> Art. 2,1° van het PPS-decreet vermeldt dat het projecten betreft die door publiek- en privaatrechtelijke partijen gezamenlijk en in een samenwerkingsverband worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen. Een aantal bepalingen van het PPS-decreet creëren eveneens de mogelijkheid om zakelijke rechten te vestigen op het openbaar domein.

Het eigendomsrecht van de publieke rechtspersonen op openbare domeingoederen bevat volgens F. WASTIELS vijf kernelementen<sup>680</sup>:

- Het recht om het domein te exploiteren of te laten uitbaten en de opbrengsten ervan te genieten.
- Het recht om een deel van het domein aan zijn bestemming te onttrekken, zelfs met winstoogmerk.
- Het recht om een vergoeding te krijgen, gelijk aan de verkoopswaarde van het goed, nadat het goed aan zijn bestemming is onttrokken.
- De verplichting het goed te onderhouden en de last ervan te dragen.
- De last te dragen van de aansprakelijkheid voor de schade veroorzaakt door het goed.

De openbare domeingoederen kunnen door iedereen gebruikt worden, zolang de bestemming van het goed gerespecteerd wordt. De precieze inhoud van dit gebruiksrecht is echter niet zo duidelijk. Een particuliere gebruiker kan nooit eigendomsaanspraken formuleren met betrekking tot het openbaar domein. Dit neemt echter niet weg dat hij wel subjectieve rechten kan putten uit drie basisbeginselen van het collectief gebruik van openbaar domein, namelijk<sup>681</sup>:

- **Vrijheid van gebruik:** het gebruik mag enkel onderworpen worden aan beperkingen van politie, die daarenboven strikt noodzakelijk zijn om het gebruik van het domeingood conform de bestemming te garanderen.
- **Gelijk gebruik:** eenieder kan gebruik maken van een openbaar domeingood, zonder dat hierbij onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende categorieën van personen.
- **Gratis gebruik:** het gebruik van openbare domeingoederen zou in beginsel gratis zijn, maar de draagwijdte van dit beginsel in de praktijk blijkt eerder gering te zijn. Wanneer er een openbare dienst wordt geleverd, zal toch minstens voor deze dienst betaald moeten worden (bv. waterzuivering).

---

<sup>678</sup> J. DE STAERCKE, *Domeingoederenrecht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, nr. 81 – 91.

<sup>679</sup> J. DE STAERCKE, *Domeingoederenrecht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, nr. 115.

<sup>680</sup> F. WASTIELS, *Administratief goederenrecht*, Gent, E. Story-Scientia, 1983, 191, nr. 267; J. DE STAERCKE, *Domeingoederenrecht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, nr. 72.

<sup>681</sup> J. DE STAERCKE, *Domeingoederenrecht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, nr. 72.





## Bijlage 4: Verschillende theorieën omtrent de mogelijke aanpassing van het zakenrechtelijk statuut van de natuur

### 1. Het gebruiken van bestaande rechtsfiguren

De eerste stroming gaat ervan uit dat een ecosysteem kan worden beschouwd als een "**patrimonium**", namelijk een vermogen dat van generatie tot generatie wordt overgedragen en onaangetast moet blijven omdat het levensnoodzakelijk is voor de mensheid. Dit concept stamt uit het Romeins recht en wordt voornamelijk gebruikt in de context van het internationaal recht. Men baseert zich hiervoor op de idee van de intergenerationale billijkheid, waarbij geen kortetermijndenken overheerst, maar wel een langetermijnvisie en er rekening wordt gehouden met de behoeften van de toekomstige generaties.

OST F. stelt bijvoorbeeld als volgt (eigen onderlijning)<sup>682</sup>:

*"C'est que, depuis le droit romain au moins, le patrimoine est une notion mixte tissée de personnes en de choses. Il s'entend, d'une part, d'un ensemble d'objets «dans le commerce», évaluable en argent, cessibles et transmissibles, mais il représente aussi, d'autre part, un ensemble de valeurs symboliques qui contribuent à définir l'identité et la mémoire du groupe et qui, à ce titre, demeurent «hors commerce» et d'usage commun."*

Er kan op vergelijkbare wijze een globaal statuut worden toegekend aan een ecosysteem als patrimonium. Het gaat dan om een **juridische algemeenheid** die bestaat uit een geheel van rechten en plichten en als afzonderlijk vermogen kan worden opgevat, onderscheiden van de delen. De kern van deze theorie is dat op basis van het patrimoniumconcept beperkingen kunnen worden opgelegd aan het individueel en collectief gebruik van een natuurgebied (of de componenten ervan), dit ten behoeve van de toekomstige generaties die in de toekomst ook nog genot ervan moeten kunnen hebben. Het beschermingsregime dat van toepassing is op het geheel, is hierdoor ook van toepassing op de afzonderlijke delen van het ecosysteem.

Voor de concrete inhoud van deze theorie kan voor een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke invulling worden gekozen.

#### *(a) Privaatrechtelijke invulling*

Deze benadering vertrekt vanuit een herdefiniëring van de bestaande begrippen *res communes* en *res nullius* (art. 714 – 715 BW). De *res communes* en de *res nullius* zullen immers tezamen beschouwd worden als het "**ecologisch patrimonium**". De delen die individueel toe-eigenbaar zijn, worden *res nullius* genoemd. Zij kunnen maar toegeëigend worden zolang hierdoor het kapitaal waaruit ze zijn ontstaan, de *res communes*, niet wordt aangetast.<sup>683</sup>

De vraag is vervolgens welke beschermingsregels er van toepassing zullen zijn op de niet-toegeëigende milieubestanddelen. Er zijn in dit opzicht twee mogelijkheden: er kunnen beschermingsprincipes worden afgeleid uit de figuur van het vruchtgebruik of rechtstreeks uit art. 714 BW zelf.

- **Vruchtgebruik op niet-toegeëigende milieubestanddelen** (zie onder meer J. SAMBON<sup>684</sup>)

Als we de gebruiker (individueel of collectief) van niet-toegeëigende milieubestanddelen binnen het ecologisch patrimonium zouden beschouwen als een vruchtgebruiker, dan kunnen volgende beginselen worden afgeleid naar analogie:

- Er is in hoofdte van de gebruiker geen recht op *abusus*, er geldt immers een verplichting om het milieu in stand te houden.

J. SAMBON verduidelijkt als volgt<sup>685</sup>:

*"Sera donc prohibé «tout comportement risquant d'avoir pour effet de porter atteinte aux (caractéristiques) du milieu ou de rompre l'équilibre permettant le bon fonctionnement des*

<sup>682</sup> F. OST, "Au-delà de l'objet et du sujet, un projet pour le milieu", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 18 – 19.

<sup>683</sup> B. JADOT, "L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 97.

<sup>684</sup> Voor een volledige bespreking zie J. SAMBON, "L'usufruit, un modèle pour le droit d'usage du patrimoine environnemental" in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 173 – 195.

<sup>685</sup> J. SAMBON, "L'usufruit, un modèle pour le droit d'usage du patrimoine environnemental" in F. OST en S. GUTWIRTH, (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 189.

*écosystèmes au point de mettre en péril la santé de l'homme ou d'empêcher les espèces d'évoluer dans les conditions qui leur sont nécessaires pour vivre»"*

- Het gebruiksrecht is bovendien tijdelijk en verbonden aan een teruggaveplicht.
- Een ecosysteem kan als een juridische algemeenheid met interne samenhang worden beschouwd, waardoor aan zaaksvervanging kan worden gedaan bij gebruik van niet-toegeëigende onderdelen (cf. quasivruchtgebruik). Er kan dus wel degelijk een beschikkingsrecht worden toegekend met betrekking tot de verschillende onderdelen doch de substantie van het gebruiksrecht, het ecologisch evenwicht, moet steeds intact blijven.
- De gebruiker is verplicht de bestemming van het goed te respecteren. De milieukwaliteit mag immers niet achteruitgaan.
- De gebruiker moet het goed onderhouden als een goede huisvader (*bonus pater familias*). Hij dient de zaak weloverwogen te beheren en moet schade vergoeden die veroorzaakt wordt door zijn tekortkomen aan deze plicht.

Het voordeel van deze theorie is dat niet-toegeëigende milieubestanddelen actief en makkelijk gebruikt kunnen worden doch dat er tezelfdertijd over gewaakt wordt dat zij niet in hun essentie worden aangetast. Toch is deze theorie niet vrij van kritiek. Immers, bij het toepassen van de figuur van vruchtgebruik kan men zich bijvoorbeeld afvragen wie er als blote eigenaar zal optreden van de milieubestanddelen.

Indien de collectiviteit van de huidige wereldbevolking als blote eigenaar wordt beschouwd, dan zal dit erop neerkomen dat de bestaande mensheid zowel eigenaar als gebruiker is van het goed. Er is dan in principe niet langer sprake van vruchtgebruik maar van mede-eigendom. Indien men daarentegen zou opteren om toekomstige generaties te laten optreden als blote eigenaar, dan rijst er eveneens een vertegenwoordigingsprobleem. Iemand zal hen immers moeten kunnen vertegenwoordigen om hun rechten af te dwingen. De aanwezigheid van een blote eigenaar creëert nochtans de mogelijkheid om effectief toezicht te organiseren op het (duurzaam) gebruik van milieubestanddelen. Men kan bijvoorbeeld aan dit vertegenwoordigingsprobleem verhelpen door de overheid of (groepen van) particulieren de rol van blote eigenaar te laten vervullen. Maar desalniettemin blijft het zeer moeilijk een vertegenwoordiger aan te stellen die enkel rekening zal houden met milieubelangen, onafhankelijk van zijn eigen belangen.<sup>686</sup>

- **Art. 714 BW als volledig juridisch statuut voor niet-toegeëigende milieubestanddelen** (zie onder meer B. JADOT<sup>687</sup>)

Indien art. 714 BW, en niet de figuur van het vruchtgebruik, gekozen zou worden als grondslag voor het juridisch beschermingsstatuut van niet-toegeëigende milieubestanddelen, dan kunnen er volgende principes uit afgeleid worden:

- Er is sprake van een milieubeschermingsplicht in hoofde van elke gebruiker van het milieu. Het gebruik van *res communes* wordt beperkt: het is verboden om de zaak als geheel, alsmede elk onderdeel ervan, te vernietigen of teloor te laten gaan. Deze milieubeschermingsplicht houdt een resultaatsverbintenis in. Toegepast op ecosystemen is elk gedrag verboden dat een negatief effect heeft of kan hebben op hun zelfreinigend vermogen. Daarnaast zijn handelingen verboden die het ecologisch evenwicht kunnen verbreken dat ervoor zorgt dat ecosystemen goed functioneren.
- Schadevergoeding wegens een schending van de milieubeschermingsplicht moet in de eerste plaats gericht zijn op natuurherstel en het reconstrueren van het ecologisch evenwicht. Het gaat dus niet in de eerste plaats om financiële compensatie, maar de nadruk ligt op herstel van het ecosysteem.
- Op de overheid rust eveneens een milieubeschermingsplicht. Zij is verplicht om op te treden ter vrijwaring van de niet-toegeëigende milieubestanddelen gezien haar politionele bevoegdheid conform art. 714 BW. Bovendien zal bij elke belangenafweging in het beleid een beslissend gewicht moeten worden toegekend aan het behoud van het ecologisch patrimonium.
- Het voorzichtigheidsprincipe houdt in dat er absolute voorzichtigheid geboden is bij het gebruik van niet toegeëigende milieubestanddelen aangezien hun vervangbaarheid zeer beperkt en relatief is. In dit opzicht draagt art. 714 BW bij aan het concretiseren van de algemene zorgvuldigheidsnorm van art. 1382 BW (buitencontractuele aansprakelijkheid).
- Er moet gebruik worden gemaakt van milieueffectrapportering ter voorkoming van aantastingen van het milieu. Een activiteit die schade kan berokkenen aan het milieu kan niet worden uitgeoefend

<sup>686</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 839 – 844 en 859

<sup>687</sup> Voor een volledige bespreking zie B. JADOT, "L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 93 – 143.

vooraleer mogelijke schadelijke effecten onderzocht worden. Er dient gezocht te worden naar middelen om deze effecten te voorkomen of te verminderen.

- Elkeen heeft recht om te leven in een kwalitatief hoogstaand milieu. Het gebruiksrecht geldt dus als een persoonlijk recht. Iedereen heeft het recht om niet beroofd te worden van het gebruik van de gemene zaken. Het gaat hier om subjectieve rechten die in rechte afdwingbaar zijn, zonder dat hoedanigheid of belang moet worden aangetoond. Dit laat toe om van iemand rechtstreeks te kunnen eisen iets te doen of te laten in functie van ecosysteembescherming. Echter, er kan door particulieren geen rechtstreekse macht (zakelijk recht) over het ecosysteem verkregen worden.
- De natuur en het recht om te leven in een beschermde natuur zijn buiten de handel en onvervreemdbaar. *Res communes*, en in dit opzicht ook ecosystemen, zijn niet verhandelbaar. Dit belet echter niet dat onderdelen van gemene zaken, *res nullius*, wel toe-eigenbaar zijn en dus verhandelbaar zijn voor zover dit de substantie van de gemene zaak zelf niet aantast.

(b) Publiekrechtelijke invulling

Voor een publiekrechtelijke invulling van het begrip "ecologisch patrimonium" kunnen eveneens verschillende opties vermeld worden:

- **Dominialisering** (zie onder meer F. TULKENS<sup>688</sup>)

Deze theorie gaat er van uit dat de natuur beter beschermd zou kunnen worden door milieubestanddelen onder te brengen binnen het openbaar domein, namelijk door ze te bestemmen voor het gebruik voor iedereen (affectatie). Door affectatie kunnen de componenten van het ecosysteem beschermd worden, zelfs als het gaat om private zaken. Het regime van de openbare domeingoederen garandeert immers dat er meer belang kan worden gehecht aan het algemeen belang dan aan particuliere belangen.

Het gevolg van affectatie is dat milieubestanddelen alle kenmerken van publieke domeingoederen verkrijgen:

- De openbare domeingoederen moeten conform hun bestemming beheerd worden, en dit op een economisch verantwoorde manier. Een ecosysteem moet bijgevolg alle specifieke kenmerken behouden die het tot ecosysteem maken.
  - Het collectief gebruik impliceert een recht op toegang tot het openbaar goed, gelijk voor iedereen en in principe gratis. In ruil daarvoor dient de gebruiker zich te houden aan de politiereglementen, dient hij het gebruik door anderen niet te verhinderen en mag hij het goed niet vernietigen. De gebruiker mag dus geen handelingen stellen die de werking van het ecosysteem in gedrang zou kunnen brengen.
  - De overheid is verplicht om actief aan milieubescherming te doen. Doet zij dit niet, dan is ze burgerrechtelijk aansprakelijk ten opzichte van de gebruiker, want deze heeft een subjectief recht op gebruik conform de bestemming.
  - Individuele gebruiksrechten ten voordele van particulieren (vergunningen, concessies, erfdiensbaarheden) kunnen gevestigd worden op het publiek domein, maar zij zijn *ad nutum* herroepbaar in het belang van het behoud van het domein of de bestemming ervan.
- **Het opleggen van erfdiensbaarheden van openbaar nut** (zie onder meer F. TULKENS<sup>689</sup> en C. DE KLEMM<sup>690</sup>)

Een andere, minder ingrijpende, mogelijkheid is het opleggen van erfdiensbaarheden van openbaar nut, waarbij het milieubelang het openbaar nut vormt. Op die manier kunnen gebruiksbepalingen en verplichtingen worden opgelegd aan de individuele eigenaar om duurzaam beheer van het ecosysteem te verwezenlijken, zonder dat hierdoor geraakt moet worden aan het zakenrechtelijk statuut. Er wordt m.a.w. geen afbreuk gedaan aan het eigendomsrecht: deze zaken blijven private eigendom en worden niet gedominaliseerd.

Bestaande voorbeelden van erfdiensbaarheden ten bate van natuurbehoud zijn onder meer het bouwverbod uit het Duinendecreet<sup>691</sup>, het ontbossingsverbod uit het Bosdecreet<sup>692</sup> en de onthoudingsplichten die worden opgelegd aan de eigenaar van een onroerend goed in een beschermd landschap (zie

<sup>688</sup> Voor een uitgebreide uiteenzetting zie F. TULKENS, "Le domaine public et la protection de l'environnement : des potentialités à réexaminer", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 197 – 210.

<sup>689</sup> Zie F. TULKENS, "Le domaine public et la protection de l'environnement : des potentialités à réexaminer", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 197 – 210.

<sup>690</sup> Voor een uitgebreide uiteenzetting zie C. DE KLEMM, "Environnement et patrimoine" in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 145 – 172.

<sup>691</sup> Art. 52§1 Decreet 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen, *BS* 31 augustus 1993, p. 19118.

<sup>692</sup> Art. 90 *bis* Bosdecreet 13 juni 1990, *BS* 28 september 1990, p. 18504



Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau).<sup>693</sup>

Effectief overheidsoptreden is dus wel vereist. A. CARETTE merkt bovendien op dat er geen erfdiensbaarheden gevestigd kunnen worden op niet toe-eigenbare milieubestanddelen omdat er geen zakelijke rechten op gevestigd kunnen worden. Dit vormt een belangrijk nadeel aangezien er geen bescherming kan voorzien worden voor deze milieubestanddelen die toch van cruciaal belang zijn.<sup>694</sup>

- **Public trust -doctrine** (zie onder meer C. REDGWELL<sup>695</sup>)

In België maakt de Angelsaksische rechtsfiguur van de *trust* nog geen deel uit van het interne recht. De *trust* komt wel zeer frequent voor in de *common law* landen. Voor juristen in continentaal Europa is het niet zo eenvoudig om deze rechtsfiguur te begrijpen en te omschrijven. Zij wordt immers beheerst door principes die bij ons niet gekend zijn en die ingaan tegen het *numerus clausus* -beginsel van zakelijke rechten en het principe van eenheid van eigendom. Het essentiële kenmerk van de *trust* bestaat namelijk uit de opsplitsing van het eigendomsrecht in een juridische en economische eigendom.<sup>696</sup>

Het Verdrag van Den Haag van 1 juli 1985 inzake het recht dat toepasselijk is op *trusts* en inzake de erkenning van *trusts* (hierna verkort: het Haagse Trustverdrag, niet geratificeerd door België) omschrijft de *trust* als volgt:

*"Voor de toepassing van dit verdrag heeft de term trust het oog op de rechtsbetrekkingen die – bij rechtshandeling onder levenden of terzake des doods – in het leven werden geroepen door een persoon, de insteller, wanneer goederen onder de macht van een trustee worden gebracht ten behoeve van een begunstigde of voor een bepaald doel."*

Artikel 122 van het Belgisch Wetboek IPR omschrijft de *trust* als:

*"Een rechtsverhouding die door een rechtshandeling van de oprichter of door een rechterlijke beslissing in het leven wordt geroepen, waarbij goederen onder de macht van een trustee worden gebracht om ze te besturen ten behoeve van een begunstigde voor een bepaald doel."*

De werking van deze rechtsfiguur is als volgt: de insteller (*settlor*) vertrouwt een afgescheiden doelvermogen zonder rechtspersoonlijkheid ("*trust*") toe aan één of meerdere *trustees*. Het vermogen kan zowel uit roerende, onroerende, lichamelijke als onlichamelijke goederen bestaan en heeft geen vermogenswaarde voor de *trustee*. De *trustee* krijgt enkel een *legal title* tot beheer en beschikking van de *trust* (**juridische of fiduciaire eigendom**) en moet hierbij handelen in overeenstemming met de wil van de insteller, die de grenzen van de beleidsvrijheid van de *trustee* bij het uitvoeren van zijn opdracht afbakt. De *trustee* is ten aanzien van de begunstigde (*beneficiary*) verbonden om de *trust* in diens voordeel te beheren. De begunstigde is geen juridische eigenaar maar heeft een *equitable title* (**economische eigendom**). Hij geniet van de economische voordelen en heeft daartoe een vorderingsrecht tegenover de *trustee* en een volgrecht ("*tracing*") tegenover derden. De drie functies kunnen door verschillende personen (zowel natuurlijke- als rechtspersonen) uitgeoefend worden. Een insteller kan bv. tevens *trustee* of begunstigde zijn.<sup>697</sup>

De belangrijkste kenmerken van de *trust* zijn dus:

- de aanwezigheid van een *trust*vermogen, dat afgescheiden blijft van het persoonlijk vermogen van de *trustees*;
- zeggenschap, bestuur en beheer in hoofde van een of meer *trustees*, die de juridische eigendom hebben (de *trustee* mag het *trust*vermogen echter niet vervreemden);
- bestuur van het *trust*vermogen ten behoeve van een of meer begunstigten of categorieën van begunstigten, die de economische eigendom hebben;
- *trustees* hebben ten opzichte van de begunstigten fiduciaire verplichtingen.

In de V.S. wordt deze figuur onder de vorm van een *public trust* aangewend om aan milieubescherming te doen.<sup>698</sup> De overheid wordt als *trustee* erkend voor *public land* (gronden die iedereen mag gebruiken om bv. dieren op te laten grazen), in het wild levende dieren, parken, periodisch overstroomde gebieden etc. Dit houdt een erkenning in van de rechtsmacht (zeggenschap, beheer en bestuur) van de overheid over de inhoud van de

<sup>693</sup> Art. 6 van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, zoals gewijzigd door de decreten van 13 juli 1972 (BS 7 november 1972, met addendum op 8 november 1972) en van 14 juli 1993 (BS 29 september 1993).

<sup>694</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 852.

<sup>695</sup> Voor een uitvoerige bespreking, zie C. REDGWELL, "Le concept de *trust* en droit anglais", in F. OST en S. GUTWIRTH (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 211 – 233.

<sup>696</sup> C. DE WITTE, "Kan *Trust* in België een nuttig instrument zijn voor vermogensplanning?", *Jura Falconis*, jg. 43, 2006-2007, nr. 4, p. 539-558.

<sup>697</sup> C. DE WITTE, "Kan *Trust* in België een nuttig instrument zijn voor vermogensplanning?", *Jura Falconis*, jg. 43, 2006-2007, nr. 4, p. 539 – 558.

<sup>698</sup> J.L. SAX, *The public trust doctrine in natural resource law: effective judicial intervention*, *Michigan Law Review*, januari 1970, vol. 68, p. 471 – 566.

*trust* en creëert tevens de plicht voor de overheid als *trustee* om het goed in stand te houden en rekening te houden met ecologische overwegingen bij het beheer. De economische eigendom blijft echter toebehoren aan de begunstigde.

Het voordeel hiervan is dat er van de overheid een actieve inzet mag worden verwacht. Zij heeft naast rechten dus ook plichten, in het bijzonder de plicht om de *trust* naar behoren te beschermen. De rechterlijke macht heeft op haar beurt de bevoegdheid om erop toe te zien dat de overheid haar verplichtingen als *trustee* nakomt.

De overheid fungeert in deze niet als de *beneficiary* (begunstigde). Het economisch eigendomsrecht behoort toe aan de huidige generatie en alle toekomstige generaties. Iedereen mag de goederen overigens gebruiken.

Alle natuurlijke rijkdommen kunnen dus samen een *public trust* vormen. Het vorderen van een vergoeding is mogelijk wanneer bestanddelen van de *trust* worden aangetast. Ook zaken die tot de privé-eigendom behoren, kunnen deel uitmaken van de *public trust*. De eigenaar moet bij het uitoefenen van zijn rechten dan rekening houden met het algemeen belang. Voor natuurelementen kan op die manier een politiebevoegdheid worden weggelegd voor de overheid. Dit vormt een adequaat middel bij de strijd tegen milieuverontreiniging. Bovendien kan er op lange termijn financiering worden voorzien voor projecten ter bescherming van de natuur door middel van *trust funds*. Echter, ook deze theorie is inmiddels aan kritiek onderhevig.<sup>699</sup>

Indien men zou kiezen voor een publiekrechtelijke invulling, dan is het vertegenwoordigingsprobleem in principe opgelost want dan zal de overheid optreden als behartiger van de milieubelangen. De vraag is in dit geval of de overheid deze rol altijd naar behoren zal kunnen vervullen. Hier stelt zich m.a.w. de vraag naar de concrete inhoud van het beheer. Immers, de overheid zal telkens met verschillende belangen rekening dienen te houden bij beleidsbeslissingen (onder meer sociale en economische belangen zoals de financiële crisis, werkloosheid etc.). Het is dus niet gegarandeerd dat het milieubelang altijd de hoogste prioriteit zal krijgen. Er wordt daarnaast ook geen controle voorzien op de rechterlijke macht..

## 2. Een volledig nieuw statuut: het natuurlijk contract

Als het meest vernieuwende idee voor het ontwikkelen van een aangepast statuut voor de natuur, vermeldt A. CARETTE het natuurlijk contract tussen mens en natuur.<sup>700</sup> Het gaat hier niet over een contract in juridische zin, maar eerder om een metafoor die de verhouding tussen natuur en mens vervangt van een object-subject-relatie in een subject-subject-relatie. De natuur komt hierdoor op gelijke hoogte te staan van de mens, namelijk als rechtssubject met subjectieve rechten.

Dergelijke zienswijze vereist een grondige wijziging van het zakenrecht. Elke handeling met een weerslag op de natuur zou immers in het kader van deze nieuwe verhouding beoordeeld worden. De belangen van de natuur zijn dan niet per definitie ondergeschikt aan deze van de mens. Door het toekennen van subjectieve rechten aan de natuur, kan er een betere bescherming tegen het eigendomsrecht ontstaan. Concrete invullingen van deze theorie geeft de auteur niet. Hiervoor zou volgens haar eerst een drastische mentaliteitswijziging moeten plaatsvinden.

Ook hier is er sprake van een vertegenwoordigingsprobleem. De natuur wordt immers beschouwd als een rechtssubject, op dezelfde hoogte geplaatst als de mens, maar zij moet nog steeds vertegenwoordigd worden om haar rechten effectief af te kunnen dwingen. Bovendien is de opvatting dat de natuur op zichzelf geen belangen kan hebben, gedurende lange tijd ingeburgerd. "Belangen" komen gewoonlijk neer op "iets willen" en het verdedigen van waarden. De gangbare opvatting is dat iets maar waarde kan hebben, doordat de mens er waarde aan toekent. Het voordeel van de theorie is alleszins gelegen in het aanzetten tot een mentaliteitswijziging, waar wellicht wel nood aan is.<sup>701</sup>

---

<sup>699</sup> E. RYAN, "Public Trust & Distrust: Theoretical Implications of the Public Trust Doctrine for Natural Resource Management", *Faculty Publications*, 2001, Paper 252, <http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/252> (geraadpleegd op 9 augustus 2012).

<sup>700</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 864 – 869.

<sup>701</sup> A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, nr. 864 – 865.



## Bijlage 5: Parameters bij de toetsing van het proportionaliteitsbeginsel

E. DESMET stelt dat het Hof zich voor haar oordeel omtrent een mogelijke schending van art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM baseert op het al dan niet voorhanden zijn van een aantal parameters. Zij stelde, na analyse van recente rechtspraak, een lijst van parameters op die een invloed uitoefenen op het proportionaliteitsvereiste.<sup>702</sup>

- **Het wettelijk bindend karakter van de natuurbeschermingsmaatregel:** er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen effectief wettelijk bindende regelgeving en loutere natuurbeschermingsintenties (deze laatste zullen wellicht geen inbreuk op het eigendomsrecht kunnen uitmaken).
- **Het definitief karakter van de maatregel:** een tijdelijke maatregel zal niet vaak als een disproportionele last beschouwd worden door het Hof.
- **De graad van inmenging:** hoe ernstiger de inbreuk op het eigendomsrecht, hoe sneller het proportionaliteitsvereiste geschonden zal zijn (twee criteria zijn bijvoorbeeld of en hoe de eigendom nog gebruikt kan worden na de inbreuk en het oorspronkelijk doel van de eigendom).
- **De impact op het levensonderhoud:** kan de eigenaar nog voorzien in zijn eigen levensonderhoud ten gevolge van de inmenging?
- **Gewetensbezwaren:** er wordt door het Hof bijzonder belang gehecht aan de gewetensbezwaren die door een particulier kunnen worden ingeroepen bij de betwisting van een natuurbeschermingsmaatregel.
- **Het gedrag van de staat ten aanzien van het doel van natuurbescherming:** handelt de staat zelf op een wijze die het bereiken van het doel ondermijnt?
- **De goede trouw en het gedrag van de particulier:** het Hof houdt rekening met de goede trouw in hoofde van de eigenaar en met het feit of hij al dan niet redelijke verwachtingen kon hebben opzichtsens de overheid om een bepaald handelen als aanvaard te zien (criterium is onder meer was de eigenaar reeds begonnen met de handeling vooraleer regelgeving inzake natuurbescherming werd opgelegd?)
- **De kenmerken van het eigendomsrecht:** is het eigendomsrecht volledig verworven en is de voorafgaande situatie legaal of illegaal?
- **De beschikbaarheid van een alternatief:** indien er andere minder restrictieve maatregelen voorhanden zijn voor de overheid om hetzelfde doel te kunnen bereiken of er een alternatieve oplossing is voor de eigenaar om de negatieve gevolgen van de inbreuk te verzachten, dan wordt hiermee rekening gehouden bij de proportionaliteitstoets.
- **De compensatie betaald door een staat:** een belangrijk element is tevens of de lidstaat al dan niet een schadevergoeding betaald heeft aan de eigenaar die de inbreuk moet ondergaan. (zie *infra*)
- **Procedurele waarborgen:** het betreft hier voornamelijk de beschikbaarheid van een daadwerkelijk rechtsmiddel in het nationale recht voor de eigenaar om de maatregel te betwisten. Indien een nationaal rechtsmiddel voorhanden is, maar de eigenaar er geen beroep op heeft gedaan, dan is de klacht sowieso ongegrond.

---

<sup>702</sup> E. DESMET, "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132.





## **Bijlage 6: Een negatieve watertoets en de vergoedingsproblematiek**

In



Bijlage 2: Overzicht van de huidige directe regulering m.b.t. bescherming van ecosystemen op internationaal, Europees, nationaal en Vlaams niveau, wordt het Kaderdecreet Integraal Waterbeleid van 18 juli 2003 kort besproken. Dit decreet voert in art. 8 een watertoets in, hetgeen concreet inhoudt dat de overheid, voordat zij een stedenbouwkundige vergunning aflevert of een ruimtelijk bestemmingsplan goedkeurt, moet onderzoeken wat de invloed hiervan is op de waterhuishouding. Een negatieve watertoets kan zeer verregaande beperkingen opleggen aan het eigendomsrecht, met als meest ingrijpend gevolg het bouw- en verkavelingsverbod.<sup>703</sup>

De vraag stelt zich of dergelijke inmenging op het eigendomsrecht geoorloofd is in functie van het algemeen belang en of de eigenaar aanspraak kan maken op een vergoeding. Het decreet zelf voorziet alleszins niet in enige schadevergoedingsregeling.

Tot op heden wordt algemeen aanvaard dat in geval van een bouw- of verkavelingsverbod door een negatieve watertoets de eigenaar geen recht heeft op schadevergoeding. Deze visie wordt ondersteund door een arrest van het Grondwettelijk Hof van 9 februari 2005. Het Hof oordeelt in dit arrest omtrent de geoorloofdheid van een bouwverbod en het recht op schadevergoeding als volgt (eigen aanduiding)<sup>704</sup>:

*"De bestreden maatregelen moeten worden beschouwd als een regeling van "het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang", in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol. Die regeling zou slechts discriminerend zijn indien zij op buitensporige wijze afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars.*

*De toepassing van de watertoets leidt niet automatisch tot een beperking van het eigendomsrecht.*

*Het bestreden artikel 8 voorziet in de eerste plaats erin, indien een schadelijk effect te verwachten valt, dat voorwaarden worden opgelegd bij het verlenen van de vergunning of bij de goedkeuring van het plan of programma om het ontstaan van het schadelijke effect te vermijden of dat effect zoveel mogelijk te beperken. In de tweede plaats, indien het schadelijke effect niet kan worden voorkomen of beperkt door het opleggen van voorwaarden, dienen de op te leggen voorwaarden gericht te zijn op het herstel of - in de gevallen van vermindering van de infiltratie van het hemelwater of de vermindering van de ruimte voor het watersysteem - de compensatie van het schadelijke effect. Pas in laatste instantie, wanneer blijkt dat het schadelijke effect niet kan worden vermeden, noch beperkt en dat ook herstel of compensatie onmogelijk zijn, wordt de vergunning of de goedkeuring van het plan of programma geweigerd.*

*(...)*

*Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de bestreden artikelen slechts in een beperkt aantal gevallen aanleiding zullen geven tot een bouw- of exploitatieverbod. Het kan in overeenstemming met zowel het algemeen belang van een goed waterbeheer als met het individueel belang van de betrokken eigenaars worden geacht dat in die gevallen beperkingen aan de uitoefening van het eigendomsrecht worden opgelegd.*

*Het decreet voorziet daarenboven in een sterk uitgewerkte organisatiestructuur voor het opstellen en opvolgen van de voormelde beheerplannen op de verschillende geografische niveaus. Daarbij wordt rekening gehouden met de multidisciplinaire en beleidsdomeinoverschrijdende aard van het integraal waterbeleid, alsook met de vertegenwoordiging van de maatschappelijke belangengroepen en de mogelijkheid van inspraak door de bevolking.*

*Zowel de weigeringsbeslissingen op grond van de watertoets die in artikel 8 vervat is als de besluiten van de Vlaamse Regering waarbij de waterbeheerplannen worden vastgesteld, kunnen ten slotte bij de Raad van State worden aangevochten.*

***Zonder dat de situatie van de betrokken eigenaars nauwgezet moet worden vergeleken met die van andere eigenaars, moeten de bestreden maatregelen derhalve worden beschouwd als door de overheid in het algemeen belang opgelegde beperkingen van het eigendomsrecht die niet tot gevolg hebben dat zij tot schadeloosstelling is gehouden, nu die maatregelen vanwege hun aard en vanwege de geboden waarborgen redelijkerwijze niet kunnen worden geacht op buitensporige wijze afbreuk te doen aan de rechten van de betrokken eigenaars."***

Het Hof is duidelijk in zijn bewoordingen: indien het een regeling betreft die louter het gebruik van eigendom reguleert, dan kunnen beperkingen worden opgelegd in functie van het algemeen belang (i.c. goed waterbeheer) en is er enkel recht op schadevergoeding als op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de eigenaar (hetgeen i.c. niet het geval is gelet op de garanties die het decreet voorziet).

J. TOURY en M. DENYS stellen echter dat de redenering van het Hof voor kritiek vatbaar is. Zij zijn van oordeel dat een dermate verregaande aantasting van het eigendomsrecht in het voordeel van het algemeen belang, in het licht van de Straatsburgse rechtspraak, wel in aanmerking dient te komen voor een vergoeding. Deze auteurs pleiten voor een maximale uitbreiding van de vergoedingsituaties waarbij de aard van de beperking niet de toetssteen is maar wel dient te worden beoordeeld of het privaat nut van het eigendom al dan niet verloren is gegaan. In die zin moet dan worden nagegaan of de eigendom nog kan worden aangewend voor hetgeen ze oorspronkelijk bedoeld was (voor het opleggen van de beperking). Het bouw- of verkavelingsverbod bij een negatieve watertoets zou tot gevolg hebben dat het eigendomsrecht op onevenredige wijze wordt

<sup>703</sup> J. TOURY en M. DENYS, "Vernieuwde watertoets. Vergoedingsregeling bij bouw- en verkavelingsverbod", *NJW* 2012, afl. 256, p. 82 - 92.

<sup>704</sup> GwH 9 februari 2005, nr. 2005/32, *Amén*. 2005, 233; J. TOURY en M. DENYS, "Vernieuwde watertoets. Vergoedingsregeling bij bouw- en verkavelingsverbod", *NJW* 2012, afl. 256, p. 82 - 92.

aangetast aangezien de getroffen gronden quasi waardeloos en onverkoopbaar worden en elk nut verliezen. De toepassing van de leer van de gelijkheid van openbare lasten zou hier in gunstige zin kunnen worden aangewend volgens J. TOURY en M. DENYS.<sup>705</sup>

---

<sup>705</sup> J. TOURY en M. DENYS, "Vernieuwde watertoets. Vergoedingsregeling bij bouw- en verkavelingsverbod", *NJW* 2012, afl. 256, p. 82 – 92.

## Bijlage 7: “Contracting for Forest Carbon: Elements of a Model Forest Carbon Purchase Agreement” (Katoomba Group)

### Box 1. Sample Beginning of an Agreement<sup>706</sup>

#### FOREST CARBON EMISSION REDUCTIONS PURCHASE AGREEMENT

This forest carbon emission reductions purchase agreement is dated \_\_\_\_\_, and is between Seller Representative Assn., a Brazilian non-profit association (the “**Seller Representative**”), and Investor Corp., a Delaware corporation (the “**Buyer**”).

#### RECITALS

The Seller Representative and participating members of the Ecosystem Service Provider Community (“**Participating Landholders**”) are party to an agreement dated \_\_\_\_\_, concerning the authority of the Seller Representative to represent the Participating Landholders with respect to forest carbon transactions on land under the control of the Participating Landholders.

Participating Landholders wish to undertake land management activities in order to reduce emissions from deforestation and degradation and enhance carbon sequestration in forests under their control (the “**Project**”).

The Buyer wishes to pay Participating Landholders for the right to claim credit for emission reductions or additional sequestration generated by the land management activities of Participating Landholders.

The parties therefore agree as follows:

### Box 2. Sample Clauses Dealing with Forest Carbon Project Activities

#### Article 1. Sale and Purchase; Project Activities.

1.1 *Sale and Purchase*: The Seller Representative agrees to sell and the Buyer agrees to purchase verified emission reductions (“**VERs**”) subject to and in accordance with the terms of this agreement.

1.2 *Project Activities*: Participating Landholders shall manage their land and forest in order to decrease greenhouse gas emissions from deforestation and degradation and increase carbon sequestration (“**Project Activities**”) in accordance with the project plan in annex 1 (the “**Project Plan**”).

1.3 *Project Area*: The land on which the Project Activities will occur (the “**Project Area**”) is the area that is described in annex 2.

1.4 *Mitigation of Risk*: Participating Landholders shall manage the Project Area to reduce the risk of forest loss due to fire, insects, or plant disease as provided in the Project Plan.

1.5 *Project Governance*: The Seller Representative shall oversee governance of the Project and shall ensure compliance with the project governance procedures in the Project Plan.

1.6 *Effective Date, Term*: This agreement takes effect upon execution by both parties (the “**Effective Date**”) and remains in effect until delivery of all VERs covered by this agreement or the earlier termination of this agreement in accordance with its terms.

### Box 3. Sample Delivery Clause

#### Article 2. Delivery of Verified Emission Reductions.

2.1 *Delivery and Acceptance*: On June 1, 2012 and each June 1 thereafter (the “**Delivery Date**”) through June 1, 2026 (the “**Agreement Term**”), the Seller Representative shall deliver, and the Buyer shall accept, all of the VERs issued to the Project during the preceding year from June 1 to May 31, inclusive (each such delivery and acceptance, a “**Transaction**”).

2.2 *Registry*: The Seller Representative shall deliver VERs on the Markit VCS Registry or such other registry as is agreed in writing between the parties (the “**Registry**”).

2.3 *Costs*: Each party shall pay its own costs of opening and maintaining a registry account. The Buyer shall pay all transfer and other fees assessed by the Registry.

2.4 *No Encumbrance*: The Seller Representative shall not create or permit to exist any claim or encumbrance over the Emission Reductions or the VER that are the subject of this agreement.

### Box 4. Sample Price and Payment Clauses

#### Article 3. Payments.

3.1 *Price*: The Contract Price is U.S. \$5 per VER delivered under this agreement.

<sup>706</sup> Voor meer info zie: [http://www.forest-trends.org/documents/files/doc\\_2558.pdf](http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_2558.pdf) (geraadpleegd op 31 oktober 2012).

3.2 **Statement:** As soon as practicable after the Delivery Date for a Transaction, the Seller Representative shall send to the Buyer a written statement (the "**Statement**") showing for such Transaction:

- (a) the quantity of VERs delivered;
- (b) the Contract Price;
- (c) the date of delivery;
- (d) any amount owing from one party to the other;
- (e) the net amount payable from one party to the other after taking into account all of the above (the "**Statement Amount**"); and
- (f) any applicable amount payable under clause 4.1 (*VAT Taxes*) as a result of transfers under this agreement.

3.3 **Failure to Issue Statement:** If the Seller Representative fails to issue a Statement in accordance with clause (*Statement*), then the Buyer may issue that Statement to the Seller Representative and, once issued, that Statement shall be treated as a Statement issued by the Seller for the purposes of this agreement. Failure to issue a Statement does not affect the rights and obligations of the parties under this agreement and is not an Event of Default as that term is defined in clause 9.1.

3.4 **Payment Due Date:** The Payment Due Date is the fifth Banking Day after the later of: (i) the Delivery Date and (ii) the date on which the Statement is delivered to the buyer in accordance with clause (*Statement*).

3.5 **Payment Mechanics:** On or before the Payment Due Date, the Buyer shall transfer the Statement Amount, plus any amounts payable to the Seller Representative under clause (*VAT Taxes*) and 4.2 (*Other Taxes*), in US Dollars and by direct bank transfer or equivalent transfer of immediately-available funds, into the account specified in Annex 3.

3.6 **Advance Payments:** The Buyer shall make advance payments according to the Advance Payment Schedule in ("**Advance Payments**"). Advance Payments directly offset the Buyer's payment liability for delivered VERs.

3.7 **Sufficient Funds:** The Buyer shall maintain sufficient funds to fulfill its obligations under this agreement, and shall make audited financial reports available to the Seller Representative upon the Seller Representative's reasonable request.

3.8 **Transfer of Title:** No property interest in the VERs will pass to the Buyer until delivery and payment are complete in accordance with the terms of this agreement. Upon such completion, all rights, title and interest in and to the VERs, will transfer to the Buyer. Transfer of VERs does not transfer eligibility for tax credits or other direct third-party subsidies for the operation of the Project.

## **Box 5. Sample VAT and Other Tax Clauses**

### **Article 4. Taxes.**

4.1 **VAT Taxes:** All amounts referred to in this agreement are exclusive of any value-added taxes ("VAT") properly chargeable on goods or services transferred under this agreement.

- (a) VAT applicability and treatment will be determined pursuant to the law of the jurisdiction where a transfer subject to VAT is deemed to take place.
- (b) On the Payment Due Date, the Buyer shall pay to the Seller Representative an amount equal to the VAT, if any, properly chargeable in the Seller Representative's jurisdiction for transfers under this agreement; provided, however, that (i) such amount need not be paid until the Seller Representative provides the Buyer with a valid VAT invoice in relation to that amount and, (ii) the Buyer is under no obligation to make any payment to the Seller Representative in respect of VAT which the Buyer must self-assess and pay under the "reverse charge" rule or any similar system in the Buyer's jurisdiction.
- (c) Each party shall, to the extent permitted by law, provide the other with any additional valid VAT invoices as required for the purposes of this agreement and, to the extent required by law, shall correctly account for any VAT properly due in its jurisdiction.

4.2 **Other Taxes:**

- (a) Subject to each party's obligations relating to VAT, each party shall cause all royalties, taxes, duties and other sums (including any stamp duty, other documentary taxes, climate change levy or other environmental tax or levy) legally payable by that party arising in connection with this agreement to be paid.
- (b) In the event that the Seller Representative is required by law to pay any tax which is properly for the account of the Buyer, the Buyer shall promptly indemnify or reimburse the Seller Representative in respect of such tax. In the event that the Buyer is required by law to pay any tax which is properly for the account of the Seller Representative, the Buyer may deduct the amount of any such tax from the sums due to the Seller Representative under this agreement and the Seller Representative shall promptly indemnify or reimburse the Buyer in respect of any such tax not so deducted.

## **Box 6. Sample General Representations**

### **Article 5. Representations.**

5.1 **General Representations:** Each party represents that:

- (a) It is duly organized and validly existing under the laws of the jurisdiction of its organization or incorporation, and, if relevant under those laws, in good standing.
- (b) It has the power:
  - (1) to execute this agreement and any other documentation to which it is a party relating to this agreement;
  - (2) to deliver this agreement and any documentation relating to this agreement that it is required by this agreement to deliver; and
  - (3) to perform its obligations under this agreement,
- (c) All required authorizations have been obtained and are in full force and effect.

- (d) Execution, delivery, and performance under this agreement does not cause it to violate any applicable law, statute, contractual obligation, or court or government order.
- (e) Its obligations under this agreement are legal, valid, and binding, and enforceable in accordance with their respective terms, subject to applicable creditors' rights laws and to equitable principles of general application.
- (f) No Event of Default, as that term is defined in Article 9, or event that with notice or lapse of time or both would constitute an Event of Default, has occurred with respect to it, and no such event would occur as a result of its entering into or performing its obligations under this agreement.
- (g) No litigation, arbitration, or administrative proceeding before any governmental entity is pending or, so far as it is aware, threatened against it that would, if adversely determined, result in a material adverse change in its financial condition or its ability to perform its obligations under this agreement, or that is likely to affect the legality, validity, or enforceability against it of this agreement.
- (h) It has entered into this agreement after a full opportunity to review its terms and conditions, it has a full understanding of these terms and conditions and their risks, and it is capable of assuming those risks.
- (i) It is not relying upon any representations of the other party other than those expressly set out in this agreement, and the other party is not acting as a fiduciary or advisor for it.
- (j) All information that is identified as being subject to or connected with this agreement and that it provides, or that is provided on its behalf, in writing to the other party is, as of the date it is provided, true, accurate, and complete in every material respect.

### **Box 7. Sample Representations Made by the Sellers' Representative**

5.2 Seller Representative Representations: The Seller Representative represents that:

- (a) Participating Landholders hold use rights in the Project Area, as shown in the land use grant that is attached at annex 4, that entitle them to perform, and receive revenue from, Project Activities.
- (b) As shown in the agreement between the Seller Representative and Participating Landholders that is attached at annex 5, the Seller Representative is authorized by the unanimous, free, prior, and informed consent of Participating Landholders to act on behalf of Participating Landholders and to oversee project governance and distribution of revenues as described in the Project Plan.

### **Box 8. Sample Validation and Verification Clause**

#### **Article 6. Validation and Verification.**

6.1 Standards: The parties shall ensure that the Emission Reductions are validated and verified according to the Voluntary Carbon Standard (the "**Carbon Standard**"), and that the climate, community, and biodiversity benefits of the Project are validated and verified according to the Climate, Community, and Biodiversity Standards (the "**Co-Benefits Standard**").

6.2 Responsible Party: The Seller Representative shall submit all required materials and documentation for VER validation, verification, registration, and issuance (collectively, "**Accreditation**") under the Carbon Standard and the Co-Benefits Standard and shall act as the primary contact for Accreditation.

6.3 Standard Selection: The Buyer shall select the individuals or entities to conduct accreditation as required by the Carbon Standard and the Co-Benefits Standard. The Buyer may change the designated Carbon Standard up to two times for any reason, but the Buyer shall pay for re-Accreditation and any additional costs or lost revenue that the Seller Representative experiences because of re-Accreditation.

6.4 Costs: The Buyer shall pay all costs of Accreditation.

6.5 Standard Availability: If the Carbon Standard becomes unavailable through no fault of the parties, the parties shall select a replacement Carbon Standard by mutual agreement, with any costs of re-Accreditation to be paid one half by the Seller Representative and one half by the Buyer. If the Co-Benefits Standard becomes unavailable through no fault of the parties, the parties may select a replacement Co-Benefits Standard by mutual agreement or may proceed with Accreditation under the Carbon Standard alone.

### **Box 9. Sample Force Majeure Clause**

#### **Article 7. Force Majeure.**

7.1 Non-Liability. Neither party will be liable for any loss or damage suffered or incurred by the other party due to its failure to perform due to war, riot, insurrection, civil unrest, martial law, national general strike, wildfire, insect infestation, outbreak of plant disease, flood, earthquake, storm, accumulation of snow and ice, epidemic, quarantine, radiation or radioactive contamination, or any other circumstance beyond the control of parties (including a change of law) (each a "Force Majeure Event") provided that the nonperforming party shows that:

- (a) Reasonable steps were taken under the circumstances to minimize delay or damages caused by foreseeable events;
- (b) All non-excused obligations were substantially fulfilled;
- (c) The other party was timely notified of the actual occurrence of the Force Majeure Event; and
- (d) If the non-performing party is the Seller Representative and the Force Majeure Event is a wildfire, insect infestation, or outbreak of plant disease, that the Participating Landholders substantially performed the risk mitigation measures referred to in clause 1.4.

### **Box 10. Sample Clauses for Delivery Failure**

#### **Article 8. Failure to Make or Accept Delivery.**

A failure to make or accept delivery of VERs is not an Event of Default, as that term is defined in clause 9.1, and does not cause or permit termination of this agreement. A party that owes damages under clause 8.1 or



8.2 shall pay those damages no later than 10 Banking Days after the date on which that party receives notice of delivery failure.

8.1 *Failure to Make Delivery*: If the Seller Representative fails to make delivery of VERs as provided in clause , the Seller Representative shall pay the Buyer the positive difference, if any (the "**Buyer's Replacement Cost**"), between (1) the price the Buyer, acting in a commercially reasonable manner, does or would pay in an arm's length transaction for an equivalent quantity of equivalent VERs to replace the VERs that were not delivered (the "**Default Quantity**"), and (2) the Contract Price multiplied by the Default Quantity, plus

(a) interest on the Buyer's Replacement Cost at an annual rate equal to LIBOR plus 3% compounded monthly from and including the Delivery Date to but excluding the date payment is made, plus

(b) the amount of reasonable costs and expenses that the Buyer incurs in respect of the Default Quantity (including, without limitation, broker fees, commissions and legal fees).

8.2 *Failure to Accept Delivery*: If the Buyer fails to accept delivery of VERs as provided in clause, the Buyer shall pay the Seller Representative for the positive difference, if any (the "**Seller Representative's Replacement Cost**"), between (1) the Contract Price multiplied by the Default Quantity and (2) the price the Seller Representative, acting in a commercially reasonable manner, does or would receive in an arm's length transaction for the Default Quantity, plus

(a) interest on the Seller Representative's Replacement Cost at an annual rate equal to LIBOR plus 3% compounded monthly from and including the Delivery Date to but excluding the date payment is made, plus

(b) the amount of reasonable costs and expenses that the Seller Representative incurs in respect of the Default Quantity (including, without limitation, broker fees, commissions and legal fees, but not including the amount, if any, payable in respect of excess emissions penalties).

## **Box 11. Sample Default Clause**

### **Article 9. Event of Default .**

9.1 *Definition*: Each of the following is an "Event of Default" on the part of the Buyer or the Seller Representative:

(a) Dissolution, liquidation, insolvency, or bankruptcy;

(b) Material breach of a representation or any material term of this agreement;

(c) Knowingly or negligently providing information that is materially false or misleading to the other party;

(d) A failure to deliver payment when due.

9.2 Successive failures to deliver VERs as provided in clause 2.1 for three consecutive years is an additional Event of Default on the part of the Seller Representative.

9.3 Successive failures to accept delivery of VERs as provided in clause 2.1 for three consecutive years is an additional Event of Default on the part of the Buyer.

## **Box 12. Sample Remedies Clause**

### **Article 10. Remedies.**

10.1 *Default Notice*: If either party becomes aware that an Event of Default has occurred on the part of the other party, it shall promptly notify the other party in writing of the Event of Default (the "**Default Notice**").

10.2 *Cure Period*: Unless an Event of Default is due to material breach of a representation, is intentional, or is the result of gross negligence, the defaulting party may cure the Event of Default within five Banking Days of delivery of the Default Notice, thereby precluding the availability of remedies under this clause.

10.3 *Remedies*: In the case of an Event of Default by the Seller Representative:

(a) The Buyer is limited to the remedies expressly provided in this agreement.

(b) The Buyer may terminate this agreement and, if the Event of Default is intentional or due to gross negligence on the part of the Seller Representative, the Seller Representative shall return advance payments, if

any were made, and shall pay U.S. \$ \_\_\_\_\_ in liquidated damages not later than 10 Banking Days after the Seller Representative receives the Default Notice.

10.4 In the case of an Event of Default by the Buyer:

(a) The Seller Representative is limited to the remedies expressly provided in this agreement.

(b) The Seller Representative may terminate this agreement and, if the Event of Default or due to gross negligence on the part of the Buyer, the Buyer shall pay U.S. \$ \_\_\_\_\_ in liquidated damages not later than 10 Banking Days after the Buyer receives the Default Notice.

## **Box 13. Sample Dispute Resolution Clause**

### **Article 11. Dispute Resolution .**

11.1 *Informal Discussion*: In the event a dispute arises under, out of, or relating to the interpretation, application, or performance of this agreement, the parties shall first attempt to resolve the dispute by discussion and negotiation.

11.2 *Choice of Law*: This agreement is governed by, and is to be construed in accordance with, the laws of the United States and the State of New York, as applicable.

## **Box 14. Sample Miscellaneous Clauses**

### **Article 12. Miscellaneous.**

12.1 *Confidential Information*: The parties shall treat the terms of this agreement and all information specifically identified as confidential under or in connection with the agreement (collectively, "Confidential Information") as confidential and may neither disclose Confidential Information nor use it other than for *bona*

*fidere* purposes connected with this agreement without the prior written consent of the other party, except that consent is not required for disclosure:

- (a) To directors or employees of a party and persons professionally engaged by a party, any financial institution that is offering or may offer finance related to the Project, any intended assignee of the rights and interests of a party under this agreement, if the person to whom Confidential Information is disclosed is required by the disclosing party to treat the Confidential Information as confidential in favor of the other party on terms substantially the same as those set out in this clause 12.1; or
- (b) To the extent legally required by applicable law, or by a governmental entity, agency or regulatory authority having jurisdiction over the disclosing party; or
- (c) To the extent that the Confidential Information is in or lawfully comes into the public domain other than by breach of this clause 12.1.

12.2 **Assignment:** Neither party shall assign or transfer its rights or obligations under this agreement to a third party without the prior written consent of the other party to this agreement, such consent not to be unreasonably withheld.

#### **Box 15. Sample Miscellaneous Clauses**

12.3 **Waiver:** Failure by either party to enforce any provision of this agreement is not a waiver of that provision or of any future breach of that provision, and in no way affects that party's right to require performance under this agreement thereafter.

12.4 **United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods and Contracts (Rights of Third Parties) Act:** The United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods and Contracts (Rights of Third Parties) Act does not apply to this agreement. Box 16. Sample Miscellaneous Clauses Continued

12.5 **Entire Agreement:** This agreement is the entire agreement between the parties concerning the purchase and sale of VER and supersedes any prior agreements, understandings, or representations with respect to the purchase and sale of VERs. Any modification of this agreement must be in writing and signed by each party.

12.6 **Severability:** If any provision of this agreement is held to be invalid, illegal, unenforceable, or in conflict with the law of any jurisdiction, such holding will not affect the validity, legality, and enforceability of the remaining provisions.

12.7 **Notices:** Any notice that is required or permitted by this agreement must be in writing, in English, and must be delivered personally, by courier, postal mail, email (with return receipt confirmation), or facsimile to the address provided below:

If to the Seller Representative:

Address:

Phone:

Fax:

Email:

If to the Buyer:

Address:

Phone:

Fax:

Email:

#### **Box 17. Sample Interpretation Clauses**

##### **Article 13. Interpretation.**

13.1 **Capitalized Terms:** Capitalized terms not defined in the body of this agreement have the meanings assigned to them in Article 14.

13.2 **Interpretation:**

- (a) Unless specifically stated otherwise, any reference to:
  - (1) any party includes that party's executors, administrators, successors and permitted assigns; and
  - (2) the singular includes the plural and vice versa; and
  - (3) the words "including", "include" or "includes" when introducing an example do not limit the meaning of the words to which the example relates to that example or examples of a similar kind; and
  - (4) any law, statute, or international rule includes any amendment to, consolidation, re-enactment or replacement of such law, statute, or international rule.
  - (5) a "clause," "article," or "annex" is a reference to a clause, article, or annex of this agreement.
  - (6) to time is to Eastern Standard or Eastern Daylight Time, as applicable.
- (b) Headings are inserted for convenience of reference only and do not affect the interpretation of this agreement.
- (c) Unless otherwise specified, where anything is to be done under this agreement:
  - (1) by or not later than a Banking Day or any period is to run to a Banking Day, such thing may be done by, or such period is to run to, 17:00 hours on that Banking Day;
  - (2) from or not earlier than a Banking Day or any period is to run from a Banking Day, such thing may be done or such period is to run from 09:00 hours on that Banking Day;
  - (3) on a Banking Day, it is to be treated as having been done on the next following Banking Day if it is done after 17:00 hours on that Banking Day.

#### **Box 18. Sample Definitions Clauses**

**Article 14. Definitions.**

- 14.1 Accreditation means validation and verification by an established standards organization, according to a published standard, that determines whether the Project is likely to, and actually does, yield claimed benefits.
- 14.2 A Banking Day is any calendar day other than:
- (a) A Saturday or Sunday;
  - (b) Any official banking holiday in the country and locality specified in clause 11.2 (Choice of Law).
- 14.3 Buyer's Replacement Cost has the meaning given in clause 8.1.
- 14.4 Carbon Standard means the standard selected by the parties in accordance with clause 6.1 that will be used to evaluate whether the Project is likely to, and actually does, yield claimed carbon benefits.
- 14.5 Co-Benefits Standard means the published standard selected by the parties in clause 6.1 that will be used to evaluate whether the Project is likely to, and actually does, yield claimed social and environmental benefits.
- 14.6 Confidential Information has the meaning given in clause 12.1.
- 14.7 Contract Price is the price specified for delivered VERs under this agreement.
- 14.8 Default Notice means the notice, given to the defaulting party by the non-defaulting party under clause 10.1, that a party is in default under this agreement.
- 14.9 A Delivery Date is the date each year on which Delivery is to occur during the Agreement Term, as provided in clause 2.1.
- 14.10 Emission Reductions mean the total carbon emission reductions that are attributable to Project Activities plus the total increased carbon sequestration that is attributable to Project Activities. Emission Reductions are expressed in tons of CO<sub>2</sub>. Total carbon emission reductions and total increased carbon sequestration are calculated as provided in the Project Plan.
- 14.11 Event of Default has the meaning given in clause 9.1.
- 14.12 Force Majeure Event has the meaning given in clause 7.1.
- 14.13 Participating Landholders mean the individuals that have use rights in the Project Area and undertake Project Activities in accordance with the Project Plan.
- 14.14 A Payment Due Date is the date on which payment is due for a Transaction, as provided in clause 3.4.
- 14.15 The Project is the set of activities to reduce emissions from deforestation and degradation and enhance carbon sequestration described in the Project Plan.
- 14.16 Project Activities mean the activities outlined in the Project Plan that Participating Landholders and the Seller Representative undertake in order to enhance carbon sequestration or reduce emissions from deforestation and degradation within the Project Area.
- 14.17 The Project Area means the area defined in annex 2.
- 14.18 The Project Plan is the document describing Project Activities that is attached as annex 1.
- 14.19 The Registry means the VER transaction platform agreed between the parties.
- 14.20 Seller Representative's Replacement Cost has the meaning given in clause 8.2.
- 14.21 A Statement is an invoice, submitted pursuant to clause 3.2, covering money owed by the Buyer to the Seller Representative in connection with a Transaction.
- 14.22 The Statement Amount is the net quantity of money owed in connection with a Transaction.
- 14.23 A Transaction is a delivery and acceptance of VERs as described in clause 2.1.
- 14.24 VAT are the value-added-taxes that are assessed on either party as a result of Project Activities.
- 14.25 Verified Emission Reductions or VER mean Emission Reductions that have been validated and verified as provided in clause 6.1

**Box 19. Sample signature block.**

The parties are signing this agreement on the date stated in the introductory clause.

SELLER REPRESENTATIVE ASSN

By:

*Name*

*Title*

INVESTOR CORP

By:

*Name*

*Title*

# Bronvermelding

## Literatuur

BAUTERS, M., SPIESSENS, B., VAN DEN BERE, S. e.a., "Natuurstudie. Ecosysteemdiensten in de praktijk: een studie voor de bossen van Geel-Bel", *ANTenne* oktober – december 2011, Jaargang 5, nr. 4, p. 13 – 17.

Beleidsbrief Leefmilieu en Natuur, beleidsprioriteiten 2011-2012, ingediend door mevr. Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, *Parl. St. VI. R.* 2011-12, stuk 1328 nr. 1.

BOES, M., "Monumenten en Landschappen", in MEULEMANS, D. (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 123 e.v.

BORGERS, H. en VAN DER HEIJDEN, G.M.A., "Het recht op duurzame gebiedsexploitatie", in een publicatie van het Nederlands Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Bezinning op het omgevingsrecht: Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/02/25/bezinning-op-het-omgevingsrecht.html> (geraadpleegd op 20 november 2012), p. 30 – 45.

BOUCKAERT, B., DE GEEST, G., DE WAELE, T. en NIEMEGEERS, W., *Naar een eigentijdse visie op het eigendomsrecht*, Brussel, VLORO, 1999, 131 p.

BOUFFLETTE, S., "À l'attention des propriétaires distraits ou négligents: le sort des objets trouvés au regard du droit des biens", *TBBR* 2008, p. 157 – 158.

BOYD, J. en BANZHAF, S., "What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units", *Ecological Economics*, nr. 63, 2007, p. 616 – 626.

BRILS, J. en VAN DER MEULEN, S., *Delen van ervaringen met ecosysteemdiensten*, Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem, SKB projectidee nr. 78, december 2010, [http://www.soilpedia.nl/Bikiwiki%20documenten/CoP%20Ecosysteemdiensten/Delen\\_ervaringen\\_ESD\\_finale%5B1%5D.pdf](http://www.soilpedia.nl/Bikiwiki%20documenten/CoP%20Ecosysteemdiensten/Delen_ervaringen_ESD_finale%5B1%5D.pdf) (geraadpleegd op 1 augustus 2012).

BROUWER, R., *Payments for Ecosystem Services: Making Money Talk*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Economic Evaluation of the Environment, in particular Water Economics, aan de faculteit der Aard- en Levenswetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam op 15 april 2010, 32 p.

CARETTE, A., "Een subjectief recht op een volwaardig leefmilieu?", *TPR* 1998, p. 821 – 888.

CARETTE, A., *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen – Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, 669 p.

CEENAEME, J., "Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming", in Orde van Advocaten Balie Kortrijk, *Het onroerend goed in de verschillende takken van het recht*, Gent, Larcier, 2008, p. 297 e.v.

CHEN, X., LUPI, F., HE, G. en LIU, J., "Linking social norms to efficient conservation investment in payments for ecosystem services", <http://www.pnas.org/content/early/2009/06/26/0809980106> (geraadpleegd op 13 augustus 2012).

CLIQUET, A., *Natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu: overzicht en analyse van de juridische mogelijkheden, met bijzondere aandacht voor het mariene en kustzonemilieu van België*, proefschrift o.l.v. promotor Prof. Dr. E. SOMERS en co-promotor Prof. Dr. E. KUIJKEN, Universiteit Gent, 2001, 620 p.

CLIQUET, A., *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2011, 215 p.

CLIQUET, A., VAN HOORICK, G., LAMBRECHT, J. en BOGAERT, D., *Gebiedsgericht natuurbeleid: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn*, Onderzoeksrapport MIRA-BE 2005, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst, 2005, 65 p.

CONSTANZA, R., *et al.*, "The value of the World's ecosystem services and natural capital", *Nature*, vol. 387, 15 mei 1997, p. 253 – 260.

CONSTANZA, R., "Ecosystem services: Multiple classification systems are needed", *Biological Conservation*, nr. 141, 2008, p. 350 – 352.

- DAILY, G. (ed.), *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems.*, Washington, Island Press, 1997, 392 p.
- DAILY, G.C., POLASKY, S., GOLDSTEIN, J., et. al., "Ecosystem services in decision making: time to deliver", *Front. Ecol. Environ.*, nr. 7 (1), 2009, <http://cedarcreek.umn.edu/biblio/fulltext/Frontiers%20in%20Ecology%202009%20Daily.pdf> (geraadpleegd op 26 juni 2012), p. 21 – 28.
- DANCKAERT, S. en CARELS, K., *Blauwe diensten door de Vlaamse land- en tuinbouw*, Departement landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, juni 2009, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Blauwe%20diensten%20door%20de%20Vlaamse%20landbouw.pdf> (geraadpleegd op 28 maart 2012), 65 p.
- DANCKAERT, S., VAN GIJSEGHM, D. en BAS, L., *Groene en blauwe diensten in Vlaanderen, Praktijkervaringen.*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, 2011, <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Groene%20en%20blauwe%20diensten%20in%20Vlaanderen.pdf> (geraadpleegd op 28 juni 2012), 60 p.
- DEFRA, *Payments for ecosystem services: a short introduction*, oktober 2010, <http://archive.defra.gov.uk/environment/policy/natural-environ/documents/payments-ecosystem.pdf> (geraadpleegd op 4 september 2012), 11p.
- DE KLEMM, C., "Environnement et patrimoine" in OST, F. en GUTWIRTH, S. (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 145 – 172.
- DELODDERE, S., "Ecologische schade en het herstel ervan", *NjW* 2004, p. 38 – 44.
- DE LOOZE, S., *Het beheer van "common-pool resources": een economische analyse*, 2004 - 2005, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/940/932/RUG01-000940932_2010_0001_AC.pdf) (geraadpleegd op 13 augustus 2012), 109 p.
- DEMOLDER, H. en PEYMEN J., *Natuurindicatoren 2011. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek*, INBO.M. 2011.2, Brussel, 2011, <http://www.inbo.be/files/bibliotheek/46/226846.pdf> (geraadpleegd op 23 mei 2012), 33 p.
- DE SADELEER, N., "Biologische diversiteit: van de bescherming van soorten naar het behoud van het gemeenschappelijk natuurlijk erfgoed", in *Recht en Kritiek* 1995, p. 398 – 420.
- DESMET, E., "Natuurbescherming en het recht op eigendom in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: een dubbele intensifiëring", *MER* 2010, p. 115 – 132.
- DE STAERCKE, J., *Domeingoederenrecht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006, 278 p.
- DE WALSCHE, A., "Elinor Ostrom: Een Nobelprijs voor groepswerk", in *Oikos*, nr. 53, 2/2010, p. 6 – 13.
- DE WITTE, C., "Kan Trust in België een nuttig instrument zijn voor vermogensplanning?", *Jura Falconis*, jg. 43, 2006-2007, nr. 4, p. 539 – 558.
- DIETZ, T., OSTROM, E. en STERN, P.C., "The Struggle to Govern the Commons", *Science*, vol. 302, 2003, p. 1907 – 1912.
- DUA, V., "Biodiversiteit: de nieuwe big business", blog 1 september 2010, <http://www.terrareversa.be/content/biodiversiteit-de-nieuwe-big-business> (geraadpleegd op 25 oktober 2012).
- DUNN, H., *Payments for Ecosystem Services*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 4, Crown, Londen, 2011, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/ecosystem-payment-services-pb13658a.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), 65p.
- EARL, G., CURTIS, A. en ALLAN, C., "Towards a Duty of Care for Biodiversity", *Environmental Management* 2010, nr. 45, p. 682 – 696.
- EASAC policy report, *Ecosystem services and biodiversity in Europe*, 2009, [www.easac.eu](http://www.easac.eu) (geraadpleegd op 28 maart 2012), 70 p.
- EHRlich, P.R. en EHRlich, A.H., "The value of biodiversity", *Ambio*, 21 (3), 1992, p. 219 – 226.
- ENGEL, S., PAGIOLA, S. en WUNDER, S., "Designing payments for environmental services in theory and in practice: An overview of the issues", *Ecological Economics*, nr. 65, 2009, p. 663 – 674.
- EZEQUIEL, L., "Ecosystem services, the Millennium Ecosystem Assessment, and the conceptual difference between benefits provided by ecosystems and benefits provided by people", *Journal of land use & Environmental Law*, vol. 23, nr. 2, 2008, p. 243 – 262.

- FELDMAN, I.R. en BLAUSTEIN, R.J., "Ecosystem Services as a Framework for Law and Policy", in *Environmental Law Reporter*, nr. 10756, 2007, [http://www.greentrack.com/articles/GT1004\\_article\\_Framework-for-Law-and-Policy\\_v02.pdf](http://www.greentrack.com/articles/GT1004_article_Framework-for-Law-and-Policy_v02.pdf) (geraadpleegd op 26 juni 2012), 36p.
- FISHER, B., TURNER, R.K. en MORLING, P., "Defining and classifying ecosystem services for decision making", *Ecological Economics*, nr. 68, 2009, p. 643 – 653.
- FLAMEY, J., GHYSELS, J., en VERVOORT, P.J., "De duinenreglementering. Een korte stand van zaken tien jaar later", in MEULEMANS, D. (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 175 e.v.
- Forest Trends, The Katoomba Group en UNEP, *Payments for Ecosystem Services, Getting Started: A Primer*, 2008, <http://www.katoombagroup.org/documents/publications/GettingStarted.pdf> (geraadpleegd op 20 november 2012), 64 p.
- GREIBER, T. (ed.), *Payments for Ecosystem Services. Legal and institutional Frameworks*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009, xvi + 296 p.
- GREIBER, T. en SCHIELE, S. (eds.), *Governance of Ecosystem Services*, IUCN, Gland, Switzerland, 2011, <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-079.pdf> (geraadpleegd op 18 juni 2012), xii + 140 p.
- GRIEG-GRAN, M. en BANN, C., "A closer look at Payments and Markets for Environmental Services", in GUTMAN, P. (ed.), *From Goodwill to Payments for Environmental Services. A Survey of Financing Options for Sustainable Natural Resource Management in Developing Countries*, WWF, december 2003, <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/File/nfp%20for%20all/FinancingMech/FromGoodwilltoPESWWFcases.pdf> (geraadpleegd op 23 oktober 2012), p. 27 – 41.
- GUERIN, K., *Property Rights and Environmental Policy: A New Zealand Perspective*, New Zealand Treasury Working Paper, 2002, 42 p.
- GUTWIRTH, S., "Op zoek naar een juridisch statuut voor de natuur", *Recht en Kritiek*, 1990, p. 210 – 227.
- GUTWIRTH, S., "Mens, natuur en recht. Grondslagentheoretische bedenkingen bij de verhoudingen tussen rechtssubjecten en rechtsobjecten" in GUTWIRTH, S. (ed.), *Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 1-31.
- GUTWIRTH, S., "30 jaar milieurechtstheorie: begrippen en standpunten", *Milieu & Recht*, vol. 28, 2001/2, p. 44 – 50.
- GUTWIRTH, S. en VAN MAANEN, G., "De natuur van het recht; het recht van de natuur. Verkenningen naar de grondslagen van het milieurecht", *Recht en Kritiek* 1995, p. 325 – 334.
- HAINES-YOUNG, R. en POTSCHIN, M., *The Ecosystem Concept and the Identification of Ecosystem Goods and Services in the English Policy Context*, Review Paper to Defra, Project Code NR0107, 2007, [http://www.ecosystemservices.org.uk/docs/NR0107\\_pos%20paper%20EA\\_D1.3.pdf](http://www.ecosystemservices.org.uk/docs/NR0107_pos%20paper%20EA_D1.3.pdf) (geraadpleegd op 3 december 2012), 21 p.
- HAINES-YOUNG, R. en POTSCHIN, M., *Methodologies for defining and assessing ecosystem services*, Final Report, JNCC, Project Code C08-0170-0062, [http://www.nottingham.ac.uk/cem/pdf/JNCC\\_Review\\_Final\\_051109.pdf](http://www.nottingham.ac.uk/cem/pdf/JNCC_Review_Final_051109.pdf) (geraadpleegd op 3 december 2012), 2009, 69 p.
- Hand. VI. Parl. 2010-2011*, 1 februari 2011, commissievergadering nr. C120 – LEE17.
- HANSON, C., VAN DER LUGT, C. en OZMENT, S., *Nature in Performance. Initial Recommendations for Integrating Ecosystem Services into Business Performance Systems*, WRI Report, 2011, <http://www.wri.org/publication/nature-in-performance> (geraadpleegd op 22 mei 2012), 26 p.
- HARDIN, G., "The Tragedy of the Commons", *Science*, New Series, vol. 162, nr. 3859, 1968, p. 1243 – 1248.
- HAWKINS, S., *Laying the Foundation. An Analytical Tool for Assessing Legal and Institutional Readiness for PES*, The Katoomba Group, Forest Trends, December 2011, [http://www.forest-trends.org/publication\\_details.php?publicationID=3014](http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3014) (geraadpleegd op 16 oktober 2012), 21 p.
- HEIN, L., VAN KOPPEN, K., DE GROOT, R.S. en VAN IERLAND, E.C., "Spatial scales, stakeholders and the valuation of ecosystem services", *Ecological Economics*, 57 (2), 2006, [http://upi-yptk.ac.id/Ekonomi/Hein\\_Spatial.pdf](http://upi-yptk.ac.id/Ekonomi/Hein_Spatial.pdf) (geraadpleegd op 6 juli 2012), p. 209 – 228.
- HESS, C. en OSTROM, E., "Ideas, Artifacts, and Facilities: Information as a Common-Pool Resource", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 66, nr. 1 en 2, 2003, p. 111 – 145.

JACOBS, S., STAES, J., DE MEULENAER, B., SCHNEIDER, A., VREBOS, D., STRAGIER, F., VANDEVENNE, F., SIMOENS, I., VAN DER BIEST, K. LETTENS, S., DE VOS, B., VAN DER AA, B., TURKELBOOM, F., VAN DAELE, T., GENAR, O., VAN BALLAER, B., TEMMERMAN, S. en MEIRE, P., *Ecosysteemdiensten in Vlaanderen: een verkennende inventarisatie van ecosysteemdiensten en potentiële ecosysteemwinsten*, University of Antwerp, Ecosystem Management Research Group, 2010, [www.lne.be/](http://www.lne.be/) (geraadpleegd op 10 april 2012), 305 p.

JADOT, B., "L'article 714 du Code Civil et la protection de l'environnement", in X., *L'actualité du droit de l'environnement. Actes du colloque des 17 et 18 novembre 1994*, Brussel, Bruylant, 1995, p. 53 – 72.

JADOT, B., "L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir", in OST, F. en GUTWIRTH, S. (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 93 – 143.

KAYAERTS, B., *Financiële instrumenten voor natuur, bos en landschap*, studie uitgevoerd in opdracht van de MiNa-Raad, 2005, [http://www.minaraad.be/studies/std\\_2005](http://www.minaraad.be/studies/std_2005) (geraadpleegd op 11 oktober 2012), 50 p.

LAITOS, J.G. en KESKE, C.M.H., "The Right of Nonuse", *J. Env'tl. Law and Litigation*, vol. 25, 2010, p. 303 - 384.

LAITOS, J.G., *The Right of Nonuse*, Oxford, University Press, 2012, 241 p.

LIEKENS, I., SCHAAFSMA, M., STAES, J., DE NOCKER, L., BROUWER, R., MEIRE, P., *Economische waarderingsstudie van ecosysteemdiensten voor MKBA. Studie in opdracht van LNE, afdeling milieu-, natuur- en energiebeleid*, 2009, VITO, 2009/RMA/R308, [www.lne.be/](http://www.lne.be/), 189 p.

LINDERHOF, V., DE BLAEIJ, A. en POLMAN, N., *Betalen voor ecosysteemdiensten: een interessante aanvulling op het waterprijsbeleid?*, LEI, Den Haag, 2009, [www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl), (geraadpleegd op 20 april 2012), 92 p.

LNE, *Milieubaten of milieuschadetekosten – waarderingsstudies in Vlaanderen*, 2007, [http://www.lne.be/themas/beleid/milieueconomie/downloadbare-bestanden/ME8\\_rapport%20milieubaten.pdf](http://www.lne.be/themas/beleid/milieueconomie/downloadbare-bestanden/ME8_rapport%20milieubaten.pdf) (geraadpleegd op 10 april 2012), 109 p.

MAEBE, D., "Beheer van globale publieke goederen. Het Noordpoolgebied in het licht van de opwarming van de aarde.", *Jura Falconis*, jg. 45, 2008-2009, nr. 2, p. 293 – 311.

MANDER, M. (ed.) et. al., *Payment for Ecosystem Services: Developing an Ecosystem Services Trading Model for the Mnweni / Cathedral Peak and Eastern Cape Drakensberg Areas*, Maloti Drakensberg Transfrontier Programma, INR Report IR281, Development Bank of Southern Africa, Department of Water Affairs and Forestry, Department of Environment Affairs and Tourism, Ezemvelo KZN Wildlife, South Africa, 2007, <http://www.futureworks.co.za/PES%20FINAL%20REPORT%206%20MARCH%2008.pdf> (geraadpleegd op 4 september 2012), 103 p.

MAYRAND, K. en PAQUIN, M., *Payments for Environmental Services: a Survey and Assessment of Current Schemes*, Unisféra International Centre, for the Commission for Environmental Cooperation of North America, Montreal, 2004, [http://www.cec.org/Storage/56/4894\\_PES-Unisfera\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/56/4894_PES-Unisfera_en.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), 53 p.

MEA (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis.*, Washington D.C., Island Press, World Resource Institute, 2005, 137 p.

MEIRE, P., *Ecosysteem services: welke, waar en hoeveel, kan dat gemeten worden.*, Bijdrage aan Congres Watersysteemkennis 2006 – 2007, 6 en 7 december 2007, Universiteit Antwerpen, [www.vliz.be/imisdocs/publications/150982.pdf](http://www.vliz.be/imisdocs/publications/150982.pdf) (geraadpleegd op 28 maart 2012), 6 p.

MERTENS, K., CLIQUET, A. en VANHEUSDEN, B., "Ecosystem services. What's in it for a lawyer?", *EEELR* 2012, p. 31 – 40.

MEULEMANS, D. en DEMEYER, A., "Bescherming van bossen", in MEULEMANS, D. (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen – Oxford, Intersentia, 2003, p. 3 e.v.

MORTELMANS, D., DEMEYER, R. en TURKELBOOM, F., *Identification of Stakeholders and Evaluation of PES-like Instruments in Flanders (ISEP)*, INBO.R.2013.10 D/2013/3241/040, 2013.

MURADIAN, R., CORBERA, E., PASCUAL, U., KOSOY, N. en MAY, P.H., "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services", *Ecological Economics*, nr. 69, 2010, p. 1202 – 1208.

NULENS, T., DRAYE, A.M. en VANHEUSDEN, B., *Het juridisch statuut van de watermolens*, studie in opdracht van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer, 15 december 2005, [http://www.molensvlaamsbrabant.be/Het\\_juridisch\\_statuut\\_van\\_de\\_watermolens-definitief\\_onderzoeksrapport.pdf](http://www.molensvlaamsbrabant.be/Het_juridisch_statuut_van_de_watermolens-definitief_onderzoeksrapport.pdf) (geraadpleegd op 11 juli 2012), 380p.

- OLSSON, P. en FOLKE, C., "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, vol. 34, nr. 1, 2004, p. 75 – 90.
- OST, F., "De filosofische grondslagen van het milieurecht: Descartes voorbij. Een uitdaging voor de grote dichotomieën in de westerse rationaliteit", *Recht en Kritiek* 1995, p. 368 – 379.
- OST, F., "Au-delà de l'objet et du sujet, un projet pour le milieu", in OST, F. en GUTWIRTH, S. (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 9 – 19.
- OST, F. en GUTWIRTH, S. (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, 487 p.
- OSTROM, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York – Cambridge, University Press, 1990, 270 pp.
- OSTROM, E., "Collective action and the evolution of social norms", *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 2000, p. 137 – 158.
- PERROT-MAÎTRE, D., *The Vittel payments for ecosystem services : a "perfect" PES case?*, International Institute for Environment and Development, London, UK, 2006, <http://pubs.iied.org/pdfs/G00388.pdf> (geraadpleegd op 11 oktober 2012), 24 p.
- Planbureau voor de Leefomgeving, *De betekenis van TEEB voor Nederland*, 2010, <http://www.pbl.nl/publicaties/2010/De-betekenis-van-TEEB-voor-Nederland> (geraadpleegd op 1 augustus 2012), 6p.
- POTSCHIN, M. en HAINES-YOUNG, R., "Ecosystem Services: Exploring a geographical perspective.", *Progress in Physical Geography*, nr. 35(5), 2011, p. 575 – 594.
- PRETTY, J., "Social capital and the collective management of resources", *Science*, 302(5652), 2003, p. 1912 – 1914.
- QUN, D. en HANNAM, I. (eds.), *Law, Policy and Dryland Ecosystems in the People's Republic of China*, Gland, Switzerland, IUCN, 2011, xvi + 140 pp.
- RAES, K., "Verantwoording als ethisch imperatief tegenover de ecosfeer. Jona's anti-utopisme in het licht van Serres' contractualisme en Ferry's antropocentrisme", *Recht en Kritiek* 1995, p. 355 – 362.
- REDGWELL, C., "Le concept de *trust* en droit anglais", in OST, F. en GUTWIRTH, S. (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 211 – 233.
- RUHL, J.B., KRAFT, S.E. en LANT, C.L., *The Law and Policy of Ecosystem Services*, Washington D.C., Island Press, 2007, 360 p.
- RUHL, J.B. en SALZMAN, J., "The Law and Policy Beginnings of Ecosystem Services.", *Journal of Land Use & Environmental Law*, Vol. 22, nr. 2, 2007, FSU College of Law, Public Law Research Paper n. 290, p. 157 – 172.
- RYAN, E., "Public Trust & Distrust: Theoretical Implications of the Public Trust Doctrine for Natural Resource Management", *Faculty Publications*, 2001, Paper 252, <http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/252> (geraadpleegd op 9 augustus 2012).
- SAGAERT, V., "Verticale eigendomsgrenzen en verticaal beperkte onteigeningen", in GHYSELS, J., SAGAERT, V. en PALMANS, R. (eds.), *Onteigeningen en eigendomsbeperkingen onder de grond en in de lucht*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2008, p. 1 – 32.
- SAGOFF, M., "The quantification and valuation of ecosystem services", *Ecological Economics*, 70 (3), p. 497 – 502.
- SAMBON, J., "L'usufruit, un modèle pour le droit d'usage du patrimoine environnemental" in OST, F. en GUTWIRTH, S. (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 173 – 195.
- SAX, J.L., "The public trust doctrine in natural resource law: effective judicial intervention", *Michigan Law Review*, januari 1970, vol. 68, p. 471 – 566.
- SCHLAGER, E. en OSTROM, E., "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics*, vol. 68, nr. 3, 1992, p. 249 – 262.
- SCHOUKENS, H., CLIQUET, A. en DE SMEDT, P., "Tijdelijke natuur. Overtreft de dynamiek van de natuur die van het natuurbehoudsrecht?", *TMR* 2010, p. 23 – 55.



SCHOUKENS, H., DE ROO, K. en DE SMEDT, P., *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 720 p.

SEJAK, J. et al., *Valuing Ecosystem Functions and Services in the Czech Republic*, Faculty of Environment, J.E. Purkyne University, Usti nad Labem, 2011, 22 p.

SLOOTWEG, R. en VAN BEUKERING, P., *Valuation of Ecosystem Services and Strategic Environmental Assessment: Lessons from Influential Cases*, Utrecht, Netherlands Commission for Environmental Assessment, 2008, <http://www.cbd.int/forest/cs.shtml> (geraadpleegd op 6 juli 2012), 32p.

SMITH, M., DE GROOT, D., PERROT-MAÎTRE, D. en BERGKAMP, G., *Pay – Establishing payments for watershed services*. Gland, Switzerland: IUCN, 2006, Reprint, Gland, Switzerland: IUCN, 2008, 103 p.

SOMMERVILLE, M., JONES, J., en MILNER-GULLAND, E.J., "A Revised Conceptual Framework for Payments for Environmental Services", *Ecology and Society*, 2009, vol. 14 (iss. 2), art. 34.

SPINKS, J., "De geoorlooftheid van het opleggen van eigendomsbeperkende maatregelen door de overheid", *Jura Falconis* 2004 – 2005, nr. 3, p. 365 – 406.

STORME, M. E., *Handboek vermogensrecht: Goederen en insolventierecht, deel 1, Algemeen Zakenrecht. Algemene begrippen en beginselen, Gent – Mariakerke, Matthias E. Storme, 2009*, <https://www.law.kuleuven.be/web/mstorme/vermogensrecht2010I.pdf> (geraadpleegd op 4 april 2012), 236 p.

TACCONI, L., "Redefining payments for environmental services", *Ecological Economics*, nr. 73, 2012, p. 29 – 36.

TANGHE, F., "Kritische bedenkingen bij "Mens, natuur en recht"" in GUTWIRTH, S. (ed.), *Milieu Rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, p. 33 – 55.

TEEB (2009), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary: Responding to the Value of Nature 2009*, [www.teebweb.org](http://www.teebweb.org) (geraadpleegd op 20 april 2012), 48 p.

TEEB (2010), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, [www.teebweb.org](http://www.teebweb.org) (geraadpleegd op 27 maart 2012), 36 p.

TEEB (2011), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making* (ed. P. TEN BRINK), London and Washington, Earthscan, 2011, 494 p.

The Natural Capital Declaration, <http://www.naturalcapitaldeclaration.org/wp-content/uploads/2012/04/NaturalCapitalDeclaration.pdf> (geraadpleegd op 15 mei 2012).

TOURY, J. en DENYS, M., "Vernieuwde watertoets. Vergoedingsregeling bij bouw- en verkavelingsverbod", *NJW* 2012, afl. 256, p. 82 – 92.

TULKENS, F., "Le domaine public et la protection de l'environnement : des potentialités à réexaminer", in OST, F. en GUTWIRTH, S. (eds.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Brussel, VUB Press, 1996, p. 197 – 210.

UN, Economic and Social Council (Economic Commission for Europe, Working Group on Integrated Water Resources Management), *Draft code of conduct on payments for ecosystem services in integrated water resources management*, 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2006.3.e.pdf> (geraadpleegd op 20 juni 2012), 23 p.

VAAS, J., *Comanagement en kreeft. Strijden tegen tragedies langs de kust van Maine*, 2011, <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2012-0625-200622/UUindex.html> (geraadpleegd op 14 augustus 2012), 26p

VANDENBERGHE, H., *Zakenrecht*, Leuven, Acco, 2006, 379 p.

VAN DER HEIDE, C.M. en SIJSTMA, F.J., *Maatschappelijke waardering van ecosysteemdiensten; een handreiking voor publieke besluitvorming. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011*, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOT-werkdocument 273, Wageningen, 2011, [http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/WOT/Werkdocumenten/WOTwerkdocument\\_273.pdf](http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/WOT/Werkdocumenten/WOTwerkdocument_273.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012), 73p.

VAN DER HEIJDEN, G.M.A., "De kracht van ecosysteemfuncties en het falen van het recht", *TO* december 2010, nr. 4, <http://dare.uva.nl/document/220755> (geraadpleegd op 13 juni 2012).

- VAN DER HEIJDEN, G.M.A., "Burgerinitiatief en belastingstelsel", in VAN DER HEIJDEN, G.M.A., *et al.* (red.), *Van Doe-het-zelf naar Doe-het-samen Maatschappij. Experimenteren met burgerinitiatief*, 2011, <http://www.wageningenur.nl/en/Publications.htm?publicationId=publication-way-343132343235> (geraadpleegd op 20 november 2012), p. 70 - 75.
- VAN GERVEN, W., *Verbintenissenrecht. Boekdeel 2*, Acco, Leuven, 2004 – 2005, p. 212 – 411.
- VAN HECKEN, G. en BASTIAENSEN, J., "Payments for ecosystem services: justified or not? A political view", *Environmental Science & Policy*, nr. 13, 2010, p. 785 – 792.
- VANHEUSDEN, B. en VAN HOORICK, G., *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2011, 304 p.
- VAN HOORICK, G., *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen – Groningen, Intersentia, 2000, 841 p.
- VAN HOORICK, G., "Gevolgen van het decreet natuurbehoud op de gebruiksrechten en de verhuur", in D. MEULEMANS (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 85 e.v.
- VAN HOORICK, G., "Habitats en de EU-Vogelrichtlijn", in MEULEMANS, D. (ed.), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom*, Antwerpen – Groningen - Oxford, Intersentia, 2003, p. 101 e.v.
- VAN HOORICK, G., "Internationaal milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, p. *Vibis.A.2* – 1 tot en met *Vibis.A.2* – 35.
- VAN HOORICK, G., "Europees milieurecht", in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, december 2004, p. *Vibis.A.3* – 1 tot en met *Vibis.A.3* – 79.
- VAN HOORICK, G., CLIQUET A., DE KIMPE, L. en EERENS, V., *Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek*, Intersentia, Mortsel, Studie in opdracht van het Vlaamse Gewest, 2005, 325 p.
- VEREECKE, E., *Het procesbelang van milieuverenigingen bij vorderingen voor de gewone rechtbank ter bescherming van niettoegeëigende milieubestanddelen. Aansprakelijkheid voor milieuschade*, Fac. Rechten Universiteit Gent, 2008-2009, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/391/420/RUG01-001391420\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/391/420/RUG01-001391420_2010_0001_AC.pdf) (geraadpleegd op 20 augustus 2012), 143 p.
- Voorstel van resolutie van de heren Dirk Peeters en Hermes Sanctorum betreffende de opmaak van een reddingsplan voor natuur en biodiversiteit in Vlaanderen, *Parl.St.* VI. Parl. 2009-2010, stuk 648 nr. 1.
- VRANCKX, A.W., COREMANS, H. en DUJARDIN, J., *Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2005, XI + 145 p.
- VUYE, H., KOKELENBERG, J. en VAN SINAY, T., "Overzicht van rechtspraak. Zakenrecht 1994-2000", *TPR*, 2001, afl. 2, p. 837 – 1199.
- WAAGHE, S., *Investing in the future: an assessment of private sector demand for engaging in markets & payments for ecosystem services*, Rome, PESAL Papers Series, Washington, FAO, Forest Trends, 2007, 67 p.
- WAAGE, S., HWANG, L. en ARMSTRONG, K., *The Quiet (R)Evolution in Expectations of Corporate Environmental Performance. Emerging Trends in the Uptake of Ecosystem Services.*, BSR's Ecosystem Services Working Group, april 2012, [http://www.bsr.org/reports/Quiet\\_Revolution\\_Env\\_Performance.pdf](http://www.bsr.org/reports/Quiet_Revolution_Env_Performance.pdf) (geraadpleegd op 21 mei 2012), 20 p.
- WASTIELS, F., *Administratief goederenrecht*, Gent, E. Story-Scientia, 1983, 291 p.
- WBCSD, *Effective biodiversity and ecosystem policy and regulation. Business input to the COP10 of the convention on Biological Diversity*, 2010, [https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD Biodiversity Ecosystem Policy Paper COP%2010%20.pdf](https://www.cbd.int/business/doc/WBCSD_Biodiversity_Ecosystem_Policy_Paper_COP%2010%20.pdf) (geraadpleegd op 27 juni 2012), 24p.
- Werkgroep Metaforum Leuven, *Biodiversiteit: basisproduct of luxegoed?*, visietekst 2, voorgesteld op het symposium van 4 november 2010, K.U. Leuven, <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/309214> (geraadpleegd 16 april 2012), 31 p.
- WILCOX, A. en HARTE, J., "Ecosystem Services in a Modern Economy: Gunnison County, Colorado, in G. DAILY (ed.) *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, Washington, Island Press, 1997, p. 325.
- WUNDER, S., *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper nr. 42, 2005, 24 p.

WUNDER, S., *Necessary Conditions for Ecosystem Service Payments*, conference paper Economics and Conservation in the Tropics: A Strategic Dialogue, 31 januari en 1 februari 2008, <http://www.rff.org/News/Features/Pages/ConservationStrategiesintheTropics.aspx> (geraadpleegd op 14 juni 2012), 9 p.

WUNDER, S., *Payments for Environmental Services: Institutional Preconditions in Developing Countries*, PPT presentatie, Berlijn, 10 en 11 november 2011, [http://pes-conference.civiland-zalf.org/download/plenary2/PES\\_Institutional\\_preconditions\\_in\\_developing\\_countries\\_Wunder.pdf](http://pes-conference.civiland-zalf.org/download/plenary2/PES_Institutional_preconditions_in_developing_countries_Wunder.pdf) (geraadpleegd op 18 juni 2012).

YOUNG, O.R., "Land use, environmental change, and sustainable development: the role of institutional diagnostics", *International Journal of the Commons*, vol. 5, nr. 1, februari 2011, p. 66 – 85.

## Rechtspraak

EHRM 21 februari 1986, nr. 8793/79, *James and Others v. the United Kingdom* (hudoc online database).

ECRM 1 juli 1992, nr. 13903/88, *Claesson and Others v. Sweden*.

ECRM 27 november 1996, nr. 26265/95, *Günther v. Sweden*.

ECRM 21 oktober 1998, nr. 41242/98, *Jónsson et al v. Iceland*.

EHRM 24 september 2002, nr. 27824/95, *Posti and Rakho v. Finland*.

EHRM 28 juli 2005, nr. 33538/96, *Alatulkkila and Others v. Finland*.

EHRM 15 november 2005, nr. 26890/95, *Kukkola v. Finland*.

EHRM 13 februari 2007, nr. 54508/00, *Saarenpään Loma Ky v. Finland*.

EHRM 27 november 2007, nr. 74258/01, *Urbárska Obec Trencianske Biskupice v. Slovakia*.

EHRM 3 juni 2008, nr. 34943/06, *Pindstrup Mosebrug A/S v. Denmark*.

EHRM 13 november 2008, nr. 17203/03, *Devecioglu v. Turkey*.

GwH 9 februari 2005, nr. 2005/32, *Amén*. 2005, 233

GwH 18 mei 2011, nr. 75/2011, [www.juridat.be](http://www.juridat.be).

Cass. 3 februari 1860, *Pas*. 1860, I, 121.

Cass. 2 oktober 1924, *Pas*. 1924, I, 530.

Cass. 16 maart 1990, *Arr. Cass.* 1989-90, 922.

Cass. 20 december 2007, [www.juridat.be](http://www.juridat.be) (geraadpleegd op 20 augustus 2012).

RvS 1 februari 2000, nr. 85.022, <http://www.raadvst-consetat.be/>.

RvS 12 november 2009, nr. 197.715, vzw Milieuwerkgroep 'Ons Streven', <http://www.raadvst-consetat.be/>.

Luik 19 september 1988, *JT* 1989, p. 334.

Gent 4 januari 2002, *A.J.T.* 2001-02, afl. 33, p. 874; *RW* 2004-05, afl. 4, p. 144.

Antwerpen 2 december 2002, *NjW* 2004, p. 56.

Brussel 25 april 2006, [www.juridat.be](http://www.juridat.be).

Corr. Eupen, 22 november 1989, *Amén*. 1990, p. 41.

Kort. Ged. Namen, 15 februari 1991, *Amén*. 1991, p. 109.

Pol. Bastonge, 6 mei 1991, *Amén*. 1991, p. 173.

## Overige geraadpleegde online bronnen

[http://www.belgium.be/nl/leefmilieu/biodiversiteit\\_en\\_natuur/bedreigde\\_diersoorten/toestand\\_in\\_belgie/](http://www.belgium.be/nl/leefmilieu/biodiversiteit_en_natuur/bedreigde_diersoorten/toestand_in_belgie/) (geraadpleegd op 28 maart 2012).

<http://www.greenfacts.org/nl/begrippenlijst/mno/ma.htm> (geraadpleegd op 28 maart 2012).

[http://www.vmm.be/water/integraal-waterbeleid/europese\\_kaderrichtlijn\\_water.html](http://www.vmm.be/water/integraal-waterbeleid/europese_kaderrichtlijn_water.html) (geraadpleegd op 28 maart 2012).

<http://rma.vito.be/natuurwaardeverkenner/> (geraadpleegd op 3 april 2012).

<http://www.lne.be/themas/beleid/mina4/leeswijzer/projecten/ecosysteemdiensten/introduceren-van-het-concept-2018ecosysteemdiensten2019> (geraadpleegd op 4 april 2012).

[http://www.belgium.be/nl/leefmilieu/biodiversiteit\\_en\\_natuur/bedreigde\\_diersoorten/internationaal/](http://www.belgium.be/nl/leefmilieu/biodiversiteit_en_natuur/bedreigde_diersoorten/internationaal/) (geraadpleegd op 8 april 2012).

<http://www.integraalwaterbeleid.be/nl/regelgeving/kaderrichtlijn-water> (geraadpleegd op 8 april 2012).

[http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid\\_en\\_regelgeving/verdrag/?compID=14\\_2174](http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/beleid_en_regelgeving/verdrag/?compID=14_2174) (geraadpleegd op 8 april 2012).

[http://www.ramsar.org/pdf/wwd/10/wwd2010\\_rpts\\_netherlands.pdf](http://www.ramsar.org/pdf/wwd/10/wwd2010_rpts_netherlands.pdf) (geraadpleegd op 8 april 2012).

[http://www.waterloketvlaanderen.be/documenten/samenvatting\\_decreet.pdf](http://www.waterloketvlaanderen.be/documenten/samenvatting_decreet.pdf) (geraadpleegd op 8 april 2012).

[http://ec.europa.eu/environment/emas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm) (geraadpleegd op 9 april 2012).

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/l28022\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/l28022_nl.htm) (geraadpleegd op 9 april 2012).

<http://www.lne.be/themas/beleid/mina4/leeswijzer/themas> (geraadpleegd op 16 april 2012).

<http://www.lne.be/themas/beleid/mina4> (geraadpleegd op 17 april 2012).

<http://www.cbd.int/ecosystem/> (geraadpleegd op 20 april 2012).

[http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v7%5b1%5d.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5b1%5d.pdf) (geraadpleegd op 2 mei 2012).

[http://ec.europa.eu/news/environment/110503\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/news/environment/110503_nl.htm) (geraadpleegd op 2 mei 2012).

<http://www.cbd.int/doc/press/2010/pr-2010-10-29-cop-10-en.pdf> (geraadpleegd op 2 mei 2012).

[http://www.lne.be/themas/beleid/mina4/leeswijzer/publicaties/MBP\\_milieubeleidsplan\\_20032007.pdf](http://www.lne.be/themas/beleid/mina4/leeswijzer/publicaties/MBP_milieubeleidsplan_20032007.pdf) (geraadpleegd op 2 mei 2012).

<http://www.natuurindicatoren.be/> (geraadpleegd op 26 juni 2012).

[http://www.fao.org/ag/wfe2005/glossary\\_en.htm](http://www.fao.org/ag/wfe2005/glossary_en.htm) (geraadpleegd op 28 juni 2012).

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/l28002b\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28002b_nl.htm) (geraadpleegd op 28 juni 2012).

<http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/nitrates/nl.pdf> (geraadpleegd op 28 juni 2012).

[http://www.provant.be/binaries/code%20van%20goede%20natuurpraktijk%20w\\_tcm7-70479.pdf](http://www.provant.be/binaries/code%20van%20goede%20natuurpraktijk%20w_tcm7-70479.pdf) (geraadpleegd op 28 juni 2012).

[http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Bos/Duurzaam\\_bosbeheer/Criteria\\_duurzaam\\_bosbeheer.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Bos/Duurzaam_bosbeheer/Criteria_duurzaam_bosbeheer.aspx) (geraadpleegd op 28 juni 2012).

<http://www.rsv.vlaanderen.be/nl/planningsprocessen/Buitengebied/> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<http://www.rsv.vlaanderen.be/nl/overRsv/> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

[http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Bos/Subsidies/Bebossen\\_landbouwgrond.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Bos/Subsidies/Bebossen_landbouwgrond.aspx) (geraadpleegd op 29 juni 2012).

[http://www.milieurapport.be/Upload/main/miradata/MIRA-T/02\\_themas/02\\_04/AG\\_bestrijdingsmiddelen.pdf](http://www.milieurapport.be/Upload/main/miradata/MIRA-T/02_themas/02_04/AG_bestrijdingsmiddelen.pdf), (geraadpleegd op 28 juni 2012).

<http://www.ovam.be/jahia/Jahia/pid/309> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

[http://www.labelinfo.be/label/korte\\_fiche/10/](http://www.labelinfo.be/label/korte_fiche/10/) (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=125> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<http://www.teebelgium.be/> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268> (geraadpleegd op 29 juni 2012).

[http://www.ecosystems.ws/ecosystem\\_concept.htm](http://www.ecosystems.ws/ecosystem_concept.htm) (geraadpleegd op 2 juli 2012).

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enterprise/interaction\\_with\\_other\\_policies/l28120\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/interaction_with_other_policies/l28120_nl.htm) (geraadpleegd op 3 juli 2012).

[http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN\\_en\\_IVON/Opbouw\\_en\\_doelstelling/VEN.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN_en_IVON/Opbouw_en_doelstelling/VEN.aspx) (geraadpleegd op 9 juli 2012).

[http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN\\_en\\_IVON/Opbouw\\_en\\_doelstelling/Natuurverwevingsgebied.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN_en_IVON/Opbouw_en_doelstelling/Natuurverwevingsgebied.aspx) (geraadpleegd op 9 juli 2012).

[http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN\\_en\\_IVON/Opbouw\\_en\\_doelstelling/Natuurverbindingsgebied.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/VEN_en_IVON/Opbouw_en_doelstelling/Natuurverbindingsgebied.aspx) (geraadpleegd op 9 juli 2012).

[http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/Natura\\_2000/In\\_Vlaanderen.aspx](http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuur/Natura_2000/In_Vlaanderen.aspx) (geraadpleegd op 9 juli 2012).

<http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Groen/Groendaken.aspx> (geraadpleegd op 9 juli 2012).

<http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/MIRA-T/milieuthemas/kwaliteit-oppervlaktewater/ecologische-kwaliteit-vanoppervlaktewater/ecologische-toestand/> (geraadpleegd op 10 juli 2012).

<http://www.milieurapport.be/nl/publicaties/mira-indicatorrapport-2011/> (geraadpleegd op 10 juli 2012).

<http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (geraadpleegd op 18 juli 2012).

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/20430795.2011.582323> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

<http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=2F3P7AF7> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=P-2012-004659&language=NL> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

<http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=323KK4QI&word=yasuni> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=P-2012-004659&language=NL> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148> (geraadpleegd op 24 juli 2012).

[http://www.iucn.org/about/work/programmes/pa/pa\\_what/](http://www.iucn.org/about/work/programmes/pa/pa_what/) (geraadpleegd op 27 juli 2012).

[www.cbd.int/decision/cop/?id=7148](http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) (geraadpleegd op 30 juli 2012)

[http://www.gcftaskforce.org/documents/Amazonas\\_Proposed\\_Law\\_on\\_Environmental\\_Services\\_and\\_Forest\\_Conservation\\_Unofficial\\_English\\_Translation.pdf](http://www.gcftaskforce.org/documents/Amazonas_Proposed_Law_on_Environmental_Services_and_Forest_Conservation_Unofficial_English_Translation.pdf) (geraadpleegd op 31 juli 2012).

<http://www.treehugger.com/environmental-policy/river-new-zealand-granted-legal-rights-person.html> (geraadpleegd op 10 september 2012).

[http://otago.ourarchive.ac.nz/bitstream/handle/10523/191/Morris\\_LLM\\_thesis\\_2009.pdf?sequence=1](http://otago.ourarchive.ac.nz/bitstream/handle/10523/191/Morris_LLM_thesis_2009.pdf?sequence=1) (geraadpleegd op 10 september 2012).

[http://www.vietnamforestry.org.vn/view\\_news.aspx?nid=191&cid=115](http://www.vietnamforestry.org.vn/view_news.aspx?nid=191&cid=115) (geraadpleegd op 10 september 2012).

[http://www.bondbeterleefmilieu.be/downloads ftp/120622\\_BBL\\_rapport\\_PeetersII\\_DEF.pdf](http://www.bondbeterleefmilieu.be/downloads ftp/120622_BBL_rapport_PeetersII_DEF.pdf) (geraadpleegd op 3 oktober 2012).

<http://www.demorgen.be/dm/nl/5397/Milieu/article/detail/1510061/2012/10/02/Maffia-rooft-tropische-regenwouden-leeg.dhtml> (geraadpleegd op 3 oktober 2012).

[http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm) (geraadpleegd op 3 oktober 2012).

<http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=68> (geraadpleegd op 11 oktober 2012).

<http://www.vlm.be/landtuinbouwers/beheerovereenkomsten/Bedrijfsplanning%20en%20begeleiding/Bedrijfsplanners/Pages/default.aspx> (geraadpleegd op 11 oktober 2012).

<http://www.lne.be/themas/klimaatverandering/co2-emissiehandel/overkoepelend/regelgeving/vlaams> (geraadpleegd op 11 oktober 2012).

<http://www.ecosystemmarketplace.com/> (geraadpleegd op 16 oktober 2012).

[http://www.forest-trends.org/documents/files/doc\\_2558.pdf](http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_2558.pdf) (geraadpleegd op 31 oktober 2012).

<http://www.un-redd.org/aboutredd/tabid/582/default.aspx> (geraadpleegd op 22 november 2012).

<http://www.cbd.int/ecosystem/> (geraadpleegd op 3 december 2012).

<http://home.scarlet.be/kwia/tijdschrift/dos53.pdf> (geraadpleegd op 4 december 2012).

<http://www.cbd.int/ecosystem/principles.shtml> (geraadpleegd op 11 december 2012).

[http://www.crem.nl/files/upload/documents/downloads/file/Beoordelingskader\\_Biodiversiteit.pdf](http://www.crem.nl/files/upload/documents/downloads/file/Beoordelingskader_Biodiversiteit.pdf) (geraadpleegd op 11 december 2012).

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/maritime\\_affairs\\_and\\_fisheries/fisheries\\_resources\\_and\\_environment/28164\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_resources_and_environment/28164_nl.htm) (geraadpleegd op 11 december 2012).

<http://www.daff.gov.au/natural-resources/ecosystem-services> (geraadpleegd op 3 december 2012).

[http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index_en.htm) (geraadpleegd op 12 december 2012).

<http://www.cbd.int/convention/text/> (geraadpleegd op 12 december 2012).

<http://www.mow.vlaanderen.be/bemiddelaar/documenten/onteigeningvergoeding.pdf> (geraadpleegd op 12 december 2012).

[http://www.belgium.be/nl/publicaties/publ\\_belgische\\_nationale\\_biodiversiteitsstrategie\\_2006-2016\\_brochure.jsp](http://www.belgium.be/nl/publicaties/publ_belgische_nationale_biodiversiteitsstrategie_2006-2016_brochure.jsp) (geraadpleegd op 14 december 2012).

<http://ens-newswire.com/2012/09/13/new-zealands-whanganui-river-gets-personhood-status/> (geraadpleegd op 2 oktober 2012).

<http://www.wanganui.govt.nz/Whanganui%20River%20settlement.asp> (geraadpleegd op 2 oktober 2012).

<http://www.todayszaman.com/news-244685-demands-for-green-constitution-rise-as-threats-to-nature-humans-increase.html> (geraadpleegd op 17 december 2012).

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000790249&dateTexte=&categorieLien=id> (geraadpleegd op 17 december 2012).

<http://www.guardian.co.uk/environment/2011/apr/10/bolivia-enshrines-natural-worlds-rights> (geraadpleegd op 17 december 2012).

<http://therightsofnature.org/wp-content/uploads/pdfs/Rights-for-Nature-Articles-in-Ecuadors-Constitution.pdf> (geraadpleegd op 17 december 2012).

<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna.asp> (geraadpleegd op 27 december 2012).

[http://www.plan.be/press/press\\_det.php?lang=nl&TM=30&IS=67&KeyPub=386](http://www.plan.be/press/press_det.php?lang=nl&TM=30&IS=67&KeyPub=386) (geraadpleegd op 27 december 2012).

<http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<http://www.beyond-gdp.eu/> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:192:0001:0016:NL:PDF> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<http://vlaandereninactie.be/actie/pact-2020> (geraadpleegd op 27 december 2012).

<http://www.inverde.be/> (geraadpleegd op 31 januari 2013).

<http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/index.htm#harmful> (geraadpleegd op 31 januari 2013).

<http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=671501> (geraadpleegd op 31 januari 2013).