

Naar een gestroomlijnd Vlaams regelgevend kader voor een versnelde klimaatadaptatie van onze ruimte

Caroline Van Esbroeck
Vrijwillig wetenschappelijk medewerker UHasselt

De bijdrage bespreekt de evolutie van klimaatadaptatie op wetenschappelijk en internationaal niveau en hoe die doorwerken naar België, vooral op lokaal niveau. Wereldwijd groeit de urgentie om onze leefomgeving aan te passen aan de gevolgen van de klimaatverandering. Klimaatbestendige ontwikkeling vereist een geïntegreerde aanpak waarin adaptatie, mitigatie en ruimtelijke planning samenkomen. Deze bijdrage analyseert de rol van de ruimtelijke planning via onder andere de eerste gerichte adaptatierechtszaak van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel op 29 oktober 2025 en het Vlaamse Instrumentendecreet.

I.	Inleidend	5
II.	Klimaatadaptatie	5
	A. Versnelling	5
	B. Adaptatiegrenzen en maladaptation	6
	C. Klimaatbestendige ontwikkeling	7
III.	Klimaatadaptatierecht: een gefragmenteerde rechtstak	7
IV.	Het Vlaams regelgevend kader voor lokale besturen: een kluwen dat de versnelling van klimaatadaptatie tegenhoudt	10
	A. Klimaatadaptatie als doelstelling van het Instrumentendecreet	11
	B. Geen overkoepelende procedure en toetsingskader in het Instrumentendecreet	11
	C. Een schijnbare groepering van instrumenten	12
	D. Beginselen van behoorlijke regelgeving	15
V.	Conclusie	16

I. INLEIDEND

1. De bijdrage bespreekt enerzijds de evoluties op gebied van klimaatadaptatie op zowel wetenschappelijk niveau als internationaal niveau en de doorwerking naar onze nationale en lokale context.

2. Om te beginnen wordt het centrale begrip van deze bijdrage besproken: klimaatadaptatie en enkele evoluties die zich rond dit begrip voordoen. Daarna volgt een bespreking van het recht dat verband houdt met klimaatadaptatie. Zo wordt ingegaan op de vraag of we kunnen spreken van een klimaatadaptatierechtstak? Hierop volgt een toelichting van een specifieke rechtstak die verband houdt met adaptatie, met name het recht van de ruimtelijke ordening en meer specifiek het realisatiegerichte instrumentarium. De knelpunten binnen deze regeling om tot de noodzakelijke versnelling te komen op het gebied van adaptatie zullen aan bod komen. De focus zal hierbij liggen op de instrumenten die voor het lokale bestuursniveau ter beschikking staan. Het lokale niveau vormt volgens de Europese adaptatiestrategie van de Europese Commissie immers het fundament van adaptatie aan de klimaatverandering¹. De gevolgen van de klimaatveranderingen uitten zich immers in extreme weersomstandigheden binnen een lokale context, zoals hittegolven in steden, maar ook wateroverlast bij hevige regenbuien door overbelasting van de rioleringen. De maatregelen om ons te beschermen tegen dergelijke gevolgen worden klimaatadaptatieve maatregelen genoemd.

II. KLIMAATADAPTATIE

A. Versnelling

3. Het belang van klimaatadaptatie werd op het internationale niveau reeds tien jaar geleden, in 2015, onder de Overeenkomst van Parijs, vastgelegd. Hierin werd de eerste globale adaptatiedoelstelling – gelijkwaardig naast de mitigatiedoelstelling – en juridisch bindende verplichtingen om klimaatadaptatiemaatregelen te nemen, ingeschreven². Hoewel die gelijkwaardigheid van adaptatie naast mitigatie een eerste stap was, wordt in de huidige context meer en meer de nadruk gelegd op de urgentie van adaptatie.

4. Het zesde syntheserapport van het Intergovernmental Panel on Climate Change maakte in 2021 melding van een wereldwijde alarmfase³. Het veranderende klimaat en het overschrijden van de drempel van 1,5 °C zou volgens het rapport een onvermijdelijke impact hebben op onze leefomgeving⁴. Deze impact uit zich in extreme weersomstandigheden, zoals

hittegolven, overstromingen, lange perioden van droogte en stormen. In 2023 trok het IPCC nogmaals aan de alarmbellen: “[c]ontinued emissions will further affect all major climate system components, and many changes will be irreversible on centennial to millennial time scales and become larger with increasing global warming. Without urgent, effective, and equitable mitigation and adaptation actions, climate change increasingly threatens ecosystems, biodiversity, and the livelihoods, health and well-being of current and future generations (high confidence)”⁵. De impact van de klimaatverandering uitte zich in 2024 in het warmste jaar ooit gemeten met gemiddelde temperatuur van 1,60 °C boven het pre-industriële niveau⁶. Het was eveneens het warmste jaar ooit gemeten voor Europa, met een gemiddelde temperatuur van 10,69 °C⁷. Daarmee werd 2024 het eerste kalenderjaar waarin de temperatuur meer dan 1,5 °C boven dat niveau uitkwam.

5. Klimaatadaptatie⁸ kan volgens de wetenschap dan ook niet langer worden beschouwd als een toekomstige optie of een kwestie die ver weg is, maar moet vandaag de dag worden gezien als een van de grootste prioriteiten voor landen en gemeenschappen wereldwijd, naast de inspanningen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen⁹.

6. De verplichtingen onder de Overeenkomst van Parijs werden recent op 23 juli 2025 opnieuw onder de aandacht gebracht door het Internationaal Gerechtshof (IGH) in de advisory opinion on obligations of states in respect of climate change¹⁰. Een dergelijk adviesverzoek is gericht op gezaghebbende verduidelijkingen van de wetgeving en interpretatie van internationale verdragen en internationaal gewoonterecht¹¹. In het geval van het advies van 23 juli 2025 waren de verzoeken het resultaat van ongeëvenaarde lobbyactiviteiten van Staten en het maatschappelijk middenveld, die zich zorgen maakten over de teleurstellende resultaten van de onderhandelingen tijdens de COP's in het kader van het UNFCCC, en over het groeiende bewijs dat de wereldwijde inventarisatie van de Nationally Determined Contributions (nationaal vastgestelde bijdragen of NDC's) van Staten onvoldoende is om de langetermijndoelstellingen voor de temperatuurverlaging van het

1 Med.Comm. aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's betreffende een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen – de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering, EUROPESE COMMISSIE, 24 februari 2021, COM(2021) 82 def.

2 Art. 2.1, b) en 7.9-7.11 Overeenkomst van Parijs.

3 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), Sixth assessment report (AR6) Climate Change 2021: The physical science basis, 2021, www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/.

4 *Ibid.*

5 IPCC, 2023 Summary for Policymakers, p. 24, Statement C.1.3.

6 COPERNICUS, 'The 2024 annual climate summary. Global Climate Highlights 2024', 10 januari 2025, <https://climate.copernicus.eu/global-climate-highlights-2024>.

7 *Ibid.*

8 Het IPCC definieert adaptatie in het algemeen als: “In human systems, the progress of adjustment to actual or expected climate and its effects, in order to moderate harm or exploit beneficial opportunities. In natural systems, the process of adjustment to actual climate and its effects; human intervention may facilitate adjustment to expected climate and its effects”. Zie INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 6th Assessment Report, WG II, Annex II, Glossary, 2022, www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Annex-II.pdf.

9 UNEP, Adaptation Gap Report 2024: Come hell and high water, 2024, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/46497/AGR2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

10 IGH 23 juli 2025, advisory opinion on obligations of states in respect of climate change, *ICJ Reports* 2025.

11 VOIGT C., 'Advisory Opinions from ICJ, ITLOS, and IACtHR: Expectations and Risks' in TIGRE M.A. en ROCHA A. (eds.), *The role of advisory opinions in international law in the context of the climate crisis*, Brill, 2025, (ix) ix.

Overeenkomst van Parijs te halen¹². Op verzoek van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, na een campagne geïnitieerd door rechtenstudenten aan de University of South Pacific, destijds geleid door Vanuatu en gesteund door meer dan 130 Staten, interpreteerde het IGH voor de eerste keer op gezaghebbende wijze de juridische verplichtingen van Staten met betrekking tot klimaatverandering en grensoverschrijdende schade¹³. Voordat het advies werd uitgebracht, ontving het IGH meer dan honderd schriftelijke en mondelinge bijdragen, waaruit zowel een ongekende wereldwijde betrokkenheid bij de juridische dimensies van de klimaatcrisis als diepe verdeeldheid over de wijze waarop het internationaal recht zou moeten reageren, bleek. Bijna 100 Staten en meerdere internationale organisaties namen deel aan de procedure van het IGH, met scherp contrasterende standpunten over het toepasselijke juridische kader, de inhoud en reikwijdte van de verplichtingen van Staten, en de juridische gevolgen van klimaatschade.

7. Het Hof merkt op dat de adaptatieverplichtingen onder de Overeenkomst van Parijs een aanvulling vormen op de mitigatieverplichtingen bij het voorkomen en verminderen van de schadelijke gevolgen van klimaatverandering. Deze onderlinge samenhang wordt expliciet erkend in artikel 7, lid 4 van de Overeenkomst van Parijs, waarin staat dat *“greater levels of mitigation can reduce the need for additional adaptation efforts”*¹⁴. Het Hof verwijst ook terug naar het IPCC-rapport waarin wordt opmerkt dat adaptatie een bijzonder dringende uitdaging vormt bij het reageren op klimaatverandering. Verder is het Hof van oordeel dat de nakoming van adaptatieverplichtingen door partijen moet worden beoordeeld aan de hand van een maatstaf van zorgvuldigheid. Partijen dienen daarom passende maatregelen te nemen die *“het adaptatievermogen kunnen verbeteren, de veerkracht kunnen versterken en de kwetsbaarheid voor klimaatverandering kunnen verminderen”*¹⁵. In dit verband moeten partijen zich, in overeenstemming met de beste beschikbare wetenschappelijke kennis, tot het uiterste inspannen om de bovengenoemde doelstellingen te bereiken. Het Hof voegt daar nog aan toe dat aangezien adaptatiemaatregelen het risico verminderen dat er aanzienlijke schade ontstaat, ze ook relevant zijn voor de beoordeling of een Staat zijn verplichtingen onder het gewoonterecht met de nodige zorgvuldigheid nakomt.

8. De versnelling die nodig is op het vlak van klimaatadaptatie kwam ook aan bod op de meest recente COP bij het UNFCCC in Belém. Op deze bijeenkomst werd beslist om adaptatie een boost te geven en de financiering voor klimaat-

adaptatie te verdubbelen tegen 2025 en te verdrievoudigen tegen 2035¹⁶. Op die manier wil de internationale gemeenschap tegemoetkomen aan de zogenaamde ‘adaptation finance gap’.

B. Adaptatiegrenzen en maladaptation

9. De technische samenvatting (TS) van het IPCC-rapport van de tweede werkgroep (WG II) van het zesde algemeen evaluatierapport (AR6) dat in 2022 uitkwam, wijst echter op de grenzen van adaptatie. Een van de drie algemene conclusies leert ons dat als de opwarming van de aarde meer dan 1,5 °C bedraagt, het adaptatiepotentieel afneemt:

*“[t]he following overarching conclusions have been derived from the whole of the assessment of WGII: [...] iii) Available evidence on projected climate risks indicates that opportunities for adaptation to many climate risks will likely become constrained and have reduced effectiveness should 1.5°C global warming be exceeded and that, for many locations on Earth, capacity for adaptation is already significantly limited. The maintenance and recovery of natural and human systems will require the achievement of mitigation targets.”*¹⁷

10. Het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen is met andere woorden de enige manier om klimaatgerelateerde gevaren te verminderen en de escalatie van gevaarlijke gebeurtenissen te voorkomen¹⁸.

11. Het IPCC beschrijft de ‘adaptatiegrens’ als het punt waarop de doelstellingen (of systeembehoefte) van een actor niet langer door adaptatieve maatregelen kunnen worden beschermd tegen onaanvaardbare risico’s¹⁹. Daarbij zijn er twee grenzen. Ofwel zijn er geen adaptatiemaatregelen mogelijk om onaanvaardbare risico’s te vermijden (harde grens), ofwel bestaan er opties, maar zijn die beschikbaar om onaanvaard-

12 TIGRE M.A. en ROCHA A., ‘The Role of Advisory Opinions in International Law in the Context of the Climate Crisis: An Introduction’ in TIGRE M.A. en ROCHA A. (eds.), *The role of advisory opinions in international law in the context of the climate crisis*, Brill, 2025, (1) 6-7.

13 PHELAN A.L., MEIERC B.M., PATTERSON D.W., e.a., ‘The ICJ Advisory Opinion: a legal mandate for planetary health’, *The Lancet* 2025/406, 1068.

14 IGH 23 juli 2025, advisory opinion on obligations of states in respect of climate change, *ICJ Reports* 2025.

15 Art. 7, lid 1 Overeenkomst van Parijs; IGH 23 juli 2025, ‘Advisory opinion on obligations of states in respect of climate change’, *ICJ Reports* 2025.

16 IISD, ‘COP 30 Outcome: What it means and what’s next’, www.iisd.org/articles/insight/cop-30-outcome-what-it-means-and-whats-next (geraadpleegd op 2 december 2025).

17 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), Sixth assessment report (AR6): Impacts, Adaptation and Vulnerability (technical summary), 2022, 43, www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/. Dit rapport stelt ook op pagina 24: *“Ecosystem-based Adaptation is vulnerable to climate change impacts, with effectiveness declining with increasing global warming (high confidence).”* In de voetnoot bij deze passage wordt vermeld: *“Ecosystem based Adaptation (EbA) is recognised internationally under the Convention on Biological Diversity (CBD14/5). A related concept is Nature-based Solutions (NbS), which includes a broader range of approaches with safeguards, including those that contribute to adaptation and mitigation. The term ‘Nature-based Solutions’ is widely but not universally used in the scientific literature. The term is the subject of ongoing debate, with concerns that it may lead to the misunderstanding that NbS on its own can provide a global solution to climate change.”* Ondertussen werd in een resolutie van de VN de definitie van NBS vastgelegd en lijkt dit debat te zijn gaan liggen.

18 LUPORINI R., *Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Human Rights in International Law*, Springer, 2025, 8.

19 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 6th Assessment Report, WG II, Annex II, Glossary, 2022, www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Annex-II.pdf.

bare risico's door adaptatiemaatregelen te vermijden²⁰. Boven 1,5°C-opwarming van de aarde vormen beperkte zoetwaterreserves potentiële harde adaptatiegrenzen voor kleine eilanden en voor regio's die afhankelijk zijn van gletsjer- en sneeuwsmelt (gemiddelde betrouwbaarheid)²¹. Boven dat niveau zullen ecosystemen, zoals sommige warmwaterkoraalriffen, kustmoerassen, regenwouden en polaire en bergachtige ecosystemen, de harde adaptatiegrenzen hebben bereikt of overschreden, waardoor sommige ecosysteemgebaseerde adaptatiemaatregelen ook hun effectiviteit zullen verliezen (hoge zekerheid).

12. Voorts merkt het IPCC op dat maladaptation plaatsvindt in sommige sectoren en regio's²². Maladaptation wordt in het rapport omschreven als *“acties die kunnen leiden tot een verhoogd risico op ongunstige klimaatgerelateerde uitkomsten, een grotere of verschoven kwetsbaarheid voor klimaatverandering, meer onrechtvaardige uitkomsten of een verminderd welzijn, nu of in de toekomst”*²³. Zeeweringen verminderen bijvoorbeeld effectief de impact op mensen en middelen op de korte termijn, maar kunnen ook leiden tot lock-ins en de blootstelling aan klimaatrisico's op de lange termijn vergroten, tenzij ze worden geïntegreerd in een adaptief plan voor de lange termijn. Maladaptieve reacties kunnen bestaande ongelijkheden verergeren, met name voor inheemse volkeren en gemarginaliseerde groepen, en de veerkracht van ecosystemen en biodiversiteit verminderen. Slechte aanpassingen zouden kunnen worden voorkomen door flexibele, multisectorale, inclusieve, langetermijnplanning en -implementatie van adaptatiemaatregelen, met bijkomende voordelen voor vele sectoren en systemen.

C. Klimaatbestendige ontwikkeling

13. In 2022 heeft het IPCC 'klimaatbestendige ontwikkeling' of *'climate resilient development'* (CRD) afgekondigd als belangrijkste strategie voor het beheer van klimaatverandering²⁴. In het synthesesrapport van 2023 wordt dit benoemd als de reactie bij uitstek die op korte termijn moet worden ondernomen²⁵. Klimaatbestendige ontwikkeling integreert adaptatie en broeikasgasreductie om duurzame ontwikkeling voor iedereen te bevorderen. Klimaatbestendige ontwikkelingstrajecten of Climate Resilient Development Pathways (CRDP's) zijn trajecten voor het nastreven van deze klimaatbestendige ontwikkeling

(CRD)²⁶. Om tot een klimaatbestendige ontwikkeling te komen, zou er nood zijn aan vijf systeemovergangen, namelijk in (1) energie, (2) industrie, (3) steden en infrastructuur, (4) land- en ecosystemen, en (5) de maatschappij²⁷.

14. Stedelijke systemen zouden cruciaal zijn voor het bereiken van diepe emissiereducties en het bevorderen van klimaatbestendige ontwikkeling, met name wanneer dit geïntegreerde planning omvat (fysieke, natuurlijke en sociale infrastructuur)²⁸. Diepgaande emissiereducties en geïntegreerde adaptatiemaatregelen worden onder andere bevorderd door: geïntegreerde, inclusieve ruimtelijke ordening en besluitvorming en compacte stedelijke vormgeving door het samenbrengen van banen en woningen. Groene/natuurlijke en blauwe infrastructuur zoals stedelijke bossen, groene daken, vijvers, meren en rivierherstel kunnen klimaatverandering verzachten door koolstofopname en -opslag, vermeden emissies en verminderd energieverbruik. Tegelijkertijd verminderen ze de risico's van extreme gebeurtenissen zoals hittegolven, hevige neerslag en droogte, en bevorderen ze de bijkomende voordelen voor gezondheid, welzijn en bestaansmiddelen. Stedelijke vergroening kan voor lokale verkoeling zorgen. Bovendien kan het nodig zijn om CRD in specifieke contexten te bevorderen, dat er gelijktijdig vooruitgang wordt geboekt met alle vijf de transitie²⁹. Bijvoorbeeld, stedelijke ecologische infrastructuur gekoppeld aan een geschikte mix van landgebruik, straatconnectiviteit, open en groene ruimten en de nabijheid van werk en woningen biedt voordelen op het gebied van adaptatie en mitigatie die de stedelijke transformatie kunnen ondersteunen³⁰. De realisatie van open en groene ruimten als klimaatadaptieve maatregel valt onder de grote noemer van 'nature-based solutions'. Hetzelfde geldt voor groene corridors, denaturatie van rivieren, bioretentiegebieden, (stadrand)bossen etc.³¹

III. KLIMAATADAPTATIERECHT: EEN GEFRAGMENTEERDE RECHTSTAK

15. Het juridisch onderzoek dat tot op heden gevoerd werd over klimaatadaptatie is beperkter dan het onderzoek binnen klimaatmitigatie³². De reden hiervoor is volgens KUNDIS CRAIG

20 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 6th Assessment Report, WG II, Annex II, Glossary, 2022, www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Annex-II.pdf.

21 IPCC, 2023 Summary for Policymakers, p. 19, subsection B.4.

22 IPCC, 2023 Summary for Policymakers, p. 19, subsection B.4.

23 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 6th Assessment Report, WG II, Annex II, Glossary, 2022, www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Annex-II.pdf.

24 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 6th Assessment Report, WG II, Chapter 18 Climate resilient development pathways, 2022, 2662, www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Chapter18.pdf; BAER E., BOAS C., IZQUIERDO G. e.a., 'Local solutions to the global crisis: a guide to climate-resilient development', *Environmental Law Reporter* 2022/11, (10883) 10883-10892.

25 IPCC, 2023 Summary for Policymakers, p. 24, subsection C.1.

26 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 6th Assessment Report, WG II, Chapter 18 Climate resilient development pathways, 2022, 2662, www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Chapter18.pdf.

27 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 6th Assessment Report, WG II, Chapter 18 Climate resilient development pathways, 2022, 2685, www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Chapter18.pdf.

28 IPCC, Synthesesrapport 2023, p. 105.

29 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 6th Assessment Report, WG II, Chapter 18 Climate resilient development pathways, 2022, 2685, www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Chapter18.pdf.

30 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 6th Assessment Report, WG II, Chapter 18 Climate resilient development pathways, 2022, 2685, www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Chapter18.pdf.

31 VAN ESBROECK C., 'Nature-based solutions voor klimaatbestendige Vlaamse steden. Verplichtingen, bevoegdheden en instrumenten van lokale besturen', Doctoraat UHasselt, 2025, <http://hdl.handle.net/1942/47486>.

32 VAN LAARHOVEN J., 'Room available: An overview of the literature on urban property adaptation law' in VAN DER BERG, A. en VERSCHUUREN

de complexiteit van klimaatadaptatie: “[t]he complexity of climate change adaptation makes it both a more interesting and a more vexing legal problem than climate change mitigation. In the broadest perspective, adaptation measures must embrace all aspects of human society simultaneously, from national security to changes in economic productivity, from energy production and distribution to national and regional infrastructure redevelopment, from food production, distribution, and agricultural practices to water supply, from local government planning and land use regulation to environmental regulation and natural resource management.”³³ MAYER beoogt dat klimaatadaptatie niet moet worden opgevat als een afzonderlijk beleid of juridisch gebied, maar eerder als een overweging die moet worden geïntegreerd in verschillende beleids- en juridische regimes³⁴. Zo moet klimaatadaptatie worden geïntegreerd met rampenrisicovermindering, de bescherming van mensenrechten, economische ontwikkeling en ecologisch behoud³⁵. De verschillende rechtstakken zijn dan de fora waarin het probleem (het aanpassen aan de gevolgen van de klimaatveranderingen) wordt aangepakt.

16. Verder raakt klimaatadaptatie aan verschillende sectoren en actoren waardoor het aanpakken van de gevolgen

van de klimaatverandering gebeurt door verschillende actoren binnen verschillende sectoren.

17. In de achtste nationale mededeling (2022), die een gedetailleerde beschrijving van de beleidslijnen en maatregelen bevat die werden getroffen of overwogen om te voldoen aan de verbintenissen van de Overeenkomst van Parijs, werden de adaptatiemaatregelen opgedeeld per sector³⁶. Gelet op de verspreiding over de verschillende sectoren is het klimaatbeleid in België een gedeelde bevoegdheid³⁷. De relevante deelbevoegdheden zijn verdeeld tussen de drie gewesten en het federale niveau, waarbij de gewesten aan het langste eind trekken³⁸. In het laatste beschikbare nationale adaptatieplan (2017-2020) wordt aangegeven voor elke sector welke bevoegde overheid hierover iets heeft opgenomen in het eigen adaptatieplan. Voor een overzicht van de verschillende sectoren en actoren wordt verwezen naar *Tabel 1*. Gelet op het grondgebonden karakter van adaptatiemaatregelen is het niet verwonderlijk dat de meeste vakjes aangevinkt zijn bij de drie gewesten³⁹ aangezien de bevoegdheid van de gewesten zich uitstrekt tot alles wat te maken heeft met het ‘grondgebied’.

Tabel 1. Sectoren die aan bod komen in de federale, gewestelijke en nationale actieplannen voor adaptatie

	Federaal	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Nationaal
Landbouw		✓	✓		
Biodiversiteit		✓	✓	✓	✓
Bebouwd gebied		✓		✓	
Kustgebieden		✓			
Crisisbeheer	✓	✓			✓
Energie		✓		✓	✓
Milieu		✓	✓	✓	
Visserij		✓			
Bossen		✓	✓	✓	
Gezondheid		✓	✓		✓
Infrastructuren	✓	✓		✓	
Industrie & diensten		✓			
Onderzoek		✓	✓		✓
Toerisme		✓	✓		
Transport	✓	✓			
Waterbeheer		✓	✓	✓	
Internationale samenwerking	✓		✓		✓
Transversale zaken	✓	✓	✓		✓

J. (eds.), *Urban climate resilience*, Edward Elgar, 2022, (151) 151-191; VERSCHUUREN J., *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2022, 448; ALBRECHT J., ‘Climate adaptation law: a European perspective’, *China-EU Law Journal* 2024, DOI: 10.1007/s12689-024-00109-8.

33 KUNDIS CRAIG R., ‘Stationarity is dead – Long Live Transformation: Five Principles for Climate Change Adaptation Law’, *Harvard Environmental Law Review* 2010/34, (9) 29.

34 MAYER B., ‘Climate Change Adaptation and the Law’, *Virginia Environmental Law Journal* 2021/39, nr. 2, (141) 176.

35 *Ibid.*

36 NATIONAL CLIMATE COMMISSION, *Belgium’s eight national communication and fifth biennial report on Climate Change Under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 2022, 101-103, <https://klimaat.be/doc/nc8-br5.pdf>.

37 Adv.RvS nr. 65.404/AV over een voorstel van bijzondere wet over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen

18. Het belang van het aanpakken van de gevolgen van de klimaatverandering (adaptatie) door deze verschillende actoren, de Belgische Staat en de gewesten, kwam zeer beperkt aan bod in het arrest van het hof van beroep te Brussel d.d. 30 november 2023. In deze zaak, gericht tegen de Belgische Staat en de drie gewesten, gaf het hof, in een repliek op de Belgische Staat, aan dat adaptatie ook van groot belang is, naast mitigatie: “*La circonstance, invoquée notamment par l’Etat belge que l’adaptation peut constituer une réponse également adéquate au changement climatique » [...] n’empêche pas que la mitigation prônée systématiquement par les rapports du GIEC est indispensable, même si pas nécessairement suffisante ou exclusive*”⁴⁰. Deze rechtszaak legde echter geen verplichtingen op aan de Belgische overheid en de gewesten op gebied van adaptatie, maar betekende een belangrijke mijlpijl op het gebied van mitigatieverplichtingen van zowel de Belgische Staat als de gewesten.

19. Rechtszaken zoals de Klimaatzaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van het hof van beroep te Brussel van 30 november 2023, worden in de internationale literatuur benoemd als strategisch en systemisch. *Strategisch* omdat het gaat over zaken waarbij de motieven van de eisers om de zaak aan te spannen verdergaan dan de belangen van de individuele eiser en gericht zijn op het teweegbrengen van een bredere maatschappelijke verschuiving⁴¹. Dit type klimaatzaak omvat doorgaans milieu- en sociale ngo’s, evenals transnationale netwerken van advocaten, en maatschappelijke en politieke

campagnes en mobilisaties⁴². De term wordt voornamelijk geassocieerd met zaken die bedoeld zijn om klimaatactie te bevorderen, door het gedrag van overheids- en industriële actoren te veranderen en door het publieke bewustzijn te vergroten⁴³. *Systemisch* omdat die gericht zijn op het bevorderen van maatregelen op landelijk niveau, met name door Staten te dwingen nationale of subnationale wettelijke en beleidskaders aan te nemen, te verbeteren en te implementeren⁴⁴. Het aanspannen van een dergelijke systemische rechtszaak op het gebied van adaptatie is minder eenvouding. Een van de grote uitdagingen bij het aanspannen van een rechtszaak rond adaptatie ligt in de moeilijkheid van het monitoren en het evalueren van de vooruitgang⁴⁵. Zoals hierboven aangegeven is adaptatie zeer contextspecifiek en actorspecifiek. Er bestaat niet een aanpak, maar verschillende binnen verschillende sectoren, uitgeoefend door verschillende actoren.

20. Hoewel er reeds systemische adaptatierechtszaken werden aangespannen⁴⁶, is de meer voor de hand liggende manier om een rechtszaak rond adaptatie aan te spannen via een sector. Een *gerichte* adaptatierechtszaak focust zich op het dwingen van een Staat of deel van een Staat om specifieke gemeenschappen en gebieden te beschermen die bijzonder kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering⁴⁷.

21. Een eerste *gerichte* adaptatiezaak betreft de uitspraak van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel d.d. 29 oktober 2025⁴⁸. Waar in het arrest van het hof van beroep voornamelijk de nadruk lag op mitigatie, voegt het vonnis van 29 oktober 2025 daar de dimensie van adaptatie aan toe. Deze zaak werd aangespannen door twee natuurverenigingen (We are Nature Brussels en Brussels Nature) en 1330 burgers. Zij voelen zich als inwoners van een stedelijk gebied bijzonder kwetsbaar voor de gevolgen van de klimaatverandering. Ze bekritisieren onder andere de houding van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op grond dat zij in gebreke blijft om concrete beleidsmaatregelen te nemen met het oog op klimaatadaptatie. Daarnaast uitten ze ook kritiek op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest omdat het de verstedelijking van locaties groter dan

van algemene langetermijndoelstellingen, KAMER, 2018-2019, 4 maart 2019, nr. 3517/4, 6: In de huidige stand van het grondwettelijk recht, is het klimaat(beleid) geen aangelegenheid die uitdrukkelijk aan één of meer overheden is toegewezen. Het klimaat maakt weliswaar niet uitsluitend, maar wel in de eerste plaats – deel uit van de gewestelijke aangelegenheid inzake het leefmilieu (artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 “tot hervorming der instellingen” – hierna “BWHI” te noemen). Ook het beleid in andere gewestelijke aangelegenheden, onder meer inzake energie en mobiliteit, heeft onmiskenbaar op het klimaat betrekking. In deze aangelegenheden heeft ook de federale overheid een aantal bevoegdheden behouden. Het klimaatbeleid overkoepelt aldus een geheel aan domeinen die verspreid liggen over de federale overheid en de gewesten. Ook het beleid inzake aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, kan een weerslag hebben op het klimaatbeleid. In de huidige stand van het grondwettelijk recht is “het klimaat” of “het beleid inzake klimaatverandering” bijgevolg een gedeelde bevoegdheid. (zonder voetnoten); DE BRUCKER L., ‘Klimaatcrisis in de Belgische bevoegdheidsverdeling. Fungeert een versterking van de lokale autonomie als katalysator voor een performanter klimaatbeleid?’ in REYBROUCK K., SOTTIAUX S. en PAS W. (eds.), *Inspiratie voor de staatsvorming*, Intersentia, 2023, (329) 329.

38 SEVRIN E. en REYBROUCK K., ‘Klimaatverandering als de kanarie in de kolenmijn van het dual federalisme. Institutionele inspiratie voor een performanter Belgisch klimaatbeleid’ in REYBROUCK K., SOTTIAUX S. en PAS W. (eds.), *Inspiratie voor de staatsvorming*, Intersentia, 2023, (299) 306.

39 Art. 6 BWHI.

40 HvB Brussel (2^e k.) 30 november 2023, nrs. 2021/AR/1589, 2022/AR/737, 2022/AR/891, vzw Klimaatzaak e.a./de Belgische Staat, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *JLMB* 2024/9, 356, § 169 en 237.

41 SETZER J. en HIGHAM C., ‘Global trends in climate change litigation: 2022 snapshot’, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, 2022, 15, www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/08/Global-trends-in-climate-change-litigation-2022-snapshot.pdf.

42 LUPORINI R., ‘Strategic Litigation at the Domestic and International Levels as a Tool to Advance Climate Change Adaptation? Challenges and Prospects’, *Yearbook of International Disaster Law Online* 2023, 204.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*, 225.

45 VAN ESBROECK C., ‘Nature-based solutions voor klimaatbestendige Vlaamse steden. Verplichtingen, bevoegdheden en instrumenten van lokale besturen’, Doctoraat U Hasselt, 2025, <http://hdl.handle.net/1942/47486>.

46 LUPORINI R., ‘Strategic Litigation at the Domestic and International Levels as a Tool to Advance Climate Change Adaptation? Challenges and Prospects’, *Yearbook of International Disaster Law Online* 2023, 225-230.

47 *Ibid.*, 218.

48 Rb. Brussel (4^e k.) 29 oktober 2025, nr. 24/885/A, L’ASBL We are Nature Brussels e.a./Brussels Hoofdstedelijk Gewest; DE CLERCQ E. en DETHIER S., ‘We Are Nature: het Brusselse moratorium op verstedelijking op het snijpunt van klimaatmitigatie en adaptatie’, www.leuvenpubliclaw.com/we-are-nature-het-brusselse-moratorium-op-verstedelijking-op-het-snijpunt-van-klimaatmitigatie-en-adaptatie/ (geraadpleegd op 2 december 2025); VAN CALSTER G., ‘WeAreNature.Brussels: Brussels court halts further planning permits in climate litigation first’, <https://gavclaw.com/2025/11/16/wearenature-brussels-brussels-court-halts-further-planning-permits-in-climate-litigation-first/> (geraadpleegd op 2 december 2025).

0,5 hectare voortzet of in ieder geval niet voorkomt. Dit zou een onrechtmatig handelen uitmaken in het licht van de artikelen 1382 en 1383 van het oud BW. In deze zaak beveelt de rechtbank het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om de nodige maatregelen te nemen om de verstedelijking en verharding van onbebouwde terreinen die groter zijn dan 0,5 ha op zijn grondgebied op te schorten, tot de goedkeuring van het gewestelijk bestemmingsplan, waarvan de herziening werd geïnitieerd door het regeringsbesluit van 23 december 2021, uiterlijk tot 31 december 2026. De context in deze rechtszaak is uniek. Waar het hof van beroep in de Klimaatzaak een appreciatiemarge gaf aan de Belgische Staat en de gewesten om de maatregelen te kiezen om de vooropgestelde mitigatiedoelstelling te halen, legt de rechtbank van eerste aanleg in de Brusselse zaak een meer afgebakende maatregel op. De rechter voelde zich hier vrij genoeg om deze maatregel op te leggen omdat er reeds initiatieven genomen waren door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om tegemoet te komen aan de verplichtingen rond adaptatie, met name het initiatief om het gewestelijk bestemmingsplan (Plan Régional d'Affectation du Sol) aan te passen en de daaropvolgende ontwerpordonnantie van 11 maart 2025 waarin een moratorium werd ingesteld op bepaalde omgevingsvergunningsaanvragen met betrekking tot projecten op openbare braakliggende terreinen in afwachting van het voltooien van het bestemmingsplan⁴⁹.

22. Uit deze zaak blijkt dat de ruimtelijke ordening een zeer belangrijke rol kan vervullen op het vlak van adaptatie. Dat de eerste *gerichte* adaptatierechtszaak in België zich richt tot de materie van de ruimtelijke ordening is echter niet verwonderlijk. De ruimtelijke ordening wordt in de literatuur immers beschreven als een van de materies bij uitstek om adaptatie aan te pakken⁵⁰.

IV. HET VLAAMS REGELGEVEND KADER VOOR LOKALE BESTUREN: EEN KLUWEN DAT DE VERSNELLING VAN KLIMAATADAPTATIE TEGENHOUDT

23. Naast het gewestelijk niveau kunnen ook lokale besturen een belangrijke bijdrage leveren aan de strijd tegen de klimaatverandering⁵¹. In de praktijk is de tendens tot het toe-eigenen van de taak van klimaatadaptatie onder het ge-

meentelijk belang zichtbaar, onder de invloed van het Europees Burgemeestersconvenant. Volgens de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) hebben 293 van de 300 gemeenten het burgemeestersconvenant 2030 ondertekend⁵². Ook aan het lokale niveau geeft het ruimtelijkeordeningsrecht ruime bevoegdheden en instrumenten om de ruimte aan te passen aan de gevolgen van de klimaatverandering. Zo zijn lokale besturen mee bevoegd over het plannings- en vergunningsbeleid en kunnen zij naar analogie met de rechtszaak voor de rechtbank van eerste aanleg d.d. 29 oktober 2025 ook ruimtelijke uitvoeringsplannen opstellen om een halt toe te roepen aan de verharding van onbebouwde terreinen⁵³. Ook via hun lokale belastingbevoegdheid kunnen lokale besturen indirect klimaatadaptatie bevorderen. Bijvoorbeeld door het uitvaardigen van belastingen op ondoorlaatbare oppervlakten. Hoewel deze instrumenten van cruciaal belang zijn om onbebouwde zones te vrijwaren, zal het niet bebouwen van zones onvoldoende zijn om steden voldoende weerbaar te maken tegen de gevolgen van de klimaatverandering.

24. Het realiseren van nature-based solutions zoals het aanleggen van stadsbossen, groene ruimten, retentiegebieden, etc. zijn tevens cruciaal. Ook op dit gebied biedt het Vlaams ruimtelijk ordeningsrecht instrumenten aan het lokale bestuursniveau, meer bepaald het realisatiegerichte instrumentarium. Dit werd enkel jaren geleden opnieuw onder de aandacht gebracht door het decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, het zogenaamde Instrumentendecreet, van 26 mei 2023⁵⁴. Dit decreet bouwt verder op het decreet betreffende de landinrichting en wordt de logische en noodzakelijke stap genoemd in de bundeling en afstemming van de omgevingsinstrumenten met het oog op ruimtelijke realisaties op het terrein⁵⁵. Er werd gekozen voor de termen 'realisatiegericht instrumentarium of realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten'⁵⁶. Hierbij ligt de focus op de omgevingsinstrumenten en de inzetbaarheid ervan voor de realisatie van diverse visies, plannen en projecten. Het kan gaan om landinrichtingsplannen, natuurbeheerplannen, ruimtelijke beleidsplannen en dergelijke⁵⁷. De plannen waarvan men de uitvoering beoogt, zijn gelijkaardig aan degene die door het Landinrichtingsdecreet worden beoogd.

49 Op het moment van publicatie van deze bijdrage is de ordonnantie nog niet goedgekeurd en bevindt het zich nog steeds in de ontwerpfasen. Gelet op de beperkte bevoegdheden van de regering in lopende zaken zal dit wellicht niet wijzigen op korte termijn.

50 EUROPESE COMMISSIE, *The vital role of nature-based solutions in a nature positive economy*, Publications Office of the European Union, 2022, DOI: 10.2777/307761; ALBRECHT J., 'Climate adaptation law: a European perspective', *China-EU Law Journal* 2024, DOI: 10.1007/s12689-024-00109-8; VENUTI F., 'Bridging NbS and legal literature: Institutional, procedural and substantive barriers to nature-based solutions implementation', *Land Use Policy* 2025/151, (1) 7.

51 DE BRUCKER L., 'Klimaat aansprakelijkheid van lokale besturen. Betaalt de burgemeester straks de rekening?' in CAILLET C., DE BRUCKER L., DE MAYER P., e.a. (eds.), *Actualia publiekrecht 2024/Actualités du droit public 2024*, Intersentia, 2024, (1) 4; DE BRUCKER L., 'Klimaatcrisis in de Belgische bevoegdheidsverdeling. Fungeert een versterking van de lokale autonomie als katalysator voor een performanter klimaatbeleid?' in REYBROUCK K., SOTTIAUX S. en PAS W. (eds.), *Inspiratie voor de staatshervorming*, Intersentia, 2023, (329) 330.

52 VVSG, 'Burgemeestersconvenant 2030', www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/burgemeestersconvenant-2030 (geraadpleegd op 5 april 2025).

53 VANGENECHTEN M., 'De regulering van tuinen voor klimaat(adaptatie) doeleinden: stand van zaken van het lokale recht en vergunningenbeleid', *T.Gem.* 2025/4, (189) 198.

54 Decr.VI. 26 mei 2023 betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, BS 3 juli 2023 (hierna: 'Instrumentendecreet').

55 Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2019-2020, nr. 194/1, 10 en 13.

56 Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2019-2020, nr. 194/1.

57 *Ibid.*, 12.

A. Klimaatadaptatie als doelstelling van het Instrumentendecreet

25. Het decreet is geconcipeerd vanuit een maximale ‘omgevingsgedachte’⁵⁸. Dit decreet beoogt volgens artikel 4 “*[e]en afgewogen en gemotiveerde inzet van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten met het oog op een optimaal gebruik van onroerende goederen binnen de doelstellingen van het omgevingsbeleid, vermeld in artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en artikel 1.2.1 van het decreet van 5 april houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid*”. In dit doelstellingenartikel verwijst de decreetgever uitdrukkelijk naar de doelstellingen van de VCRO en het DABM. De instrumenten die worden afgestemd, bevinden zich echter ook in andere sectorale decreten, zoals het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid⁵⁹, die ook een eigen doelstelling nastreven. De keuze voor de verwijzing naar de doelstellingen uit de VCRO en het DABM is m.i. toch logisch omdat artikel 1.1.4. VCRO de overkoepelende doelstelling bevat voor het beleid van de ruimtelijke planning en artikel 1.2.1. DABM de overkoepelende doelstelling voor het milieubeleid. Samen vormen zij het kader voor het te voeren ‘omgevingsbeleid’. De instrumenten die gevat worden door het Instrumentendecreet kunnen heel de fysieke leefomgeving regelen. De kadering van de doelstelling uit het Instrumentendecreet in de doelstellingen van het omgevingsbeleid is er gekomen als tegemoetkoming aan de opmerking van de strategische adviezen⁶⁰. De raden vonden de initieel vooropgestelde doelstelling te vrijblijvend⁶¹. De formulering “*met het oog op een optimaal gebruik van onroerende goederen*” was te ontoereikend gelet op de ruime ambities van het Instrumentendecreet om een effectief realisatiegericht omgevingsbeleid te voeren⁶². De raden verwijzen in hun motivering, wat betreft de door te voeren wijziging, ook naar het belangrijke verband met het BRV⁶³. Dit duidelijk verband met het BRV wordt eveneens zeer duidelijk gelegd in de memorie van toelichting van het Instrumentendecreet, zoals dit ook het geval was in de memorie van toelichting bij het Landinrichtingsdecreet, maar dan met het verschil dat het verwees naar het structuurplan van Vlaanderen (de voorganger van het BRV)⁶⁴. De instrumenten uit de instrumentenbox dienen dus ook bij te dragen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen uit het BRV. Ook klimaatadaptatie van steden is een belangrijke doelstelling van het BRV⁶⁵.

26. De vraag die bij deze nieuwe doelstelling rijst, is de volgende: geldt de doelstelling voor alle instrumenten uit het Instrumentendecreet, zowel de nieuwe die in het decreet

werden (en zullen worden) opgenomen, als de instrumenten die geharmoniseerd en gewijzigd werden? Het doelstellingenartikel wijzigt niets aan de doelstellingen die reeds werden opgenomen in de andere decreten, waarin het merendeel van de instrumenten verankerd zit⁶⁶. M.i. is het doelstellingenartikel zo breed geformuleerd dat het ook de doelstellingen van alle andere decreten omsluit. Zolang de instrumenten vervat blijven zitten in de verschillende decreten, zal het bij het gebruik ervan toch steeds noodzakelijk zijn om na te gaan of gebruik past binnen de doelstelling van het decreet waarin de instrumenten vervat zitten.

B. Geen overkoepelende procedure en toetsingskader in het Instrumentendecreet

27. Het Instrumentendecreet voert geen nieuwe procedure in, die de bestaande procedures uit bijvoorbeeld het Landinrichtingsdecreet zou kunnen vervangen⁶⁷. De reden die hiervoor werd aangedragen is de vaststelling dat in andere decreten het procesverloop, procedures en beslissingen voor realisatiegerichte projecten of plannen voldoende worden verankerd⁶⁸. Daarnaast voorziet het ook geen formeel toetsingskader om een gemotiveerde keuze te maken tussen de beschikbare (combinaties van) instrumenten⁶⁹. Het toetsingskader dat aanvankelijk vooropgesteld werd⁷⁰ en nadien geschrapt werd⁷¹, ging uit van een ‘verscherpte motiveringsplicht’. De minimale invulling van het toetsingskader kwam voort vanuit de overweging om de administratieve last die verbonden is aan het inzetten van realisatiegerichte instrumenten tot het minimum te beperken⁷². Deze verscherpte motiveringsplicht zou naast de bestaande formele en materiële motiveringsplicht bestaan en zou aanwezig moeten zijn in elke relevante beslissing ter realisatie van een project of plan⁷³. Hierin zou de instrumentafweging moeten worden opgenomen en zou moeten worden aangetoond dat de gezamenlijke inzet van instrumenten voldoet aan de criteria van legitimiteit, billijkheid, efficiëntie en effectiviteit⁷⁴. Het gebrek aan dit kader in het Instrumentendecreet staat in schril contrast met de gedetailleerde formele instrumentafweging die het Landinrichtingsdecreet m.i., normaliter ook na de inwerkingtreding van het Instrumentendecreet, oplegt bij de inzet van de landinrichtingsinstrumenten

58 Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2019-2020, nr. 194/1, 13.

59 BS 14 november 2003.

60 Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2019-2020, nr. 194/1, 92.

61 *Ibid.*, 237.

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*

64 *Ibid.*, 12 en 233.

65 DEPARTEMENT OMGEVING, Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Strategische visie, 2018, 42, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28360>.

66 Zie *Tabel 16* voor een overzicht van de verschillende decreten en hun instrumenten.

67 Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2019-2020, nr. 194/1, 16.

68 *Ibid.*

69 Bv. hoe een keuze maken tussen de inzet van een klassiek (gemeentelijk) ruimtelijke uitvoeringsplan (RUP) met automatisch planbaten-planschade te gevolg ten opzichte van herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, waarbij planbaten en planschade wordt uitgeschakeld? Zie Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2019-2020, nr. 194/1, 14-15; BUGGENHOUDT C., ‘De instrumentafweging in het ontwerp van instrumentendecreet: back to basics’, *TOO* 2021/3, (197) 198.

70 Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2019-2020, nr. 194/1, 13.

71 Amend. op het ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2020-2021, nr. 194/11, 53.

72 Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2019-2020, nr. 194/1, 14.

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*, art. 14, 16 en 71.

en zelfs bij een combinatie van landinrichtingsinstrumenten met instrumenten uit andere decreten. Dus als een overheid een landinrichtingsinstrument wil gebruiken, zal automatisch de procedure en de bijbehorende instrumentafweging uit het Landinrichtingsdecreet gebruikt moeten worden⁷⁵. Indien er gewerkt wordt met een combinatie van verschillende instrumenten die niet vervat zitten in het Landinrichtingsdecreet, zullen, zoals BUGGENHOUDT opmerkt, de beginselen van behoorlijk bestuur en eventueel de Wet Motivering Bestuurshandelingen een toetsingskader kunnen bieden⁷⁶.

C. Een schijnbare groepering van instrumenten

28. De verwachting die de decreetgever creëert door het gebruik van het opschrift 'decreet betreffende het realisatie-

nieuwe instrumenten⁷⁸. Het uitgangspunt waarvan vertrokken werd, is het behoud van de grondslag van de instrumenten die geharmoniseerd en geoptimaliseerd werden, in de eigen (sectorale) decreten⁷⁹. Dit betekent dat, nog meer dan voordien, gelet op de toename van het aantal instrumenten, de overheid per project, plan of programma zal moeten nagaan wat het toepassingsgebied is van de aparte decreten vooraleer men de instrumenten kan inzetten en volgens welke procedure, alsook welk bestuursniveau de instrumenten kan inzetten. De nieuwe instrumenten en de geharmoniseerde procedures worden in het Instrumentendecreet zelf opgenomen⁸⁰. Nieuwe en latere ontwikkelde instrumenten zullen door de zogenaamde aanbouwfilosofie⁸¹ ook op een later tijdstip een plaats krijgen in het decreet.

Tabel 2. Instrumentenbox Instrumentendecreet⁸²

Inrichting	Inrichtingswerken (uit kracht van wet) Natuurinrichting	Erfdienstbaarheden tot openbaar nut	Vergoeding voor waardeverlies van gronden	Stedenbouwkundige last
Beheer	Beheerovereenkomst	Dienstenvergoeding		
Verwerving	Verwerving	Projectmatig recht van voorkoop	Koopplicht	Via groundbank: lokale groundbanken en recht van voorkeur
Grondmobiliteit	Ruilverkaveling	Gebruiksruil	Vrijwillige herverkaveling	Herverkaveling uit kracht van wet (met planologische ruil)
Verevening	Planschade + planbaten	Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten		
Specifiek	Vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfstopzetting, bedrijfsreconversie	Ruimtelijke impulsprojecten	Instrumentarium leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten	Convenanten en contracten

gerichte instrumentarium (citeeropschrift: het Instrumentendecreet)', namelijk een bundeling van alle instrumenten in één decreet om tot realisatie op het terrein over te gaan, wordt niet ingevuld. Een echte groepering van de verschillende instrumenten in één instrumentendecreet is er uiteindelijk niet gekomen, hoewel de nieuwe instrumenten wel in het nieuwe Instrumentendecreet opgenomen moeten worden. De decreetgever had drie doelstellingen voor ogen: (1) een harmonisering van de instrumenten uit verschillende decreten en een vereenvoudiging van de procedure, (2) een optimalisatie van een aantal bestaande instrumenten⁷⁷, en (3) het invoeren van

29. Deze instrumentenbox bouwt verder op de instrumentenkoffer en dient als visualisatie van het realisatiegerichte instrumentarium⁸³. Zoals hierboven aangegeven, wordt het instrumentarium uit deze box niet volledig geregeld in het Instrumentendecreet, maar blijven de bestaande instrumenten behouden in hun eigen regelgeving. Aangezien het Instru-

75 Zie art. 4.2.1. en 4.2.2. Landinrichtingsdecreet.

76 BUGGENHOUDT C., 'De instrumentafweging in het ontwerp van instrumentendecreet: back to basics', *TOO* 2021/3, (197) 205.

77 Doordat artikel 6.1.1. van het Landinrichtingsdecreet een vijfjaarlijkse evaluatie van het decreet vereist, werden een aantal instrumenten uit die koffer, zoals het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil', reeds geëvalueerd bij de totstandkoming van het decreet en werden suggesties op basis van deze evaluatie in het Instrumentendecreet mee opgenomen. Art. 6.1.1. Landinrichtingsdecreet; VLAAMSE

LANDMAATSCHAPPIJ, *Rapport evaluatie Decreet Landinrichting*, 2020, 153, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/41653>.

78 Zie voor een beknopt overzicht van de wijzigingen die het Instrumentendecreet doorvoerde: VOORTER J., VAN ESBROECK C., THEWIS L. e.a., 'Het Instrumentendecreet en het Decreet betreffende de woonreservegebieden: een (kritische) reflectie', *TBO* 2023/3, (89) 89-103; VAN ESBROECK C., 'Het Instrumentendecreet toch nog gestemd in het Vlaams Parlement. Kogel door de kerk of boomerang?', *STORM* 2023/2(2), (1) 1-7.

79 Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2019-2020, nr. 194/1, 10.

80 Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2019-2020, nr. 194/1, 10.

81 *Ibid.*, 9.

82 *Ibid.*, 13.

83 Deze kan men ondertussen ook terugvinden op de website van de Vlaamse Landmaatschappij.

mentendecreet voortbouwt op het Landinrichtingsdecreet werd een gelijkaardige opdeling gehanteerd. Het begrip ‘instrument’ wordt in het decreet gedefinieerd als *“een middel om een ruimtelijk project mogelijk te maken en te realiseren”*⁸⁴. De instrumentenkoffer uit het Landinrichtingsdecreet werd uitgebreid met instrumenten uit andere decreten, zoals de stedenbouwkundige lasten uit het OVD, de planbaten en -schade en ruimtelijke impulsprojecten uit de VCRO, de ruilverkaveling uit de wet op de ruilverkaveling in der minne. Een aantal instrumenten uit die koffer van de landinrichting werden niet mee overgenomen. Het betreft instrumenten die niet in het Landinrichtingsdecreet zaten, zoals eenjarige pachten, concessies en uitstel van betaling. De harmonisering van een aantal instrumenten door het Instrumentendecreet zorgt er bovendien voor dat de instrumenten uit het Landinrichtingsdecreet die een gelijkaardige tegenhanger hebben in andere decreten, zoals het Natuurdecreet, eveneens in de instrumentenbox belanden.

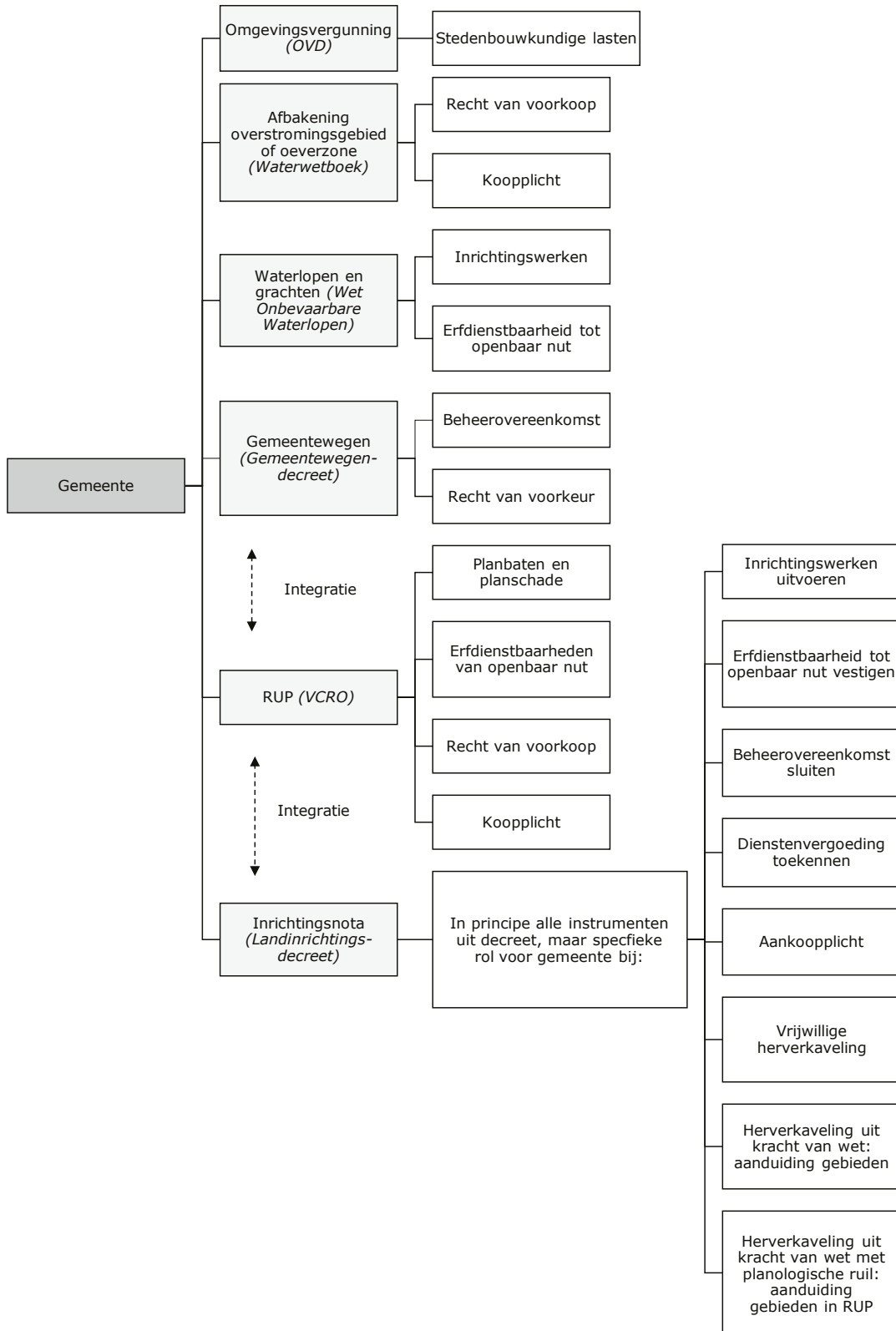
30. Hoewel de instrumenten worden geclusterd via de instrumentenbox verschilt de procedure van inzetbaarheid voor lokale besturen als volgt:

- Spoor twee van het Landinrichtingsdecreet (voor de instrumenten uit het Landinrichtingsdecreet);
- Ruimtelijk uitvoeringsplan uit de VCRO (voor de planbaten en planschade, het recht van voorkoop, de koopplicht en stedenbouwkundige erfdiensbaarheden);
- Omgevingsvergunningsprocedure uit het OVD (voor de stedenbouwkundige lasten);
- Procedure uit het Gemeentewegendecreet (voor beheerovereenkomst en recht van voorkeur);
- Afbakening van overstromingsgebieden en oeverzones (voor het recht van voorkoop en de koopplicht);
- [Ruimtelijke impulsprojecten] uit de VCRO⁸⁵.

⁸⁴ Art. 3, 11° Instrumentendecreet.

⁸⁵ Er is nog geen uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering.

Figuur 1. Realisatiegerichte instrumenten van het lokaal bestuur⁸⁶



86 Zie VAN ESBROECK C., 'Nature-based solutions voor klimaatbestendige Vlaamse steden. Verplichtingen, bevoegdheden en instrumenten van lokale besturen', Doctoraat UHasselt, 2025, <http://hdl.handle.net/1942/47486>.

31. Hieruit blijkt dat het Landinrichtingsdecreet het merendeel van de instrumenten blijft bevatten. Daarnaast wordt de procedure van twee instrumenten, de vergoeding voor het waardeverlies van gronden en de koopplichten, geregeld in het Instrumentendecreet, maar blijven de instrumenten zelf behouden in de afzonderlijke decreten waardoor de procedures (bv. de opname in een inrichtingsnota) nog steeds doorlopen moeten worden. Dit geldt voor alle koopplichten en vergoedingen voor het waardeverlies van gronden uit verscheidene decreten. Tot slot zullen nieuwe instrumenten worden toegevoegd aan het Instrumentendecreet. Op die manier creëert de decreetgever als het ware verschillende ‘instrumentendecreten’. Een mogelijke verklaring voor deze toestand is de wil om de administratieve last te verminderen⁸⁷. De decreetgever voorzag in een verscherpte motiveringsplicht die als ‘instrumentafweging’ zou dienen⁸⁸. Deze werd uiteindelijk geschrapt⁸⁹.

D. Beginselen van behoorlijke regelgeving

32. Het Instrumentendecreet, dat in hoofdzaak gezien wordt als een voortzetting van het Landinrichtingsdecreet⁹⁰ en bijkomend als een wijzigingsdecreet, creëert door zijn aanbouwfilosofie een bijkomend apart decreet waarin de realisatiegerichte instrumenten vervat (zullen) zitten.

Vanuit de beginselen van behoorlijke regelgeving kunnen hierop een aantal punten van kritiek worden geuit. Deze beginselen kunnen worden omschreven als *“de elementaire eisen waaraan elke normering, ongeacht het onderwerp of de strekking, moet voldoen en die een rechtvaardige en kwaliteitsvolle regelgeving als streefdoel hebben”*⁹¹.

De decreetgever is m.i. voorbijgegaan aan het noodzakelijkheidsbeginsel, als beginsel van behoorlijke regelgeving. Dit houdt in dat eenmaal de regelgever een duidelijk doel voor ogen heeft, hij zal nagaan op welke wijze dat doel het best kan worden bereikt en of er daartoe een nieuwe regeling vereist is⁹². Als principe geldt dat een regel overbodig is als de beoogde doelstelling zonder die regel ook kan worden gerealiseerd⁹³. Immers, eenmaal de keuze op regelgeving is gevallen, dient nog voor de meest geschikte vorm van regelgeving gekozen te worden⁹⁴. De vraag rijst of van het bestaande normenapparaat gebruik kan worden gemaakt en het bijgevolg volstaat om daarin bepaalde aanpassingen door te voeren ofwel dat er nieuwe regels tot stand gebracht moeten worden⁹⁵. De doeltreffendheid van de regelgeving

kan baat vinden bij het aansluiten op bestaande regels en structuren⁹⁶. Uit het overzicht in *Figuur 1* komt naar voren dat het merendeel van de instrumenten reeds geregeld worden in het Landinrichtingsdecreet en de regelgeving van de ruimtelijke ordening (VCRO en OVD). Het regelen van de harmonisering van de procedures van de koopplichten en de compenserende vergoedingen in het Instrumentendecreet, alsook de opname van nieuwe instrumenten, zorgt ervoor dat er als het ware een ‘instrumentendecreet’ bijkomt. Dit is m.i. niet de meest geschikte vorm waardoor de regelgeving deels⁹⁷ niet in overeenstemming is met het noodzakelijkheidsbeginsel, als algemeen beginsel van behoorlijke regelgeving. Deze conclusie wordt versterkt door de vaststelling dat de verscherpte motiveringsplicht (die de administratieve last wou verminderen) afgeschaft werd bij amendement⁹⁸.

33. Bijkomend dient opgemerkt te worden dat het gebruik van het procedé van ‘aankouwetgeving’ vooral aan de orde is bij grote wetgevende hervormingen⁹⁹. Dit zorgt er in principe voor dat niet ineens één globale normatieve tekst wordt uitgewerkt, maar dat de diverse onderdelen van de geplande regeling stelselmatig worden voorbereid en het geen rem is op de totstandkoming van het andere¹⁰⁰. Aangezien het Instrumentendecreet geen grote wetgevende hervormingen doorvoert, maar er voornamelijk op gericht is om bestaande instrumenten te harmoniseren en te optimaliseren, is het des te merkwaardiger dat er gekozen werd voor deze aanbouwfilosofie. Als voorbeeld van een grote wetgevende hervorming kan inspiratie worden gevonden in de Nederlandse Omgevingswet. Het casco van de Omgevingswet is aangevuld met de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, waarin de onderwerpen kostenverhaal, onteigening, voorkeursrecht en stedelijke kavelruil een regeling hebben gevonden¹⁰¹.

34. Kortom, de decreetgever heeft voor zichzelf bijkomend werk gecreëerd. Het bijkomend verspreiden van instrumenten in aparte decreten komt de doeltreffendheid van de regelgeving niet ten goede waardoor het aan te raden is om in een volgende stap een codificatiebeweging te maken. De gevolgen van de keuze van het decreet waarin de instrumenten dan wel verzameld moeten worden, zijn niet te onderschatten en stelt de decreetgever voor de uitdaging om de bestaande procedures, de rol van de verschillende overheden te herdenken. Hierna volgen drie voorstellen voor die codificatiebeweging.

35. Het inkantelen van alle instrumenten in het Landinrichtingsdecreet zorgt ervoor dat de zware procedure moet worden gevolgd en dat de taken van de VLM opnieuw worden uitgebreid. Bovendien hebben de lokale overheden zelf

87 Lees: de zware procedure uit het Landinrichtingsdecreet voor de gecombineerde inzet van verschillende instrumenten.

88 *Supra* nr. 24.

89 Amend. op het ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2020-2021, nr. 194/4, 36.

90 Ontwerp van decreet betreffende de landinrichting, VLAAMS PARLEMENT, 2013-2014, nr. 2361/1, 10 en 13.

91 VAN DAMME M., DUJARDIN J., SEUTIN B. e.a., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, die Keure, 2016, 106.

92 *Ibid.*, 121.

93 *Ibid.*

94 *Ibid.*, 123.

95 *Ibid.*

96 *Ibid.*

97 Voor de optimalisaties maakt het Instrumentendecreet wel gebruik van een wijzigingsstrategie in de bestaande decreten.

98 Amend. op het ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, VLAAMS PARLEMENT, 2020-2021, nr. 194/11, 53.

99 VAN DAMME M., DUJARDIN J., SEUTIN B. e.a., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, die Keure, 2016, 115.

100 *Ibid.*

101 BREGMAN A.G., DE GRAAF K.J., HAGEMAN C.P. e.a., *Handboek Bouwen onder de Omgevingswet*, IBR, 2023, paragraaf 8.2.4.

aangegeven dat het moeilijker is om de werkingsmiddelen te betalen, gelet op hun beperkte financiële draagkracht en bestuurskracht, en het voor gemeenten om die reden vaak moeilijk is om een inrichtingsnota op te maken, of te laten opmaken en uit te voeren¹⁰². Naast de financiële drempel blijkt uit het evaluatierapport dat gemeenten de regelgeving te complex vinden. De vraag rijst of het voor lokale en dus kleinere projecten noodzakelijk is om een instrumentenafweging te maken en in zekere zin (1) verantwoording af te leggen aan de hogere overheden, en (2) de inzet van het gekozen instrument te vertragen doordat de inrichtingsnota soms geen rechtsgevolgen teweegbrengt en er nadien alsnog een eisenbijkomende procedure gevolgd moet worden.

36. Een tweede mogelijkheid zou erin bestaan om het Instrumentendecreet te optimaliseren zodat het een volwaardige rol kan spelen in het beleid. De doelstelling van het decreet is zo ruim geformuleerd dat met de daarin vervatte instrumenten zowel de doelstelling van het DABM als de VCRO gerealiseerd kunnen worden. In die zin zou er als het ware een omgekeerde beweging van Nederland kunnen worden gemaakt. Waar in Nederland de regelgeving op het vlak van milieu en ruimtelijke ordening in zijn geheel op elkaar werden afgestemd en daaraan eveneens het instrumentarium van het grondbeleid werd toegevoegd, zou het Instrumentendecreet die beweging ook in gang kunnen zetten waarbij er dus eerst een afstemming is van het realisatiegerichte instrumentarium en pas later van de regelgeving van milieu en ruimtelijke ordening. Het herdenken van de procedure voor de inzet van de instrumenten zal nodig zijn, alsook de rol van de verschillende overheden, gelet op de ervaringen van het lokale niveau met de huidige manier van werken.

37. Aangezien de instrumenten kunnen worden ingezet in heel de ruimte (heel de leefomgeving), kan een derde mogelijkheid erin bestaan om alle instrumenten in te kantelen in de VCRO. Hoewel de realisatiegerichte instrumenten tot stand kwamen los van plannen, zoals beleidsplannen (of voorheen de structuurplannen), met uitzondering van de herverkaveling die gelinkt was aan een plan van aanleg, zou het koppelen van de realisatiegerichte instrumenten aan de plannen die bepalen waar en hoe ingegrepen kan worden in de fysieke leefomgeving ervoor kunnen zorgen dat het realiseren van klimaatadaptatieve maatregelen, zoals nature-based solutions, meer als een geheel wordt benaderd en de grote structuren, zoals waterlopen- en grotere aaneengesloten groengebieden, in de praktijk omgezet kunnen worden. Grotere groenstructuren zorgen bijvoorbeeld voor meer verkoeling, meer wateropvang ... De VCRO bevat naast een aantal realisatiegerichte instrumenten voornamelijk instrumenten om faciliterend op te treden. De koppeling van deze planningsinstrumenten (faciliterend) aan uitvoeringsinstrumenten wordt in Nederland gelegd. Gemeenten moet daar programma's opstellen met maatregelen die ze willen inzetten om bepaalde zaken in de fysieke omgeving te realiseren. Deze programma's zijn bovendien verplicht indien de omgevings-

waarden in een omgevingsplan niet gehaald zouden worden. Bovendien hebben de drie overheidsniveaus in de VCRO gelijke plannen, vergunningen en instrumenten ter beschikking en hebben zij de beleidsvrijheid om hiermee zelf aan de slag te gaan. Het incorporeren van de instrumenten in de VCRO biedt tot slot het voordeel dat terug aandacht wordt besteed aan die beleidsvrijheid, ook van het lokale niveau.

V. CONCLUSIE

38. De wereldwijde urgentie om onze leefomgeving aan te passen aan de gevolgen van de klimaatverandering vereist een geïntegreerde aanpak. Uit de gerichte klimaatadaptatierechtszaak voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel blijkt dat ruimtelijke planning een krachtig beleidsinstrument kan spelen om tot die noodzakelijke aanpassing te komen. Een combinatie van planningsinstrumenten met een realisatiegerichte aanpak zal cruciaal zijn om tot een volwaardige aanpassing te komen aangezien bij de realisatie de nature-based solutions pas effectief gerealiseerd zullen worden. Gelet op de verspreiding van de realisatiegerichte instrumenten in de verschillende Vlaamse decreten worden de instrumenten per decreet afzonderlijk geëvalueerd door de bevoegde overheid. Het enige evaluatieoverzicht van de instrumenten die geïntegreerd worden door het Instrumentendecreet, betreft de evaluatie door de Vlaamse Landmaatschappij. Een vijfjaarlijkse evaluatie is immers ingeschreven in het Landinrichtingsdecreet¹⁰³. Uit het eerste (2020) en tweede (2025) rapport van de VLM blijkt dat de instrumenten door het lokale niveau vooralsnog heel weinig worden gebruikt¹⁰⁴. Zowel de hoge prioriteit van klimaatadaptatie als de rol die het lokale niveau moet spelen op het gebied van de implementatie van adaptatiemaatregelen gelet op hun hyperlokaal karakter, als de beperkte capaciteiten van een lokale overheid in Vlaanderen, vergt een gestroomlijnd Vlaams regelgevend kader. Zo kunnen de lokale besturen niet alleen de bomen door het bos van de regelgeving opnieuw zien, maar ook maken dat het bos ook effectief wordt gerealiseerd.

¹⁰² VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ, *Rapport evaluatie Decreet Landinrichting*, 2020, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/41653>.

¹⁰³ Art. 6.1.1 Decr.VI. 28 maart 2014 betreffende de landinrichting, BS 22 augustus 2014.

¹⁰⁴ VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ, *Evaluatie Decreet Landinrichting*, 2025, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/79777>; VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ, *Rapport evaluatie Decreet Landinrichting*, 2020, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/41653>.