

Voka Paper



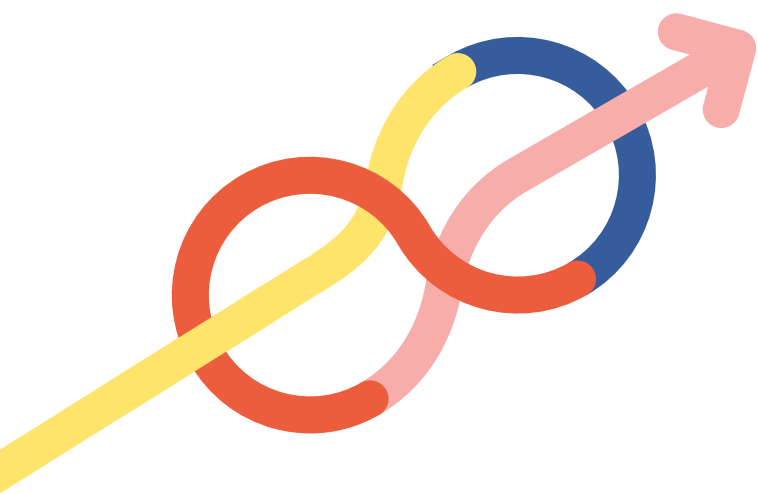
Hoe kunnen we de vergunningenknoop ontwarren?

Vlaamse en Europese oplossingen
voor robuuste vergunningen

Maarten Libeer & Robin Verbeke

Hoe kunnen we de vergunningenknoop ontwarren?

Vlaamse en Europese oplossingen voor robuuste vergunningen



Inhoud

- 3** DE ESSENTIE
- 5** HOE DE EUROPESE VERGUNNINGSWETGEVING HET PAD NAAR KLIMAATNEUTRALITEIT VERTRAAGT
- 13** VLAAMSE OPLOSSINGEN
- 21** EUROPESE OPLOSSINGEN
- 31** CONCLUSIE



Lees al onze prioriteiten op het vlak van vergunningen in ons Memorandum.

VOKA-KENNISCENTRUM

Frank Beckx | Directeur kennis- en lobbycentrum
Bart Van Craeynest | Hoofdeconoom
Sonja Teughels | Arbeidsmarkt
Gianni Duvillier | Werk en sociale zekerheid
Veerle Van Nieuwenhuysen | Arbeidsmarkt
Julie Beysens | Onderwijs
Daan Aeyels | Welzijns- en gezondheidsbeleid
Katelijne Haspeslagh | Milieu en klimaat
Robin Verbeke | Omgeving en ruimtelijke ordening
Freija Fonteyn | Logistiek en mobiliteit
Yannick Van den Broeck | Energie en klimaat
Karl Collaerts | Fiscaliteit en begroting
Dieter Somers | Digitale transformatie
Maarten Libeer | Internationaal ondernemen

COLOFON

Eindredactie
Sandy Panis

Foto's
Yoann Stas en Adobe Stock

Vormgeving
Capone

Cover
Studio Chapo

Druk
INNI Group, Heule

'Hoe kunnen we de vergunningenknoop ontwarren?' is een uitgave van Voka vzw. De overname of het citeren van tekst uit deze Voka Paper wordt aangemoedigd, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever
Hans Maertens i.o.v. Voka vzw
Burgemeester Callewaertlaan 6
8810 Lichtervelde
info@voka.be - www.voka.be



Structurele partner:





WIE?

**MAARTEN
LIBEER**

Adviseur Internationaal
Ondernemen & Europa

maarten.libeer@voka.be



WIE?

**ROBIN
VERBEKE**

Adviseur Omgeving &
Ruimtelijke Ordening

robin.verbeke@voka.be

Deze strategie bouwt voort op tientallen jaren van milieu- en natuurwetgeving die in vorige decennia ontwikkeld is. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de Habitat- en Vogelrichtlijnen. Deze wetgeving is in de afgelopen legislatuur nog aangevuld met de Natuurherstelwet. Die EU-verordening is controversieel omdat het de vergunningsverlening voor economische projecten nog moeilijker dreigt te maken.

"Veel industriële vergunningsaanvragen voor innovatieve klimaatprojecten krijgen geen goedkeuring door strikte interpretaties van Europese wetgeving."

Want in Vlaanderen streven we, naast bovenstaande ambities, uiteraard ook nog industriële en economische doelen na. Economische groei is noodzakelijk om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen. Groei zorgt voor de nodige middelen om te investeren in onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur en andere belangrijke aspecten van de samenleving. Het stelt een land ook in staat om zijn schulden te beheren en te investeren in de toekomst.

Al deze klimaat, milieu- en economische ambities zorgen voor spanningen in Vlaanderen. We leven immers in een dichtbevolkte regio met veel industrie, wat het extra moeilijk maakt om aan alle regels en eisen te voldoen. De hoge bevolkingsdichtheid en het intensieve gebruik van ruimte maken het moeilijk om stedelijke, landbouw- en »

DE ESSENTIE

Vergunningen zijn essentieel om de transitie naar klimaatneutraliteit te doen slagen. Een efficiënte vergunningsverlening zorgt ervoor dat projecten voor hernieuwbare energie worden gebouwd en elektriciteitsnetten worden versterkt. Het zorgt voor een rechtszeker kader om toekomstige investeringen aan te trekken en daarmee onze welvaart veilig te stellen. Maar we lopen vast op twee zaken. Ten eerste streven we in Vlaanderen heel wat uiteenlopende Europese doelstellingen na. Ten tweede is de (Europese) wetgeving rond dat complex geheel aan ambities erg star.

Botsende Europese doelstellingen: ontwar de vergunningenknoop

De EU pionierde in 2019 met de Europese Green deal. Dit kader werd de nieuwe groeistrategie van de Unie, gericht op klimaatverandering, milieubescherming, biodiversiteit en de overgang naar duurzame energiebronnen. Het uiteindelijke doel is om de EU tegen 2050 klimaatneutraal te maken, met een tussentijds doel om tegen 2030 de uitstoot van broeikasgassen met minstens 55% te verminderen ten opzichte van 1990.

Lees al onze
beleidsprioriteiten





natuurgebieden te combineren met de Europese milieudoelstellingen. Dit leidt tot conflicterende ruimteclaims en vergunningsproblemen.

Veel industriële vergunningsaanvragen voor innovatieve klimaatprojecten krijgen bijvoorbeeld geen goedkeuring door strikte interpretaties van Europese milieuwetgeving. Dit zorgt ervoor dat deze belangrijke projecten vertraging oplopen of zelfs onmogelijk worden, waardoor dan weer de ambities van de Green Deal in het gevaar komen.

De vergunningsverlening wordt gelukkig steeds meer een aandachtspunt van het beleid. De Europese Unie heeft al enkele initiatieven genomen om de vergunningsprocedures te versnellen, zoals de Net-Zero Industry Act en de revisie van de Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED III). Maar er is meer nodig om de vergunningenknoop te ontwarren. De huidige versnipperde aanpak en de administratieve last voor kleinere projecten vereisen een meer systemische aanpak. We onderzoeken zowel Europese als Vlaamse oplossingen.

Vlaamse oplossingen

Om de vergunningsproblemen in Vlaanderen op te lossen, zijn er verschillende aanbevelingen om de al bestaande Europese flexibiliteit toe te passen. Ten eerste moet Vlaanderen inzetten op de zogenaamde ‘projecten van dwingende redenen van openbaar belang’. Dit houdt in dat strategisch belangrijke private en publieke projecten, die mogelijk in strijd zijn met Europese verplichtingen, toch kunnen doorgaan dankzij flexibiliteitsmechanismen zoals de ‘ADC-toets’ uit de Habitatrichtlijn. Hierbij moeten projecten voldoen aan criteria zoals een alternatievenonderzoek en de compensatie van ecologische schade.

Daarnaast moet Vlaanderen onderzoeken hoe het bestaande compensatiebeleid verbeterd kan worden. Dit kan door Vlaams natuurbeleid te gebruiken voor compensaties en strategische gronden te kopen nabij speciale beschermingszones. Het ontwikkelen van ‘Renewables Acceleration Areas’ (RAA’s) of ‘Net-Zero Industry Valleys’ is ook essentieel. Dit zijn specifieke gebieden die geschikt zijn voor hernieuwbare energie- of industriële projecten en die kunnen rekenen op versnelde vergunningstrategieën en vrijgesteld zijn van bepaalde milieubeoordelingen.

Een kortere aanbeveling is om het Technisch Ondersteuningsinstrument (TSI) van de EU te gebruiken. Dat kan Vlaanderen helpen de vergunningverleningsprocessen te vereenvoudigen en versnellen door technische expertise uit Europa.

Europese oplossingen

Maar deze Vlaamse oplossingen zijn niet genoeg. Op Europees niveau moet er een systematische aanpak komen om de diverse milieudoelstellingen te behalen zonder de vergunningsverlening te vertragen. Dit vraagt om een herziening van de Strategic Environmental Assessment Directive, die lidstaten helpt bij het ontwikkelen van programmatische aanpakken. Deze programma’s moeten wetenschappelijk geïnspireerd zijn en alle risico’s in kaart brengen. Ze moeten zorgen voor een integrale milieubeoordeling die de netto milieukwaliteit behoudt of verbetert. Dit kan tijdelijke verslechteringen toestaan als ze uiteindelijk leiden tot een verbetering van de milieukwaliteit op lange termijn.

Een andere piste is om specifieke trajecten te creëren voor de verschillende lidstaten. Dit betekent dat lidstaten de flexibiliteit moeten krijgen om doelstellingen in een bepaalde volgorde te behalen, afhankelijk van hun specifieke context en uitdagingen. Dit moet gekoppeld zijn aan een systeem dat controleert of de gemaakte doelstellingen worden behaald. Hierdoor kan een lidstaat bijvoorbeeld tijdelijk afwijken van bepaalde milieurichtlijnen om prioriteit te geven aan urgentere klimaatdoelstellingen. Een alternatieve piste is om te werken op basis van een duidelijkere hiërarchie van wetgevende doelstellingen. Een hiërarchische benadering in de vergunningenprocedure houdt in dat verschillende wettelijke en beleidsmatige doelen worden geordend op basis van prioriteit.

Door een samenhangende aanpak van milieuwetgeving en klimaatambities te volgen, kunnen de doelen van de Green Deal worden gerealiseerd zonder onnodige vertragingen en kosten. Dit vraagt om een nauwe samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus en Europese partners om flexibele oplossingen te ontwikkelen die rekening houden met de specifieke situatie en uitdagingen van regio’s zoals Vlaanderen. «



De vele uitdagingen waar we voor staan inzake vergunningen start met de vaststelling dat de karakteristieken van Vlaanderen het sowieso moeilijk maken: dichtbevolkt en geïndustrialiseerd. Dit gecombineerd met een veelvoud van ambities en rigide (interpretatie van) wetgeving zorgt voor de huidige knoop waarin we ons momenteel bevinden.

Hoe de Europese vergunningswetgeving het pad naar klimaatneutraliteit vertraagt

Verschillende (Europese) ambities

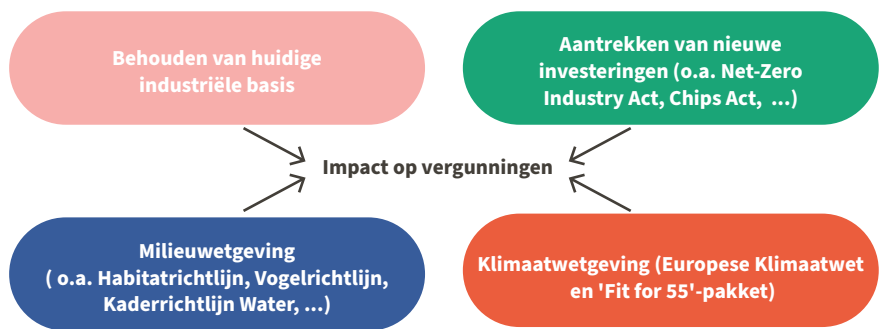
Sinds 2019 is de EU Green Deal de nieuwe groeistrategie van de Europese Unie. Deze brede strategie wil niet alleen klimaatverandering en milieubescherming aanpakken, maar ook biodiversiteit en de transitie naar duurzame energie bevorderen. Het doel is om de EU tegen 2050 klimaatneutraal te maken.

De Europese Unie had voor de EU Green Deal al een lange geschiedenis van milieu- en natuurwetgeving. Sinds de jaren '70 zijn er richtlijnen en wetten geïmplementeerd die de kwaliteit van onze leefomgeving moeten verbeteren, zoals de Habitat – en Vogelrichtlijn.

Binnen het 'Green Deal'-pakket zijn recent belangrijke wetgevingen goedgekeurd die specifiek gericht zijn op klimaatverbetering, zoals de Europese Klimaatwet en het 'Fit for 55'-pakket. Deze initiatieven zijn cruciaal om de ambitieuze doelstellingen van de EU te behalen: tegen 2050 een klimaatneutraal continent worden en tegen 2030 de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55% verminderen ten opzichte van 1990.

De Green Deal combineert deze milieudoelstellingen met duurzame economische groei en industriële innovatie. Door in te zetten op onderzoek en de ontwikkeling van groene technologieën, wil de EU nieuwe economische kansen en werkgelegenheid

Figuur 1: Meerdere (Europese) ambities in Vlaanderen



creëren. Deze economische ambities zijn een essentieel deel van de puzzel, niet het minst om onze (toekomstige) welvaart te beschermen. De industrie vormt immers de ruggengraat van de Vlaamse economie. Sectoren zoals de chemische industrie, machinebouw en voedingsmiddelenindustrie zijn goed voor een aanzienlijk deel van het regionale bbp en zorgen voor duizenden directe en indirecte banen.

Naast de bestaande industrie, wil (en moet) Vlaanderen ook nieuwe (clean tech-)investeringen aantrekken. Door te investeren in groene technologieën en duurzame productieprocessen, kunnen we de uitstoot van broeikasgassen verminderen en een leidende rol spelen in de transitie naar een koolstofarme economie. Hierdoor kunnen we niet alleen de economische welvaart van Vlaanderen veiligstellen, maar ook een duurzame toekomst voor onze regio garanderen.

Figuur 2: Belang van de Vlaamse industrie



BRON: NBB EN EUROSTAT, 2024

Als werkgeversorganisatie staan we achter de ambitieuze doelstellingen van de Europese Unie. Toch staan we voor een uitdaging: enerzijds hebben we te maken met hoge Europese ambities, anderzijds is er weinig ruimte om die te realiseren, vooral in een dichtbevolkte en versnipperde regio als Vlaanderen.

Vlaanderen als dichtbevolkte en sterk geïndustrialiseerde regio

Uiteraard is het combineren van deze ambities niet enkel onze uitdaging, iedereen heeft hiermee te maken. Wat het voor Vlaanderen extra moeilijk maakt, is dat we bij uitstek een verstedelijkte en dichtbevolkte regio zijn. Met een bevolking van meer dan 6,5 miljoen mensen op een oppervlakte van slechts 13.522 vierkante kilometer is Vlaanderen een van de meest dichtbevolkte regio's in Europa. Door de hoge bevolkingsdichtheid wordt de beschikbare ruimte intensief gebruikt, waarbij stedelijke gebieden, landbouwgrond en natuurgebieden dicht bij elkaar liggen. Zie ook de figuren 3 en 4. Die specifieke Vlaamse situatie maakt het des te moeilijker om aan alle regels en eisen te voldoen. Er moet te veel gebeuren op te weinig oppervlakte.

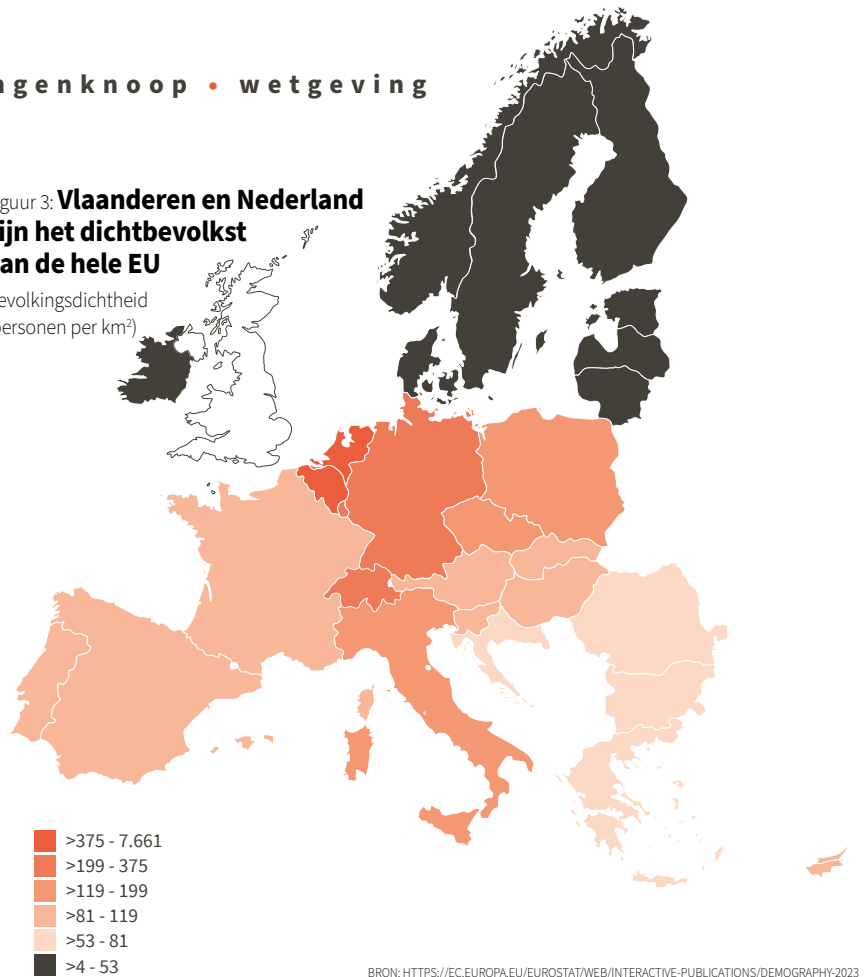
Daarnaast speelt, zoals hierboven al aangehaald, de industrie een essentiële rol in de Vlaamse economie. De figuur hiernaast toont ook aan dat we op vlak van 'industriële densiteit' bij de koplopers van Europa behoren.

Vlaanderen moet bovendien concurreren in een wereldwijde race om clean tech projecten aan te trekken. Deze projecten zijn van vitaal belang voor de toekomst van Vlaanderen, maar het verkrijgen van de benodigde vergunningen is vaak een struikelblok.

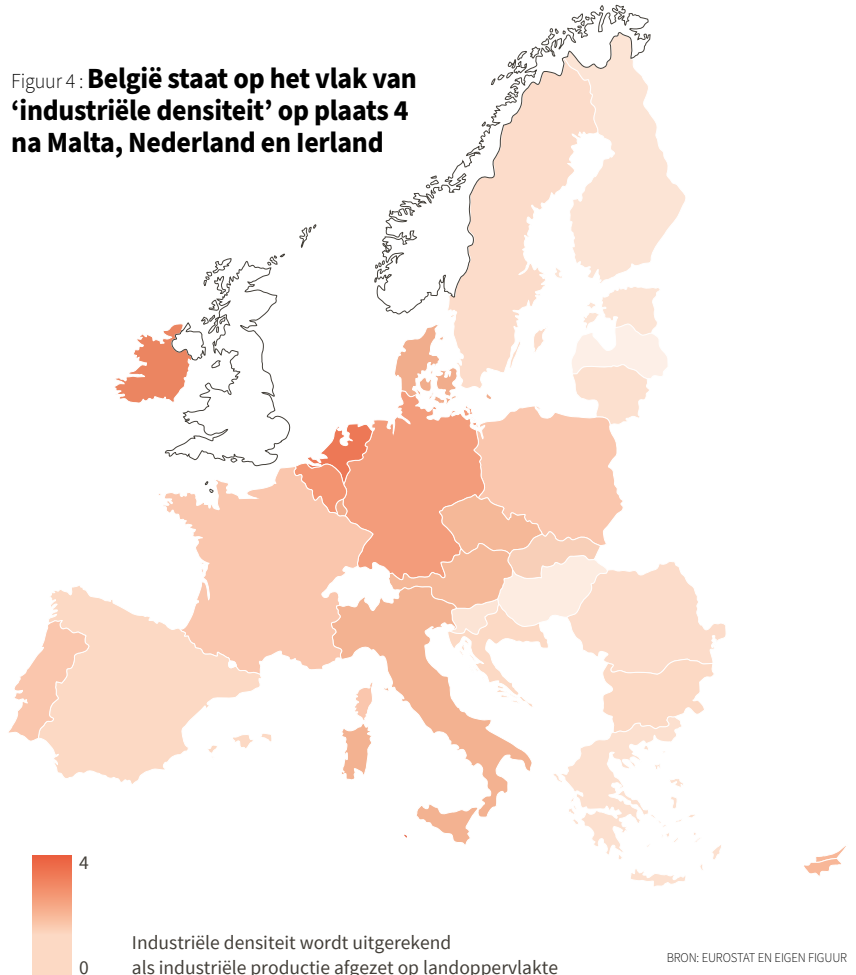
Van de industriële vergunningsaanvragen die in 2023 in Vlaanderen zijn ingediend, leidde zo'n 34% niet tot een gunstige vergunningsbeslissing. Die slechte cijfers zetten zich verder in 2024, waarbij ongeveer de helft (ca. 46%) van de vergunningsbeslissingen leidde tot een weigering of een stopzetting van de procedure. En als

Figuur 3: Vlaanderen en Nederland zijn het dichtbevolkt van de hele EU

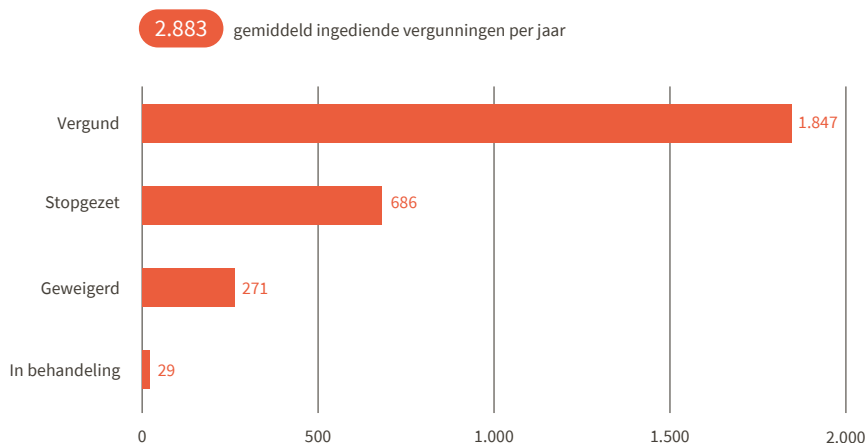
Bevolkingsdichtheid (personen per km²)



Figuur 4: België staat op het vlak van 'industriële densiteit' op plaats 4 na Malta, Nederland en Ierland



Figuur 5: **34% van de vergunningen werden stopgezet of geweigerd in 2023**



“Enerzijds hebben we te maken met hoge Europese ambities, anderzijds is er weinig ruimte om die te realiseren, vooral in een dichtbevolkte en versnipperde regio als Vlaanderen.”

we kijken naar de gemiddelde cijfers voor alle vergunningsaanvragers, is het opvallend dat de beroepskans bij een industrieel project meer dan dubbel zo groot is én de gemiddelde doorlooptijd aanzienlijk langer is.¹

De cijfers zijn barslecht, waarbij de vergunningsobstakels (namelijk de vergunningskans, beroepskans en doorlooptijd) voor industriële projecten telkens groter en moeilijker zijn.

Veel ambities leiden tot verschillende, contrasterende ruimteclaims

Die kenmerken van Vlaanderen – dichtbevolkt en relatief geïndustrialiseerd – zorgen er dus voor dat ruimte schaars en zeer gewild is. Wanneer we dit combineren met de verschillende ambities die Europa ons oplegt met betrekking tot klimaat en milieu, zorgt

dit ervoor dat deze verschillende ambities onzacht met elkaar in aanraking (lijken te) komen en er verschillende claims zijn op de beschikbare ruimte. Dit leidt meer en meer tot taferelen waarbij verschillende klimaat- en milieudoelstellingen op korte termijn en binnen specifieke projecten met elkaar in conflict komen.

Door de beperkte ruimte is het ook moeilijk om alle (Europese) ambities in Vlaanderen te realiseren, zie ook de getuigenis van VWEA hiernaast. Dit manifesteert zich in de moeilijke vergunningsverlening. En dit is de kern van de zaak: de te strikte toepassing van Europese regels leidt

GETUIGENIS VWEA

Hoe windenergieprojecten moeilijk van de grond komen

“De Vlaamse Windenergie Associatie (VWEA), de sector-federatie voor windenergie in Vlaanderen, merkt bij haar leden een grote drive om de transitie naar klimaatneutraliteit mee te helpen bouwen. Maar soms botsen ze op de schijnbare tegenstelling tussen de natuur- en milieudoelstellingen in het dichtbevolkte en geïndustrialiseerde Vlaanderen. De transitie naar hernieuwbare energiebronnen, en windenergie in het bijzonder, is van strategisch belang om de energie-onafhankelijkheid van het land te bespoedigen, om broeikasgas- en stikstofemissies te verminderen, en is dus ook de beste manier om onze natuur en biodiversiteit te vrijwaren. Hoewel de effecten van die verminderde emissies onmiskenbaar gunstig zijn voor biodiversiteit op macroniveau, worden vergunningstrajecten beoordeeld op lokale natuurrisico’s (vogels, vleermuizen, ...). Hierdoor ontstaat soms een schijnbare tegenstelling tussen natuur en windprojecten, waarvan die laatste vaak de dupe zijn.”

“Nochtans zijn het behoud van natuur/ biodiversiteit en de verdere uitbouw van windenergie in Vlaanderen geen vijanden, maar juist bondgenoten. Een consequente beoordeling in een transparant toetsingskader, waarbij potentiële effecten punctueel beoordeeld worden, is daarbij essentieel. De VWEA-leden zijn om die reden bereid verder te investeren in onderzoek ten voordele van de biodiversiteit, om de verdere uitbouw van windenergie in Vlaanderen alle kansen te geven.”

1. Bron: Omgevingsloket Rapportering, september 2024.



DE CASE INEOS

Project ONE stuit op rigide Europese wetgeving

Al ruim vijf jaar probeert INEOS in Vlaanderen een vergunning te bekomen voor Project ONE, een ethaankraker die de petrochemiecluster in Antwerpen fundamenteel vernieuwt met een ecologische voetafdruk die minder dan de helft bedraagt van de beste gelijkaardige installatie vandaag. De kraker zal ethyleen produceren, een van de meest gebruikte basischemicaliën voor ontelbare en onmisbare toepassingen waar ieder van ons, zonder erbij stil te staan, gebruik van maakt. Door productie van basisgrondstoffen lokaal te verankeren, verhogen we ook de kans dat volgende stappen in de waardeketen hier behouden blijven met hoogwaardige jobs in de maakindustrie.

Project ONE is daarnaast de enige greenfield investering van zijn soort en grootste investering in de Europese chemie in 25 jaar. Een 'future-proof' installatie ook, want in staat om klimaatneutraal te worden door 100% op low-carbon waterstof te draaien, zodra deze voorradig is. Een project dat fundamentele vernieuwing teweegbrengt in de chemische cluster in Antwerpen.

Dit initiatief stuit echter op de rigide Europese wetgeving, met name de Habitatrictlijn, die strikte voorwaarden stelt voor de bescherming van kwetsbare natuurgebieden. De Habitatrictlijn heeft als doel Natura 2000-gebieden te beschermen tegen schadelijke invloeden zoals stikstofneerslag, die kan leiden tot verarming van ecosystemen. Stikstofuitstoot is een groot probleem in Vlaanderen, waar veel kwetsbare natuur al onder druk staat. Projecten zoals dat van INEOS moeten aantonen dat ze geen significante negatieve effecten hebben op deze beschermde gebieden, wat vaak moeilijk te garanderen is, zelfs met een minimale uitstoot. De stikstofuitstoot van de nieuwe fabriek zou zeer beperkt zijn. Volgens berekeningen van het bedrijf gaat het om maximaal 0,12 kg stikstof tegen een achtergrond van 33 kg per hectare op jaarbasis afkomstig van andere bronnen. De strikte interpretatie van de Habitatrictlijn betekent dat ook kleine emissies kunnen leiden tot een negatief advies. Dit verhindert de komst van de fabriek, ondanks de belofte van duurzame en moderne productieprocessen. De starheid van deze wetgeving maakt het lastig voor bedrijven om bij te dragen aan de verduurzaming van de Vlaamse industrie, ook als hun impact op het milieu gering is.



tot een paradox: de vergunningsverlening komt in het gedrang waardoor zelfs belangrijke klimaatprojecten niet van start kunnen gaan door een beperkte overschrijding van Europese milieunormen. Op die manier wint noch het milieu, noch het klimaat. De case INEOS bewijst dit ook.

Een belangrijk element bij die patstelling is het inzetten van het Europees recht als juridisch wapen. Zowel bepaalde verenigingen als particulieren gebruiken het Europees recht als argument om bepaalde projecten tegen te houden. Dat is een jammere zaak. Hoewel het juridische kader uiteraard moet worden nageleefd, leiden die juridische procedures vaak tot zeer strenge interpretaties en onnodige kosten en vertragingen. Hoewel dit niet het voorwerp van deze paper uitmaakt, pleiten we tegelijkertijd voor een groter (juridisch) vertrouwen in wetenschappelijk studiewerk. Zonder afbreuk te doen aan de toegang tot een rechter, kan het niet de bedoeling zijn dat wetenschappelijke conclusies van erkende deskundigen keer op keer in vraag worden gesteld.²

In elk geval zien we wel duidelijk dat de vergunningsverlening ervoor zorgt



dat beloftevolle projecten niet van de grond komen.

Op die manier komen ook andere aspecten van het Green Deal-verhaal in Vlaanderen in gevaar. Denk maar aan de modal shift, de elektrificatie, klimaatneutraliteit of de circulaire economie. Ook deze projecten hebben vergunningen nodig om van start te kunnen. Laat dit net de grote ‘vergunningparadox’ zijn: vergunningen zijn absoluut noodzakelijk om de doelstellingen te bereiken en investeringen te realiseren. Als we door te veel – soms tegenstrijdige - ambities geen enkele ambitie kunnen waarmaken, wat is dan het nut van die ambities? Ook het spoorwegtraject in Ekeren is hier een voorbeeld van.

»

2. *Zo lijkt het Voka noodzakelijk om in te zetten op meer wetenschappelijke expertise op het niveau van bestuurscolleges en rechtbanken. Tegelijkertijd pleiten we voor een bijzondere bewijswaarde voor wetenschappelijk studiewerk, waarbij het niet voldoende is om twijfel te zaaien maar de beweerde milieueffecten effectief moeten worden aangetoond.*

VOORBEELD

Hoe de vergunningsverlening ook de modal shift raakt

De haven van Antwerpen is een cruciaal logistiek knooppunt, waar een toename van goederenvervoer via het spoor wordt nagestreefd om de congestie en vervuiling van wegvervoer te verminderen. Spoorwetbeheerder Infrabel heeft ambitieuze plannen voor de bouw van een tweede spoortoegang om de spoorcapaciteit te vergroten.

Het project voor de bouw van een tunnel van bijna drie miljard euro is bedoeld om de haven van Antwerpen beter bereikbaar te maken en het aantal goederentreinen aanzienlijk te verhogen. Momenteel verloopt al het goederenvervoer per spoor via één drukke spoorlijn, wat leidt tot congestie en inefficiëntie. De ‘Tweede Spoortoegang’, een lange boortunnel richting Lier, is na uitgebreide studies als de meest effectieve oplossing naar voren gekomen. Deze nieuwe spoorverbinding zou de capaciteit voor goederenvervoer per spoor verdubbelen en de afhankelijkheid van vrachtwagens verminderen, wat bijdraagt aan een lagere verkeersdruk en minder uitstoot van schadelijke stoffen.

Het project past daarmee goed binnen de bredere klimaatdoelstellingen van de Europese Unie. Maar de strenge Europese natuurwetgeving vormt een aanzienlijke uitdaging voor de voortgang, aangezien het project mogelijk negatieve gevolgen heeft voor beschermde natuurgebieden. Een belangrijke hindernis vormt de stikstofproblematiek. De vergunning voor een cruciaal deel van het project in Ekeren is recentelijk vernietigd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen vanwege onzekerheden over de stikstofuitstoot tijdens de werkzaamheden. Dit terwijl de uiteindelijke doelstelling van het project is om de uitstoot te verminderen door meer goederen per spoor te vervoeren in plaats van per vrachtwagen. De ironie is dat door de vertraging van het spoorproject meer vrachtwagens op de weg blijven, wat leidt tot hogere stikstofemissies dan wanneer het project zou doorgaan.

De situatie illustreert hoe milieudoelstellingen soms in conflict komen met bredere klimaatambities. De bescherming van natuurgebieden en het voorkomen van schadelijke uitstoot tijdens de bouwactiviteiten zijn uiteraard van groot belang. Maar wanneer deze regels projecten blokkeren die op de lange termijn de milieu-impact zouden verminderen, ontstaat er een paradox. Dit zorgt voor vertragingen en verhoogde kosten, wat de uitvoering van belangrijke infrastructuurprojecten bemoeilijkt.

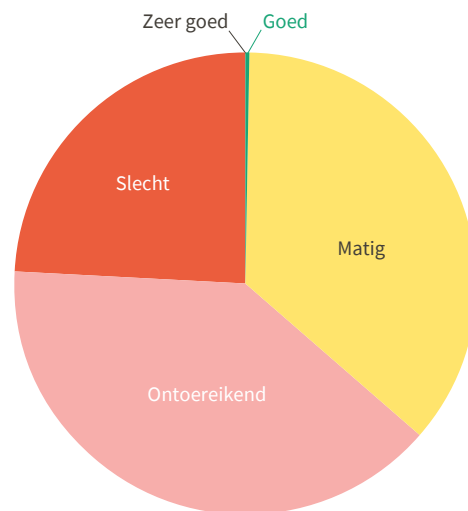
“De EU moet regelgeving beter op elkaar afstemmen, conflicterende doelen vermijden, onnodige complexiteit in wetgeving verminderen en overbodige rapportage elimineren. We vragen om een Omnibusvoorstel te ontwikkelen om corrigerende maatregelen te nemen voor alle relevante bestaande EU-regelgeving, als het eerste wetsvoorstel dat in de volgende EU-institutionele cyclus wordt gepresenteerd.”

Uit: Antwerp Declaration, 20 februari 2024



Figuur 6: **De Vlaamse waterproblematiek zal ook voor vergunningproblemen zorgen**

Ecologische toestand Vlaamse oppervlaktewaterlichamen in 2024



BRON: VMM, INBO

De casus van de tweede spoortoe-gang in Antwerpen toont aan hoe de Europese natuurwetgeving, hoewel goed bedoeld, soms een obstakel vormt voor andere belangrijke klimaatdoelen zoals de Green Deal. Het is een voorbeeld van hoe regelgeving in silo's kan leiden tot suboptimale resultaten wanneer er geen geïntegreerde benadering wordt gevolgd. Een evenwichtige afweging tussen onmiddellijke milieubescherming en klimaatambities op lange termijn is cruciaal om deze paradox te vermijden.

Zonder aanpassing van het beleid, waarbij zowel de bescherming van de natuur als de Europese klimaatambities in balans worden gebracht, zullen soortgelijke conflicten in de toekomst blijven bestaan. Dit vraagt om een meer holistische benadering van wetgeving en beleid op Europees niveau, waarbij milieubescherming en klimaatambities beter op elkaar worden afgestemd om zo de doelen van de Green Deal te realiseren zonder onnodige vertragingen en kosten.

En het gaat breder dan louter stikstof. Er komen sterke water- en luchtvervuilingsdoelstellingen op ons af die

we (heel) moeilijk zullen kunnen realiseren. Zo omvat de Ambient Air Quality Directive, die de Europese Commissie verder wil aanscherpen, bindende luchtkwaliteitsnormen die in bepaalde clustergebieden of langsheen belangrijke verkeersassen moeilijk haalbaar zijn. Ook de Kaderrichtlijn Water verwacht van lidstaten dat hun oppervlaktewaterlichamen tegen 2027 een goede toestand bereiken. Dit is op dit moment echter niet het geval (zie figuur 6) en leidt op dit eigenste moment al tot juridische procedures. Heel wat lidstaten zullen er niet in slagen om de goede toestand op tijd te bereiken.

Hoewel deze doelstellingen zeker belangrijk zijn, zien we dat hierdoor vergunningsdossiers vastlopen. Vlaanderen is ondertussen al geconfronteerd met het zogenaamde ‘Waterarrest’, waarbij een industriële hervergunning is vernietigd omwille van de impact ervan op de oppervlaktewaterkwaliteit.³ Dit brengt bestaande en toekomstige exploitaties met lozingen op het oppervlaktewater in een lastig parket.

Niet enkel een Vlaams probleem

De conflicterende doelstellingen zijn dus niet enkel een Vlaams probleem. Ook andere Europese landen, waaronder Nederland, krijgen hiermee te maken. Gelukkig groeit op Europees niveau het inzicht dat dit om een oplossing vraagt.

»

VOORBEELD

Niet enkel in Vlaanderen: de case Porthos in Nederland

Porthos is een groot project in Nederland dat CO₂ wil afvangen van fabrieken in de Rotterdamse haven en opslaan in lege gasvelden onder de Noordzee. Dit project is belangrijk om de klimaatdoelen te halen en de CO₂-uitstoot te verminderen. Maar Porthos kwam in de problemen door de strikte interpretatie van Europese milieuwetgeving.

De problemen begonnen met een uitspraak van de Raad van State, de hoogste bestuursrechter in Nederland. Zij oordeelden dat Porthos niet zomaar kon doorgaan zonder een uitgebreide beoordeling van de stikstofuitstoot die het project zou veroorzaken tijdens de bouwfase. Dit oordeel was gebaseerd op Europese natuurwetgeving, die gebieden beschermt tegen te veel stikstof. Hierdoor ontstond een schijnbare tegenstelling tussen milieu- en klimaatwetgeving. Aan de ene kant willen we de natuur beschermen tegen schadelijke stoffen zoals stikstof. Aan de andere kant willen we klimaatverandering tegengaan door projecten zoals Porthos die CO₂ afvangen en opslaan.

De strikte interpretatie van de Europese wetgeving betekent dat zelfs projecten die goed zijn voor het klimaat, zoals Porthos, in de problemen kunnen komen als ze op korte termijn negatieve milieueffecten hebben, zoals stikstofuitstoot. Dit laat zien hoe ingewikkeld het kan zijn om milieubescherming en klimaatmaatregelen te combineren.

In het geval van Porthos betekende dit dat het project stilgelegd werd totdat er duidelijkheid was over de stikstofuitstoot. Dit leidde tot vertragingen en gaf aanleiding tot discussie over hoe we het beste om kunnen gaan met de soms tegenstrijdige doelen van milieuwetgeving en klimaatbeleid. De situatie rondom Porthos maakt duidelijk dat er behoefte is aan een meer geïntegreerde benadering, waarbij zowel milieu- als klimaatdoelen op een evenwichtige manier worden meegenomen in de besluitvorming.

3. RvVb 22 augustus 2024, nr. RvVb-A-2324-0984, Natuurpunt vzw e.a.

“Het huidige lappendeken van vergunningsregels is er niet in geslaagd om de uitdagingen van lange en inefficiënte vergunningsprocedures aan te pakken, noch om de afwegingen tussen milieu- en klimaateffecten te beheren. In plaats daarvan blijven het gebrek aan beleidscoherentie en de kloof tussen de ambitie om vergunningen voor decarbonisatieprojecten te versnellen en de realiteit van de implementatie van bepaalde milieuregels bestaan.”

Business Europe, 2024

En dus schiet Europa ook in actie en wordt de vergunningsverlening meer en meer een Europese beleidsfocus.

In een poging om de impact van moeilijk lopende vergunningsprocedures te verlichten, heeft de Europese Unie verschillende maatregelen genomen. De maatregelen worden opgesomd in figuur 7.

Hoewel deze initiatieven een goede start en mogelijke oplossing kunnen zijn, zijn deze instrumenten te gefocust op verschillende sectoren en verschillende technologieën.

Ten eerste zijn de versoepelingen zeer versnipperd, met verschillende uitzonderingen voor verschillende projecten, wat de samenhang niet ten goede komt. Ten tweede zijn de huidige flexibilisering administratief zwaar en vooral gericht op grotere projecten. Voor kmo's of kleinschalige projecten is er op dit moment geen oplossing. Ten derde biedt de huidige regelgeving geen mogelijkheid om strategische keuzes te maken binnen een programatische aanpak (zie verder). Er zal dus meer nodig zijn om de (Europese) vergunningenknoop te ontwarren.

Wat volgt in deze paper

In deze Voka Paper willen we voor bovenstaande problematiek enkele concrete oplossingen formuleren. In wat volgt, focussen we op twee niveaus: Vlaams en Europees. Zo kan geen enkel niveau naar het andere wijzen over waar de oplossing ligt. Dit is een technisch verhaal, maar daarom niet minder belangrijk, want er ligt heel wat werk op de plank voor de verschillende beleidsniveaus.

In het eerste deel kijken we naar wat Vlaanderen zelf kan doen. Vlaanderen moet de Europese flexibiliteiten maximaal faciliteren. Deze versoepelingen zijn juist voorzien voor regio's zoals Vlaanderen. Ze zijn 'laaghangend fruit' en hebben een beperkte scope. Net vanwege deze beperkte scope, is er parallel nood aan een uitgebreid en coherent Europees antwoord. Dat is de focus van het volgende deel, waar we parallel met de Vlaamse oplossingen pleiten voor een systemische aanpak op EU-niveau. «

Figuur 7: **Introductie van EU-wetgeving ter versnelling van de vergunningsverlening**

Net-Zero Industry Act	Herziening van de Richtlijn Hernieuwbare Energie	Raadsverordening Hernieuwbare Energie
<ul style="list-style-type: none"> De Net-Zero Industry Act is bedoeld om de productiecapaciteit van de EU voor net-zero technologieën te vergroten en zo de overgang naar een koolstofarme economie te versnellen. De Net-Zero Industry Act werd in maart 2024 aangenomen door het Europees Parlement en de Raad. Lidstaten moeten de wetgeving tegen maart 2025 volledig hebben geïmplementeerd. 	<ul style="list-style-type: none"> De Richtlijn Hernieuwbare Energie III (RED III) streeft ernaar het aandeel van hernieuwbare energie in het totale energieverbruik van de EU te verhogen tot 42,5% tegen 2030. De maatregel maakt deel uit van het bredere 'Fit for 55'-pakket dat gericht is op het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. RED III werd in oktober 2023 aangenomen door het Europees Parlement en de Raad. Lidstaten moeten deze richtlijn tegen mei 2025 in nationale wetgeving omzetten. 	<ul style="list-style-type: none"> De Raadsverordening Hernieuwbare Energie nr. 2022/2577 werd ingevoerd om specifieke noodregels vast te stellen die de vergunningsprocedures voor hernieuwbare energieprojecten versnellen. Hoewel deze maatregelen aanvankelijk tijdelijk waren, van december 2022 tot juni 2024, kan de looptijd worden verlengd voor procedures die binnen deze periode zijn gestart.



In dit hoofdstuk focussen we op wat Vlaanderen zelf kan doen om de vergunningenknoop los te wrikken. Het gaat hier vooral over het implementeren van ingebouwde flexibiliteit binnen (nieuwe) EU-wetgeving. Voor Vlaanderen is het belangrijk om de Europese flexibiliteitsmechanismen maximaal in de eigen regelgeving te verwerken. Het moet duidelijk en voorspelbaar zijn wat er valt onder zo'n flexibiliteitsmechanisme en welke randvoorwaarden daarbij horen.

2. Vlaamse oplossingen

Aanbeveling 1: **zet in op projecten van** **'dwingende redenen van** **openbaar belang'**

De Europese Unie lijkt te beseffen dat één uniform kader geen antwoord biedt op de vele vergunningsdossiers in alle Europese lidstaten. Een aantal Europese initiatieven bevatten daarom flexibiliteitsmechanismen om bepaalde projecten mogelijk te maken en/of te versnellen. De Europese Unie erkent dat sommige projecten zo belangrijk zijn voor de maatschappij

dat zij voorrang moeten krijgen op de Europese regelgeving.

Die projectgebonden flexibiliteit zie je vaak terug in Europese wetgeving onder de noemer van 'overriding public interests' of, naar Vlaams recht, 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. Zo voorzien de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Natuurherstelwet in specifieke projectgebonden flexibiliteiten, waarbij maatschappelijk belangrijke projecten op een andere manier mogen omspringen met een aantal verplichtingen.

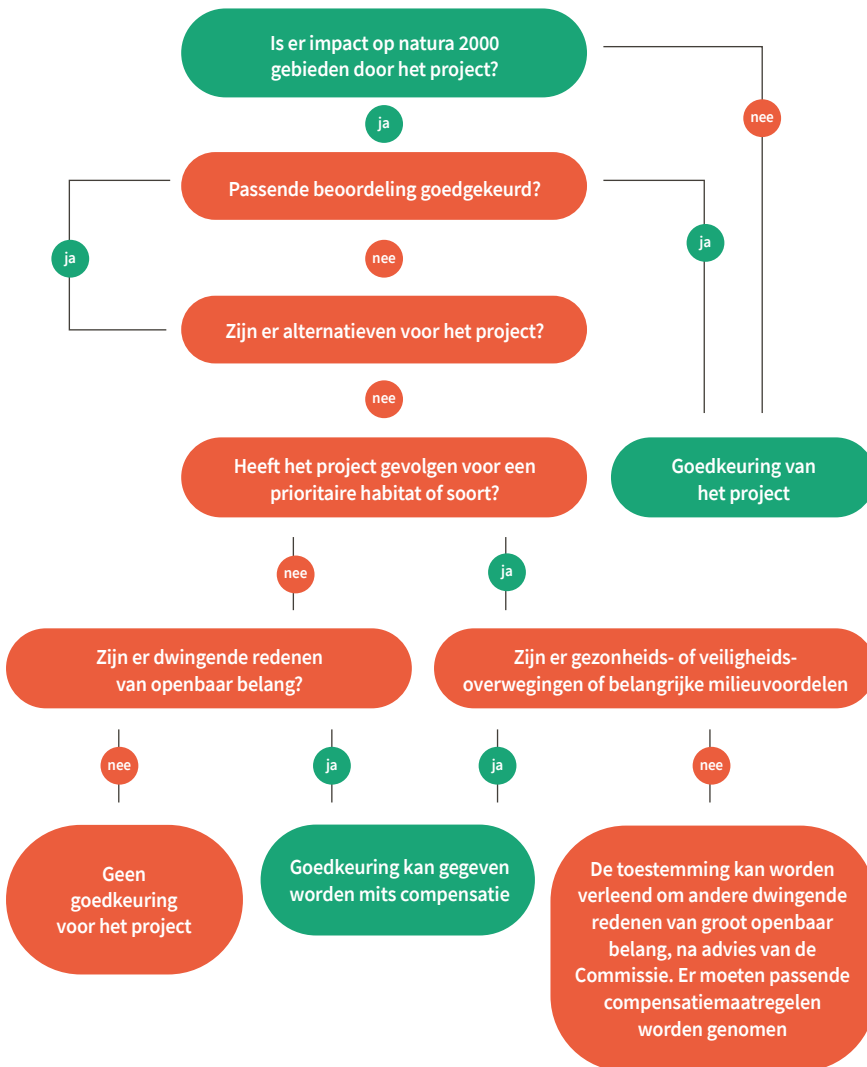
Iedere vorm van flexibiliteit gaat gepaard met heel wat randvoorwaarden, wat de voorspelbaarheid ondermijnt. Dus zelfs als een project valt onder de noemer van overriding public interests, moet een initiatiefnemer nog altijd rekening houden met de specifieke randvoorwaarden.

Het bekendste voorbeeld van een projectgebonden flexibiliteit is de 'ADC-toets' uit de Habitatrichtlijn. Die is in Vlaanderen al sporadisch toegepast. De ADC-toets houdt in dat een project kan worden vergund, ook al leidt het project tot ecologische impact op Europees beschermde natuur. Zo zijn er met succes ADC-toetsen toegepast bij de aanleg van het Deurganckdok en de Waaslandhaven, maar gooiden bijvoorbeeld juridische discussies roet in het eten bij het Saeftinghedok en de Noordzuidverbinding.

Het begrip ADC staat overigens voor de drie toepassingscriteria van deze flexibiliteit:



Figuur 8: Uitzonderingen op de Habitatrichtlijn



“Voka pleit voor de opmaak van een Vlaamse niet-limitatieve lijst van projecten die principieel van openbaar belang zijn.”

project schadelijke effecten met zich meebrengt, in strijd met de Europese regelgeving. Stel dat de afwijking toch zou mislukken, zit het project dus vaak zonder vergunning en zonder vergunningsperspectief.

Duid aan welke projecten van groot openbaar belang zijn

Een rode draad door verschillende Europese wetgevingsinitiatieven zijn dus de specifieke flexibiliteiten voor plannen of projecten met overriding public interests. De Europese wetgever probeert zo strategisch belangrijke projecten toch mogelijk te maken, ook als die wringen met Europese verplichtingen. Het begrip komt overigens niet enkel voor in de Europese natuurregelgeving (Habitatrichtlijn en Natuurherstelwet), maar ook in milieuregelgeving (Kaderrichtlijn Water) en energieregelgeving (Net Zero Industry Act).

De Net Zero Industry Act bepaalt dat vergunningverleners strategische net-zero projecten moeten beschouwen als projecten met een openbaar belang. Hierdoor kunnen zo'n projecten sneller een beroep doen op de flexibiliteitsmechanismen. Het openbaar belang (lees: de energietransitie) weegt hier dan ook zwaarder door. Initiatiefnemers weten op voorhand of hun project wel of niet van groot openbaar belang is. Zij kunnen dus anticiperen op het toepassen van een flexibiliteit en alle randvoorwaarden. Deze voorspelbaarheid leidt tot meer zekerheid voor investeringen en geeft een beter zicht op het te doorlopen vergunningsproces, ook voor projecten die niet onder de Net Zero Industry Act vallen.

- 1. Alternatievenonderzoek:** er mogen geen andere alternatieve oplossingen bestaan die tot minder ecologische schade leiden;
- 2. Dwingende redenen van groot openbaar belang:** vanuit de idee van overriding public interests (zie hoger), moet er sprake zijn van een initiatief dat het openbaar belang raakt;
- 3. Compensatieverplichting:** de schade die optreedt, moet uiteindelijk worden gecompenseerd.

De initiatiefnemers moeten kunnen inschatten of zij beroep kunnen doen op zo'n flexibiliteit. Dat vraagt duidelijkheid en voorspelbaarheid, in het bijzonder op het vlak van de randvoorwaarden. In de praktijk zien we dat het hier durft fout te lopen waardoor initiatiefnemers aarzelen om gebruik te maken van zo'n flexibiliteit omdat dit te veel onzekerheid met zich meebrengt. Het is bij de start niet altijd duidelijk of een project wel aan alle randvoorwaarden voldoet.

Bovendien is er vaak no way back. Als een project beroep moet doen op een afwijkingsbepaling, wordt dit vaak gecompliceerd als een 'bekentenis' dat het



Voka pleit daarom voor de opmaak van een Vlaamse niet-limitatieve lijst van projecten die principieel van openbaar belang zijn. Anders gesteld, de Vlaamse regering maakt op korte termijn werk van een lijst van projecten die het openbaar belang (kunnen) dienen en legt deze ter goedkeuring voor aan de Europese Commissie. Projecten die vermeld staan op zo'n lijst worden geacht het openbaar belang na te streven, wat de vergunningverlenende overheid nog concreet bevestigt in haar vergunningsbeslissing. Zo'n lijst omvat idealiter hernieuwbare energieprojecten, strategische infrastructuurprojecten en industriële transitieprojecten.

We spreken ook bewust over een 'niet-limitatieve' lijst. Dat houdt in dat projecten die niet op deze lijst staan vermeld, nog altijd geval per geval kunnen aantonen dat zij van openbaar belang zijn. Om projecten buiten de niet-limitatieve lijst te ondersteunen, kunnen aanvullende richtlijnen en voorbeelden handvaten aanbieden om het openbaar belang van een project te beoordelen.

Ondersteun de randvoorwaarden bij ieder flexibiliteitsmechanisme

Het volstaat niet om enkel aan te tonen dat een project het openbaar belang dient. Quasi alle Europese regelgeving hanteert aanvullend een aantal randvoorwaarden. Als we kijken naar een aantal flexibiliteiten, zoals de hoger aangehaalde ADC-toets, zien we in de praktijk dat de randvoorwaarden in regel vaak vragen naar (1) een onderzoek naar mogelijke alternatieven die tot minder schade kunnen leiden en (2) het compenseren van de schade die uiteindelijk zal optreden.

Het maximaal faciliteren van de Europese flexibiliteitsmechanismen is dus pas mogelijk als ook de randvoorwaarden bij de versoepelingen voorspelbaarder worden:

»



Beperk het onderzoek tot 'redelijke' alternatieven

De zoektocht naar mogelijke alternatieven is zeer breed. Niet alleen moeten er alternatieven worden overwogen voor alle onderdelen van een project (waaronder bijvoorbeeld locatie- en inrichtingsalternatieven), ook moeten alle overwogen alternatieven en hun effecten tegen elkaar worden afgewogen. De bedoeling is dat objectief wordt vastgesteld dat er geen andere, haalbare alternatieven met minder schadelijke effecten mogelijk zijn.

Hoewel het alternatievenonderzoek geval per geval moet worden bekeken, stellen we vast dat de praktische toepassing ervan voor het gros van de investeringsprojecten bijzonder moeilijk is. De scope van het alternatievenonderzoek is zeer breed, wat in de praktijk niet wenselijk of haalbaar is. Het moet daarom mogelijk zijn om via een goede trechtering snel een aantal

redelijke alternatieven op hoofdlijnen te kiezen, om dan in detail aan de slag te gaan met een aantal voorkeursalternatieven. Als al op het eerste gezicht blijkt dat een mogelijk alternatief geen soelaas brengt, is het weinig nuttig om hierover nog uitgebreide onderzoeken te organiseren.

Aanvullend moet het 'redelijke' karakter van de mogelijke alternatieven zwaarder doorwegen. Alternatieven zijn pas verder onderzoek waard als ze ook redelijk zijn, wat inhoudt dat ze hetzelfde doel nastreven en niet tot disproportionele financiële inspanningen of socio-economische gevolgen leiden. Bijkomend moeten we er ons van bewust zijn dat een verscheidenheid aan projecten en technologische toepassingen noodzakelijk zijn om alle parallelle EU-doelstellingen te behalen. Het al te gemakkelijk uitsluiten van bepaalde projecten op basis van een alternatievenonderzoek is op dit punt nefast.

Werk een overkoepelend compensatiebeleid uit

Verskillende flexibiliteitsmechanismen vragen ook compenserende maatregelen. Zo vraagt de ADC-toets naar compensatie op projectniveau (zie hoger) en bepaalt de Natuurherstelwet dat een lidstaat compenserende maatregelen opneemt in haar nationale natuurherstelplannen, telkens als de flexibiliteit wordt toegepast. De Europese Commissie stelt op vandaag hoge eisen bij zo'n compensaties, waardoor de praktische uitwerking ervan opnieuw onvoorspelbaar is en obstakels en grote kosten met zich meebrengt. Als we vanuit Vlaanderen de projecten met een openbaar belang willen stimuleren, moeten we dus ook inzetten op een gepast compensatiebeleid.

De Vlaamse overheid moet daarom werk maken van praktische, wetenschappelijk geïnspireerde richtlijnen over hoe de natuurcompensaties



"De Vlaamse overheid moet werk maken van praktische, wetenschappelijk geïnspireerde richtlijnen over hoe natuurcompensaties precies moeten worden uitgevoerd."

precies moeten worden uitgevoerd. Daarnaast stellen we voor om het globale Vlaamse natuurbeleid (zoals bijvoorbeeld het VEN-beleid en de natuurbeheerplannen) te benutten voor deze compensaties. Het Vlaamse natuurbeleid gaat namelijk ruimer dan de Europese doelstellingen. Zo stellen we voor om (te realiseren) natuur buiten de Natura 2000-gebieden bewust in te zetten voor compensaties, wat bijvoorbeeld kan onder de filosofie van habitat banking. Habitat banking is een instrument waarbij natuur wordt gecreëerd, hersteld of onderhouden die als compensatie kan dienen voor toekomstige ecologische schade. Een initiatiefnemer kan zo 'credits' aankopen, ter compensatie van die ecologische schade. Op die manier kunnen de huidige subsidies voor natuuraankoop en -beheer worden gebruikt om nieuwe natuur te creëren en natuur te herstellen. Dit helpt ook om de negatieve effecten op de biodiversiteit veroorzaakt door projecten van groot openbaar belang, te compenseren.

Een andere, parallelle optie is om strategische gronden aan te kopen nabij speciale beschermingszones en die op te nemen in een 'compensatiegrondenbank'. De hierin verzamelde gronden kunnen ingezet worden als compensatie en moeten hiertoe stapsgewijs klaargemaakt worden.

Aanbeveling 2: onderzoek de mogelijkheden om 'Renewables Acceleration Areas' te ontwikkelen

De eerste aanbeveling keek naar projectspecifieke oplossingen. Een tweede manier om de bestaande flexibiliteit in recent ontwikkelde Europese wetgeving te implementeren is om te werken op basis van een gebiedsgerichte aanpak. Dit is nu mogelijk dankzij de Net Zero Industry Act en de revisie van

de Renewable Energy Directive. Beide wetten richten zich op het versnellen van respectievelijk duurzame technologieën en hernieuwbare energieprojecten binnen specifiek aangeduide gebieden.

Renewable Energy Directive

In 2023 ging de herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED III) van kracht. Hierdoor werd de doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie verhoogd naar 42,5%, met een ambitie om 45% te behalen. De RED III bevat ook gedetailleerde regels voor de strategische planning van hernieuwbare energieprojecten. De regelgeving besteedt daarbij veel aandacht aan het minimaliseren van milieueffecten door voorafgaande beoordelingen en het aanwijzen van specifieke gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie.

De Renewables Acceleration Areas (RAA's) areas zijn gebieden die door de lidstaten zijn aangewezen als bijzonder geschikt voor de ontwikkeling van projecten voor hernieuwbare energie. Deze gebieden zijn gekozen vanwege hun geschiktheid voor de installatie van hernieuwbare energiebronnen, zoals zonne- en windenergie. Wanneer een project wordt gerealiseerd in een dergelijke Renewables Acceleration Areas, mag het land in kwestie ervan uitgaan dat dit geen impact zal hebben op milieu-indicatoren. Dit kan de vergunningsverlening danig versnellen. De enige voorwaarde is dat dit enkel kan gebeuren nadat er eerst een overkoepelende milieueffectbeoordeling op planniveau (plan-MER) is opgemaakt. Voor grid en storage projects is zelfs sprake van een principiële vrijstelling voor verschillende milieubeoordelingen, zoals een milieueffectbeoordeling op projectniveau (project-MER) of ecologische beoordeling (passende beoordeling).⁴

Net Zero Industry Act

Ten tweede heeft de EU ook de Net Zero Industry Act ingevoerd. Deze wet is bedoeld om de EU te helpen haar doelstellingen voor klimaatneutraliteit te bereiken door de ontwikkeling en implementatie van schone energie- en technologieprojecten te versnellen. Dit omvat onder andere het bieden van financiële steun en incentives aan bedrijven die investeren in schone technologie en het vereenvoudigen van de vergunningsprocedures voor Net-Zero Acceleration Valleys. Deze clusters van industriële activiteiten zijn gericht op net-zero technologieën. Ze moeten de EU aantrekkelijker maken voor productieactiviteiten met vereenvoudigde administratieve procedures. Deze valleys moeten een specifieke locatie hebben en zich richten op een specifieke technologie. Ze worden aangewezen door de lidstaten, met een plan voor concrete nationale maatregelen ter ondersteuning. Zo kunnen ze profiteren van gestroomlijnde administratieve procedures, verbeterde infrastructuur en nationale steunmaatregelen zoals subsidies en innovatiehubs.

Lidstaten moeten één plan-milieueffectrapport (plan-MER) opmaken met het oog op net-zero activiteiten binnen deze valley. De resultaten van het plan-MER moeten worden opgenomen in een plan met nationale maatregelen om negatieve milieueffecten te minimaliseren of te compenseren. Het idee is om overlap tussen verschillende plan- en project-MER's te vermijden, waarbij latere projecten kunnen steunen op het plan-MER voor de valley. Tegelijkertijd zal één centraal contactpunt worden aangesteld, die de vergunningverlening begeleidt en aangeeft welke vergunningen noodzakelijk zijn en met welke milderende maatregelen men rekening moet houden. »

4. De begrippen 'plan-MER', 'project-MER' en 'passende beoordeling' worden op pagina 25 uitgelegd.

In veel Europese lidstaten is de oefening al goed onderweg⁵
Nederland

In Nederland zijn de werkzaamheden hiervoor al gestart. Daar is een werkgroep 'Versnellingsgebieden' opgezet die wordt getrokken door industriecluster Rotterdam-Moerdijk (een van de zes geografische industriële clusters in NL). Doel van de werkgroep is kijken hoe de versnellingsopties uit de NZIA en ook de RED III concreet

meerwaarde bieden voor verduurzamingsprojecten in de industrieclusters. De industrie wordt ook doelbewust actief betrokken bij deze oefening.

In Nederland wordt in het Nationaal Programma voor Industriële Clusters (PICLS) een programma en een agenda/roadmap uitgewerkt voor de clusterplannen van de zes verschillende clusters. De clusters zijn: Noord-Nederland, Noordzeekanaalgebied, Rotterdam-Moerdijk, NorthSeaport, Chemelot en cluster zes (verspreid over het land gevestigde bedrijven in de voedingsindustrie, keramiek, papierindustrie en een aantal kleinere industrieën).

Estland

Estland heeft nog geen RAA's aangewezen zoals voorgeschreven door RED III. Het land is wel al actief bezig met het identificeren van deze gebieden en

wil hier in 2024 mee landen. Het selectieproces in Estland is gebaseerd op eliminatiecriteria, waarbij gegevens uit eerdere Europese biodiversiteitsprogramma's werden gebruikt.⁶ De Estse overheid ging hiervoor ook in overleg met de lokale overheden om de gebieden zo vlot mogelijk uit te rollen.

Duitsland

Duitsland heeft een geavanceerd ruimtelijk planningssysteem voor hernieuwbare energie. Om de expansie van hernieuwbare energie te versnellen, is de 'Windenergieflächenbedarfsgesetz' (WindBG) op federaal niveau geïntroduceerd. Elke deelstaat moet tegen 2026 1,4% en tegen 2032 2% van zijn landoppervlak toewijzen voor windenergie. Verschillende deelstaten, waaronder Hessen, Beieren en Sleeswijk-Holstein, hebben al prioritaire windenergiegebieden geïdentificeerd en gedeeltelijk geïntegreerd in hun regionale ruimtelijke plannen. De planning voor offshore windenergiegebieden is voltooid in 2023, met een aangewezen gebied dat het doel van 36,5 GW tegen 2030 overschrijdt.

Polen

Polen heeft nog geen RAA's aangewezen, maar de Poolse regering heeft een duidelijk tijdsschema. Tegen eind 2024 wil de regering de kaartvorming van het potentieel voor hernieuwbare energiebronnen voor wind- en zonne-energie op land voltooiën en een wettelijk kader voor RAA's klaar hebben zoals vastgelegd in RED III. Tegen mei 2025 wil Polen de RAA's definitief in kaart hebben gebracht en een vergunningsprocedure voor RAA's hebben vastgesteld.

Portugal

Portugal is relatief ver gevorderd in het aanwijzen van RAA's en heeft eerder dit jaar de in kaart gebrachte RAA's ingediend bij Europa, hoewel deze nog een strategische milieubeoordeling (SEA) moeten ondergaan. De Staatssecretaris belastte het National Laboratory of Energy and Geology (LNEG) met de kaartvorming van de RAA's. LNEG werkte samen met verschillende natuurbehouds-ngo's en produceerde aparte kaarten voor



zowel wind- als zonne-energie op land, met vijf verschillende scenario's. Portugal heeft anders dan in bijvoorbeeld Estland de lokale gemeenschappen minder betrokken waardoor het gevaar bestaat dat de lokale overheden kritisch tegenover dergelijke aanduidingen staan.

Implementatie in Vlaanderen

Vlaanderen moet dus zijn huiswerk maken en wat dat betreft zijn er zeker mogelijkheden. De meest logische keuze in Vlaanderen voor een snelle implementatie zijn de havengebieden.

Deze havengebieden zijn op vandaag immers al geografisch afgebakend en hebben een zekere (juridische en financiële) eigenheid, gekoppeld aan het beheer ervan door een havenbedrijf. Voor zo'n gebieden gelden momenteel al eigen, bijzondere regels. Er moet dus onderzocht worden wat het kan betekenen als de havengebieden als versnellingsgebieden worden aangeduid. In elk geval lenen deze gebieden zich

“De meest logische keuze in Vlaanderen voor een snelle implementatie van Renewables Acceleration Areas zijn de havengebieden.”

ertoe, gezien de industriële clustering rond onze havens. De bestaande flexibiliteit kan verder worden uitgebreid op basis van de implementatie van deze Europese richtlijnen.

Maar het kan uiteraard ook breder worden bekeken, door het identificeren van nieuwe of andere industriële zones. Hier kan leentjebuurt worden gespeeld met Nederland om na te gaan hoe de zones daar werden ontwikkeld, analoog met het Nationaal Programma voor Industriële Clusters (PICLS).

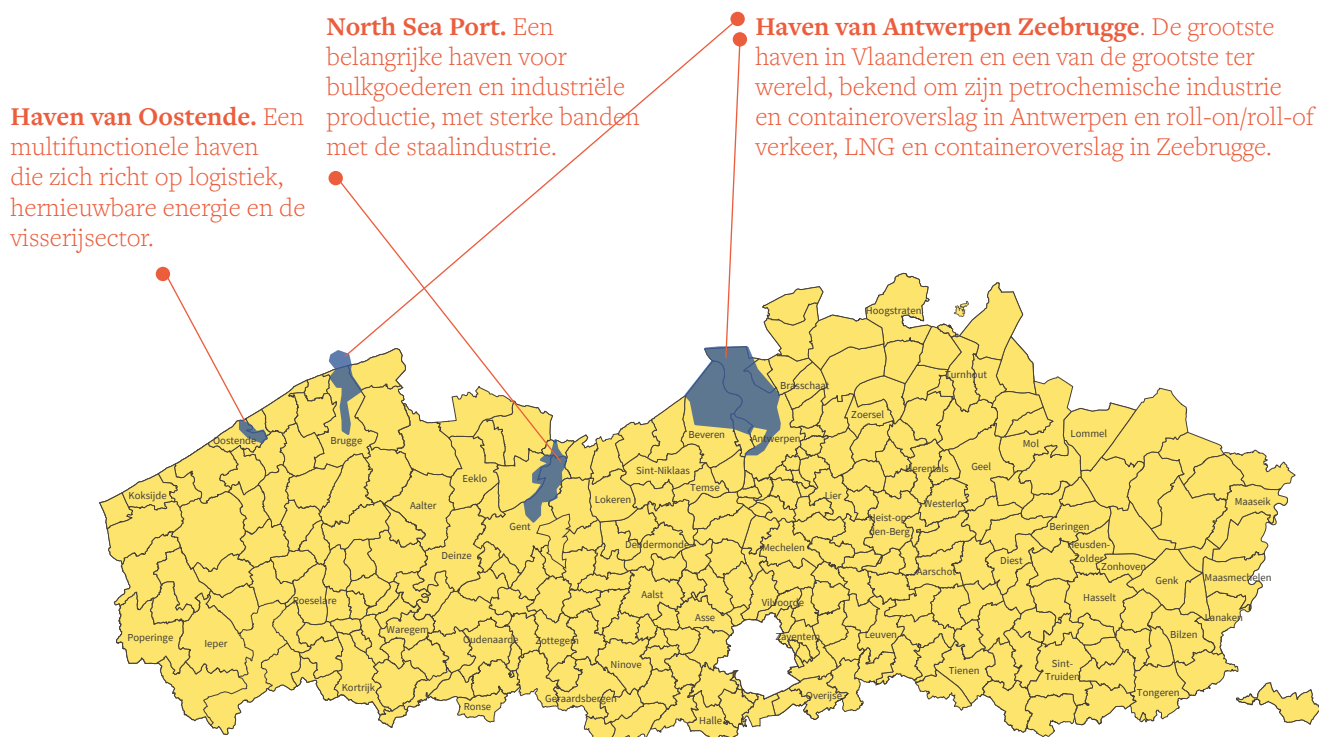
Het mag wel niet de bedoeling zijn om door RAA's aan te duiden, andere gebieden uit te sluiten voor hernieuwbare-energieprojecten. We pleiten hier louter voor de invulling van

ontwikkelde, Europese wetgeving zoals RED III en NZIA. Daarnaast moeten dus alle beschikbare mogelijkheden op project- en planniveau worden benut om hernieuwbare energie te ontwikkelen in Vlaanderen.

Aanbeveling 3: vraag een TSI aan voor vergunningen

Gezien de techniciteit van de vorige twee aanbevelingen, raden we de Vlaamse overheid aan om een beroep te doen op het Technisch Ondersteuningsinstrument (TSI, Technical Support Instrument). Dat is een programma van de Europese Unie dat technische expertise biedt aan lidstaten om hen te ondersteunen bij »

Figuur 9: De havengebieden in Vlaanderen



5. https://caneurope.org/content/uploads/2024/05/RE-Spatial-Planning-Acceleration-in-EU-MS_13052024.pdf
 6. Het ELME project en het IRENES project

het ontwerpen en uitvoeren van hervormingen. Dit instrument is vraaggestuurd, wat betekent dat lidstaten zelf om ondersteuning moeten vragen, en het vereist geen cofinanciering van de lidstaten zelf.

Door gebruik te maken van de expertise en de middelen die via het TSI beschikbaar zijn, kunnen lidstaten hun capaciteit verbeteren om complexe hervormingen uit te voeren, wat uiteindelijk de efficiëntie van hun vergunningverleningsprocessen kan verbeteren. Gezien de vele nieuwe wetgeving die de afgelopen periode is ontwikkeld door de EU, kan het nuttig zijn dat de Vlaamse administratie ondersteuning vraagt van de Europese ambtenaren om de implementatie van die EU wetgeving te faciliteren en te versnellen. Op die manier kan het ondersteuning bieden bij het implementeren van hervormingen die nodig zijn om aan EU-wetgeving te voldoen, wat kan resulteren in een meer voorspelbare en transparante vergunningverleningsomgeving. «



Overzicht Vlaamse aanbevelingen

- » Faciliteer het gebruik van de Europese flexibiliteiten voor vergunningen, zowel voor bepaalde gebieden als voor bepaalde projecten.
- » Maak werk van een lijst van strategische projecten die worden erkend als projecten met overriding public interests. Creëer daarnaast richtlijnen zodat initiatiefnemers geval per geval kunnen aantonen dat hun projecten ook het openbaar belang dienen.
- » Ondersteun de flexibiliteiten dankzij strategische alternatievenonderzoeken: verkort het proces om redelijke alternatieven te kiezen, ondersteun een snelle keuze van het voorkeursalternatief en vermijd onnodige onderzoeken.
- » Bereid toekomstige compensaties voor door een voorspelbaar natuurcompensatiebeleid uit te werken. Werk hierbij met een strategische 'grondenbank' en onderzoek de mogelijkheid van habitat banking.
- » Maak van bestaande economische clusters Net-Zero Industry Valleys als Vlaamse 'versnellingsgebieden' die worden onderworpen aan één algemene milieueffectbeoordeling. Versnel binnen deze zones de vergunningsprocedures en werk de administratieve obstakels weg.
- » Kies de beste gebieden voor de ontwikkeling van nieuwe hernieuwbare energieprojecten, de zogenaamde 'Renewables Acceleration Areas'. Let hierbij op de bestaande infrastructuur, de economische voordelen, ondersteuning van lokale stakeholders en de milieu-impact.
- » Vraag een Technisch Ondersteuningsinstrument aan bij de Europese Commissie om de versnellingsprocedures eenvoudiger en sneller te maken.
- » Werk samen met Europese lidstaten die dezelfde uitdagingen hebben en pas de Europese wet- en regelgeving aan waar nodig.



Hoewel de Vlaamse implementatie van de bestaande flexibiliteitsmechanismen de vergunningsverlening kan verbeteren, zal dit niet volstaan. Zoals in de inleiding is gezegd, zorgt de versnipperde aanpak van de flexibiliteiten (verschillende wetgeving voor verschillende sectoren) voor een gebrek aan samenhang op EU regelgevingsniveau. Dit en nog andere knelpunten zullen aangepakt moeten worden.

3. Europese oplossingen

Een Europese problematiek vraagt om een Europese oplossing

Er zijn op Europees niveau meerdere redenen waarom de vergunningsverlening stropt. Het is dus niet louter een Vlaamse problematiek.

Nederland

Het probleem in Nederland met vergunningen en EU-wetgeving draait vooral om de stikstofuitstoot en natuurbescherming, die nauw verbonden zijn met de Europese Habitatrictlijn.

"Er zijn op Europees niveau meerdere redenen waarom de vergunningsverlening stropt. Het is dus niet louter een Vlaamse problematiek."

Deze richtlijn verplicht lidstaten om kwetsbare natuurgebieden, zoals de Natura 2000-gebieden, te beschermen tegen schadelijke invloeden, zoals stikstofdepositie door landbouw, verkeer en industrie. Door de hoge stikstofuitstoot in Nederland worden deze natuurgebieden aangetast, wat betekent dat de overheid strenge milieueisen moet toepassen bij het verlenen van vergunningen om verdere schade te voorkomen.

Veel bouw- en infrastructuurprojecten liggen daardoor stil, omdat het lastig is aan te tonen dat ze geen negatieve impact op de natuur hebben. Om de stikstofuitstoot te verminderen en de vergunningverlening weer op gang te krijgen, heeft de Nederlandse overheid maatregelen genomen. Deze stappen zijn controversieel, vooral binnen de landbouwsector, maar noodzakelijk om aan de eisen van de Habitatrictlijn te voldoen en economische activiteiten mogelijk te maken binnen de milieuregels.

Naast stikstofuitstoot zijn er ook andere EU-regels die invloed hebben op de vergunningverlening, zoals de





Kaderrichtlijn Water, die eisen stelt aan de waterkwaliteit, en de Richtlijn Lucht kwaliteit, die zich richt op het beperken van luchtvervuiling. Nederland heeft in sommige gevallen moeite om aan deze strenge normen te voldoen, wat gevolgen heeft voor de vergunningverlening in verschillende sectoren.

Duitsland

De Duitse vergunningsverlening stuit op aanzienlijke uitdagingen vanwege de complexe Europese wetgeving, met name op het gebied van milieubescherming. Deze problemen komen voort uit vage en onduidelijk gedefinieerde juridische termen in de Europese regelgeving, waardoor interpretaties van milieubeoordelingen sterk uiteen kunnen lopen. Hierdoor worden goedkeuringsprocedures langer, duurder en gecompliceerder, zowel voor de bevoegde autoriteiten als voor de projectontwikkelaars.

Een van de grootste obstakels ligt in de toepassing van de Habitat- en Vogelrichtlijnen, die bedoeld zijn om bedreigde soorten en hun habitats te beschermen. Deze richtlijnen, hoewel noodzakelijk, leiden vaak tot juridische onzekerheid en vertragingen. De eisen zijn soms onevenredig zwaar en houden geen rekening met veranderende wetenschappelijke inzichten of de daadwerkelijke status van soorten. De strengheid van deze regels, zoals de vereiste om elk individueel dier van een beschermde soort te beschermen, zorgt voor bureaucratische rompslomp en belemmert nieuwe projecten.

Daarnaast is de Kaderrichtlijn Water een andere bron van complicatie. Deze richtlijn, die de kwaliteit van waterlichamen waarborgt, wordt als onpraktisch ervaren door zijn strenge 'one-out-all-out'-principe, waarbij de laagste kwaliteitsindicator de algehele status bepaalt. Dit principe creëert juridische onzekerheid en investeringsrisico's, vooral na recente rechterlijke uitspraken die de strenge interpretatie van verslechternormen hebben bevestigd.

De Duitse industrie pleit voor een update van deze richtlijnen om ze in lijn te brengen met de huidige wetenschappelijke inzichten en economische realiteiten. Zo wordt voorgesteld om

beschermde soortenlijsten te herzien en meer flexibiliteit toe te staan in compensatiemaatregelen voor biodiversiteitsverlies. Dit alles met als doel om vergunningsprocessen te versnellen zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke bescherming van het milieu.

Denemarken

In Denemarken spelen vergelijkbare problemen rondom vergunningverlening en Europese regelgeving. Bijvoorbeeld, wanneer een installatie een vergunning nodig heeft volgens de Industriële Emissies Richtlijn (IED), is vaak ook een vergunning vereist volgens de richtlijn voor milieueffectbeoordeling. Deze verwijst op haar beurt naar de Kaderrichtlijn Water en de Habitatrichtlijn. Elke vergunning of beslissing die voortkomt uit deze verschillende richtlijnen heeft zijn eigen juridische basis, zonder dat een van deze richtlijnen voorrang heeft op de andere. Er is echter geen duidelijke afstemming of prioritering tussen de verschillende doelen van deze richtlijnen. Dit zorgt er vaak voor dat een vergunningaanvraag die begint bij de IED uiteindelijk beperkt wordt door de eisen van een andere richtlijn met een eigen doelstelling.

Een ander probleem doet zich voor bij de toepassing van de Seveso-richtlijn, die gericht is op de beheersing van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen. Hierbij zijn meerdere overheidsinstanties betrokken, van ministeries tot gemeenten, en geen van deze instanties wil instructies van andere autoriteiten accepteren over hoe dergelijke vergunningen behandeld moeten worden. Dit leidt ertoe dat bedrijven de regelgeving ervaren als een onoverzichtelijke en ongecoördineerde verzameling van doelen uit verschillende juridische bronnen. Hierdoor wordt het moeilijk om projecten op te zetten en te realiseren, omdat het vaak onmogelijk is om aan alle verschillende wetgevingen tegelijk te voldoen.

Oplossing nodig

De vergunningsverlening loopt duidelijk om meerdere redenen spaak. Het is daarom noodzakelijk om een aantal systemen in de huidige Europese

regelgeving onder de loep te nemen. Een grondige systematische aanpak is noodzakelijk waarbij de verschillende Europese doelstellingen duurzaam worden nagestreefd en, in tussentijd, een vergunningsparadox, vergunningsstops en standstills vermeden worden.

Gelet op de Vlaamse vergunningsproblemen, moeten we op Europees niveau aan de kar trekken om op lange termijn de vergunningverlening te verzekeren. Dit kan en moet in samenwerking met Europese partners. Hieronder formuleren we enkele aanbevelingen.

Aanbeveling 1: maak programmatische aanpakken mogelijk via een s-MER

De Europese 'vergunningparadox'

Veel Europese wetgeving werkt met een verslechteringsverbod en (samenhangende) verbeteringsverplichtingen. Dit leidt vaak tot patstellingen. Als de achtergrondsituatie op vandaag niet goed is (bijvoorbeeld door een overvloed aan diffuse emissies of historische verontreinigingen), zorgt dit ervoor dat een individuele inrichting gekneld zit met dit verslechteringsverbod. Zij kan een collectief slechte situatie niet op een individuele manier oplossen, zelfs als zij bijdraagt aan de Europese doelstellingen (door bijvoorbeeld CO₂-reducties of een verminderd ruimtegebruik).

We spreken daarom van de Europese 'vergunningparadox'. Om die patstelling te doorbreken is een holistische aanpak noodzakelijk waardoor de doelstellingen op lange termijn gehaald kunnen worden en, in tussentijd, de nodige vergunningen verleend kunnen worden die bijdragen aan de Europese doelstellingen.

Het bereiken van de

diverse, parallelle EU-doelstellingen vraagt dus programmatische aanpakken op maat van iedere lidstaat. Zo'n programmatische aanpak bestaat uit een globaal maatregelenpakket dat wordt ontwikkeld op basis van een wetenschappelijk geïnspireerde en risico-gebaseerde onderbouwing. De programmatische aanpak richt zich op het bereiken van een of meerdere Europese doelstellingen. Het tweeledige doel is om zowel de doelen te halen als een stabiele en zekere vergunningsverlening te waarborgen.

Zo'n programmatische aanpak is echter juridische spitstechnologie, met een verscheidenheid aan juridische interpretaties en tal van onduidelijkheden. Bovendien is het opvallend dat iedere lidstaat eigen interpretaties kent, afhankelijk van de daar ontwikkelde rechtspraak en juridische tradities. Een goede Europese omkadering met een grondige systemische aanpak is noodzakelijk. »

Voorbeeld

De Vlaamse stikstofcrisis

De Vlaamse stikstofcrisis leert ons dat het oplossen van het te volle 'stikstofbad' niet op een individuele manier mogelijk is. De vele Stikstofarresten tonen aan dat als de achtergrondsituatie slecht is, iedere bijkomende verslechtering – hoe minimaal ook – een vergunning onmogelijk kan maken. Die situatie kan niet worden opgelost door enkel te wegen op hangende omgevingsvergunningen, aangezien het stikstofprobleem een sectoroverschrijdend probleem is en samenhangt met diffuse emissies. Een collectieve aanpak is noodzakelijk die enerzijds focust op het aanpakken van de onderliggende slechte achtergrondsituatie maar, anderzijds, duidelijk maakt hoe er in de tussentijd vergunningen kunnen worden verleend. In Vlaanderen deed de Vlaamse overheid dit aan de hand van de Programmatische Aanpak Stikstof.



“Another potential avenue would be for the EU to make strategic environmental assessments the rule for renewables expansion, replacing individual assessments per project”

*Mario Draghi in het rapport
‘The future of European competitiveness’ 2024*

Hoe zo’n programmatische aanpakken mogelijk maken?

Een programmatische aanpak vraagt zowel een juridisch kader als wetenschappelijke onderbouwing. Zo’n aanpak is pas doeltreffend als er voldoende zekerheid bestaat over het traject richting de EU-doelstellingen en er een gepast maatregelenpakket is uitgewerkt.

De wetenschappelijke validatie kan gebeuren door het inzetten van strategische milieueffectrapporten (s-MER’s), de zogenaamde ‘strategic environmental assessments’. De s-MER’s zijn een bestaand instrument, in het leven geroepen met de Strategic Environmental Assessment Directive van 27 juni 2001.

Het Hof van Justitie bevestigt nu al dat een s-MER een principiële vereiste is bij de opmaak van plannen en programma’s die dienen als toetsingsgrond bij de goedkeuring van

een project. Een s-MER waarborgt in zo’n geval dat er geen andere, minder schadelijke alternatieven voorhanden zijn en verzekert dat nieuwe regelgeving niet leidt tot aanzienlijke milieueffecten. Dit gebeurt door de mogelijke effecten in kaart te brengen, een onderzoek naar redelijke alternatieven en een brede inspraak.

Als er eventuele effecten op Natura 2000-gebieden mogelijk zijn, wordt een s-MER ook gekoppeld aan een passende beoordeling. Hierdoor kijk je niet enkel naar mogelijke milieueffecten, maar ook naar eventuele ecologische schade in een Natura 2000-gebied.

Zowel Nederland als Vlaanderen deden in het licht van de stikstofproblematiek verwoede pogingen om tot zo’n programmatische aanpak en een langetermijnvisie te komen. De vaststelling is dat zij hierbij op heel wat uitdagingen en obstakels stuiten

en terechtwamen in een juridisch kluwen. Dat juridisch kluwen valt onder meer te wijten aan een onduidelijke toepassing van het EU-recht, maar ook het gebrek aan flexibiliteit en maatwerk per lidstaat. Er bestaan nochtans opportuniteiten om het instrument van een programmatische aanpak, gevalideerd door een s-MER, (parallel) in te zetten bij meerdere EU-doelstellingen, zoals bijvoorbeeld bij luchtkwaliteit en oppervlaktewaterkwaliteit.

Dit vereist dat de Europese Unie een kader biedt waarbinnen een programmatische aanpak met bijbehorende s-MER wordt ondersteund. De s-MER’s dienen als een garantie voor de wetenschappelijke validiteit van de programmatische aanpak en het kunnen bereiken van de (parallele) EU-doelstellingen, gekoppeld aan de nodige ruimte voor de vergunningverlening.

We dringen daarom aan op een revisie van Strategic Environmental Assessment Directive en het introduceren van twee nieuwe concepten:

1. Integrale milieubeoordeling

In eerste instantie moeten we de ‘vergunningparadox’ vermijden. Dit kan aan de hand van het concept van ‘integrale milieubeoordelingen’ die de focus leggen op netto milieukwaliteit. »

Wat zijn een plan-MER, project-MER en passende beoordeling?

PLAN-MER

Een milieueffectenrapport op planniveau (plan-MER) is een verplichte beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten die kunnen samenhangen met een plan of programma.

Zo'n milieueffectrapport heeft als doel om mogelijke aanzienlijke milieueffecten te detecteren. Aanzienlijke milieueffecten zijn effecten die een aantoonbare, negatieve impact hebben op het milieu (bv. luchtkwaliteit) of de menselijke gezondheid (bv. geluidseffecten). De bedoeling is dus om alle effecten in kaart te brengen, maar ook om inspraak te vragen en de uiteindelijke beoordeling mee te nemen in de besluitvorming over deze plannen en programma's.

Bij die milieueffectbeoordeling hoort vaak ook een alternatievenonderzoek, dat inzoomt op minder schadelijke alternatieven die hetzelfde doel kunnen bereiken.

Het opstellen van een MER gebeurt door een erkende MER-deskundigen en/of een erkende MER-coördinator.

De begrippen 'plan' of 'programma' zijn zeer breed. In het algemeen geldt zo'n verplicht onderzoek voor alle initiatieven die het kader kunnen vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project of waarvoor een passende beoordeling (zie hiernaast) is vereist.

Het meest gekende voorbeeld van een plan of programma is een ruimtelijk uitvoeringsplan, dat de bestemming van een gebied kan wijzigen. Zo'n plan wordt in veel gevallen aan een plan-MER onderworpen.

Als we spreken van algemene vergunningskaders die niet focussen op één afgebakend gebied maar gelden voor gans Vlaanderen of een bepaalde sector, zoals de Programmatische Aanpak Stikstof, is er sprake van een strategische milieueffectenrapport of een s-MER.

PROJECT-MER

Een milieueffectenrapport op projectniveau (project-MER) is min of meer hetzelfde als een plan-MER, maar kent vooral procedurele verschillen. Ook hier is er sprake van een verplicht milieuonderzoek dat ingaat op de mogelijke aanzienlijke milieueffecten ten gevolge van één vergunningsplichtig project. Een project-MER zoomt dus in op één individueel project.

Ook het begrip project is zeer breed. In de praktijk is een project-MER vooral noodzakelijk voor grotere projecten, zoals de aanleg van een autosnelweg, grotere industriële installaties of zeer grote stadsontwikkelingsprojecten. Het is de Vlaamse regering die bepaalt welke projecten aan een project-MER moeten worden onderworpen.

Net zoals een plan-MER, moet een project-MER ook samengaan met een alternatievenonderzoek, inspraak en het inwerken van de milieubeoordeling in de uiteindelijke beslissing. Ook hier zijn de erkende MER-coördinatoren en/of erkende MER-deskundigen verantwoordelijk voor het opstellen van het project-MER.

Uiteindelijk is het aan de vergunningverlenende overheid om rekening te houden met de milieueffectbeoordeling in de uiteindelijke vergunningsbeslissing.

PASSENDE BEOORDELING

Ieder plan, programma of vergunningsplichtig project dat potentieel schade kan toebrengen aan een speciale beschermingszone (de Europees beschermde Natura 2000-gebieden), moet in principe worden onderworpen aan een passende beoordeling. Die verplichting geldt voor plannen, programma's of projecten die zowel in, maar ook buiten zo'n speciale beschermingszone zijn gelegen.

De passende beoordeling zelf is een ecologische effectenbeoordeling die onderzoekt of het project betekenisvolle schade kan toebrengen aan speciale beschermingszones en de vegetaties of soorten in die gebieden. Niet alle schade is relevant, enkel de 'betekenisvolle' schade die ervoor kan zorgen dat de natuur geen goede toestand kan bereiken (of behouden). Een passende beoordeling moet uiteindelijk absolute wetenschappelijke zekerheid kunnen bieden dat er geen betekenisvolle schade kan ontstaan. Als er toch betekenisvolle schade mogelijk is, kan het plan, programma of project niet worden goedgekeurd.

In sommige gevallen kan enkel een voortoets volstaan. Een voortoets is een soort 'mini'-passende beoordeling die onderzoekt of er risico's op betekenisvolle schade bestaan. Als dat het geval is, moet er na een volwaardige passende beoordeling worden opgesteld.

Het is de initiatiefnemer die de passende beoordeling opmaakt. Vaak zal die hiervoor beroep doen op een biodiversiteitsdeskundige. Uiteindelijk is het aan de overheid om rekening te houden met de passende beoordeling en een beslissing te nemen over het plan, programma of project.



Wat zijn afwenteleffecten (of cross-media-effecten) in de praktijk?

Een afvalverbrandingsoven wil graag de emissie van stikstofoxiden aanpakken. Daarom installeert zij een zogenaamde DeNOx-installatie. Zo'n installatie brengt echter mee dat een reductie van de stikstofoxide-emissies gepaard gaat met een beperkte ammoniakemissie. Het afwenteleffect van zo'n DeNOx-installatie is de bijkomende emissie van ammoniak, ten voordele van een flinke daling van de stikstofoxide-emissies. Die ammoniak kan op zichzelf ook schadelijk zijn. Een integrale beoordeling kan echter aantonen dat het reduceren van de stikstofoxide-emissies via zo'n DeNOx-installatie uiteindelijk netto tot een zekere milieukwaliteitswinst leidt.

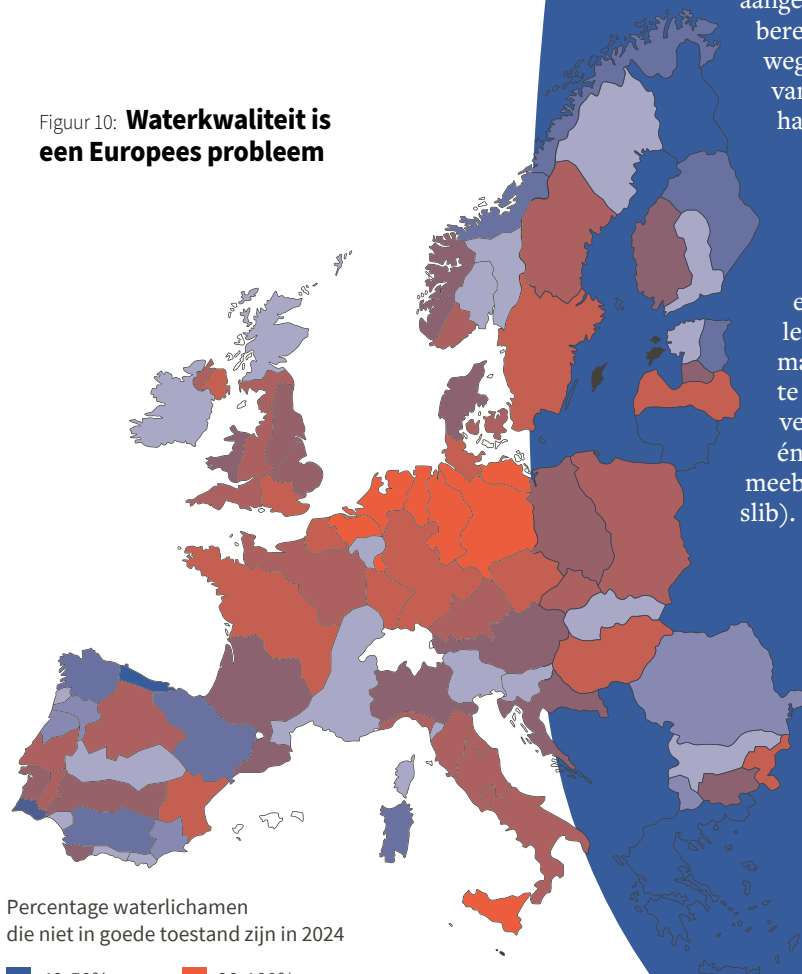
Gelet op het bestaan van heel wat afwenteleffecten is het goed mogelijk dat de verbetering van één parameter (een milieukwaliteitswinst) gepaard gaat met de beperkte of tijdelijke achteruitgang van een andere parameter (een beperkt milieukwaliteitsverlies). De optelsom blijft positief of minstens hetzelfde. Globaal gezien mag het milieukwaliteitsverlies niet groter zijn dan de milieukwaliteitswinst. Om die reden spreken we dus over het tegengaan van een netto verlies van de milieukwaliteit.

Een verschuiving van de focus naar het algemene milieuresultaat van plannen lijkt ons essentieel om een programmatische aanpak voor een of meer milieuproblemen te ontwikkelen. Dankzij integrale beoordelingen krijg je

een systemische aanpak met tussenstappen, waarbij lidstaten de voorziene EU-doelstellingen behalen zonder een tussentijds netto verlies van de milieukwaliteit.

Momenteel is dit niet mogelijk. Een s-MER bekijkt nu alle effecten en bepaalt per effectengroep of er aanzienlijke milieueffecten zijn. Als één effectengroep een aanzienlijk milieueffect veroorzaakt en er geen afdoende milderende maatregelen mogelijk zijn, kan het plan, programma of project niet doorgaan. Dit is niet wenselijk, toch zeker wanneer andere effectengroepen er juist op vooruitgaan. Het moet mogelijk zijn dat het verlies van milieukwaliteit voor één parameter kan opwegen tegenover een globale verbetering van de milieukwaliteit op het vlak van een of meerdere andere parameters. »

Figuur 10: **Waterkwaliteit is een Europees probleem**



BRON: EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY



Voorbeeld

Paradigmashift op EU-niveau ook noodzakelijk voor het waterbeleid

Het belang van een robuust kader op Europees niveau is ook relevant met betrekking tot waterkwaliteit en de mogelijke nefaste impact op de vergunningverlening. En dit in alle Europese lidstaten.

De Kaderrichtlijn Water verwacht dat de lidstaten een goede oppervlaktewaterkwaliteit bereiken tegen december 2027. Als we kijken naar de kwaliteit van de waterlopen in de Europese Unie, zien we in figuur 9 dat ongeveer 40% van de oppervlaktewateren (rivieren, meren en overgangs- en kustwateren) een goede ecologische toestand of potentieel, en slechts 38% een goede chemische toestand heeft.

Het 'one out, all out'-principe houdt in dat de toestand van een oppervlaktewaterlichaam wordt bepaald door de slechtste parameter. Dat maakt het moeilijk om een gunstige toestand te bereiken. Het volstaat namelijk niet om te focussen op één parameter aangezien alle parameters tegelijkertijd moeten worden bereikt. Met andere woorden, als een lidstaat focust op het wegwerken van een teveel aan kwik, maar de aanwezigheid van insecticiden hetzelfde blijft, behoudt het waterlichaam haar slechte chemische toestand.

Bovendien kunnen afwenteleffecten (zie hoger) of het verschuiven van verontreinigingen tot een stilstand leiden bij het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit. Maatregelen die op het eerste gezicht evident zijn kunnen tot verslechtingen leiden. Zo is bijvoorbeeld slibruiming een gekende maatregel om tot een betere oppervlaktewaterkwaliteit te komen, maar dit kan én stroomafwaarts leiden tot verslechtingen (door het afstromen van polluenten) én een tijdelijke terugslag van de waterkwaliteit met zich meebrengen (door het vrijkomen van polluenten uit het slib).

Die patstelling kan worden opgelost aan de hand van een programmatische aanpak die zo'n integrale verbetering mogelijk maakt. In zo'n geval kan iedere maatregel op zichzelf bekeken worden op het vlak van de netto milieukwaliteit. Als een maatregel tot een positief netto resultaat leidt, moet hij kunnen worden ingeschakeld om de doelstelling van een goede oppervlaktewaterkwaliteit te bereiken. Bovendien kan je tegelijkertijd ook focussen op integrale verbeteringen (zie verder), waarbij een verslechting niet-problematisch is op voorwaarde dat ze tijdelijk is en op lange termijn bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling.

2. Integrale verbetering : 'reculer pour mieux sauter'

Veel Europese regelgeving werkt met een combinatie van één of meerdere verslechteringsverboden en/of één of meerdere verbeteringsverplichtingen. Die systematiek leidt tot een patstelling; aan de ene kant moet een lidstaat actieve inspanningen leveren om de verbeteringsdoelstellingen te halen, terwijl, aan de andere kant, zij ook haar vergunningverlening moet afstemmen op het verslechteringsverbod. Deze strikte regels maken het soms onmogelijk om milieudoelen op lange termijn te halen en tegelijkertijd op korte termijn vergunningen te verlenen. Het is dan moeilijk te garanderen dat er geen enkele verslechtering optreedt. De Kaderrichtlijn Water verbiedt bijvoorbeeld elke verslechtering van de waterkwaliteit als het water al in slechte staat is, ook als de verslechtering tijdelijk of heel klein is.

Zo'n tijdelijke terugslag hoeft nochtans niet problematisch te zijn. In het kader van een integrale milieubeoordeling en het behalen van de EU-doelstellingen op lange termijn is het niet onredelijk om een beperkte, tijdelijke



verslechtering van de ene parameter mogelijk te maken, in ruil voor een flinke verbetering van andere parameters. Zolang de milieukwaliteit in zijn totaliteit er maar op vooruitgaat en de vooropgestelde doelstellingen op lange termijn behaald worden.

Een al te rigide toepassing van de verslechteringsverboden houdt in dat de vergunningverlening in de tussentijd ernstig in het gedrang komt.

Het doel is om te komen tot een integrale verbetering op lange termijn, waarbij het integrale karakter een zekere flexibiliteit geeft om in de tussentijd nog vergunningen te kunnen verlenen. Ook hier waarborgt de programmatische aanpak dat

een beperkt, tijdelijk milieukwaliteitsverlies op korte termijn het bereiken van de doelstelling(en) op lange termijn niet in de weg staat. Door een grondige milieubeoordeling kan je ingaan op het nog af te leggen traject en het effectief bereiken van de doelstellingen. Aan de hand van een s-MER en de programmatische aanpakken worden de randvoorwaarden bij zo'n integrale verbetering onderzocht en vastgelegd.

Die manier van werken vereenvoudigt een systeemaanpak en staat toe dat lidstaten op een samenhangende wijze aan de slag gaan met de diverse doelstellingen én een efficiënte vergunningverlening met voorspelbare randvoorwaarden.

Nood aan coherentie met andere Europese wetgeving

Om een consistente en uniforme aanpak te behouden, is het van cruciaal



Voorbeeld

De bouw van een nieuw batterijpark

De bouw van een nieuw batterijpark brengt tijdens de bouwfase tijdelijke emissies van stikstofoxides met zich mee (door onder meer transportbewegingen, werfmachines en generatoren). Die emissies zijn echter tijdelijk en volgen louter de bouwfase. Eens het batterijpark wordt geëxploiteerd, stoppen de emissies én draagt het project bij aan de doelstellingen van klimaatneutraliteit en het uitbouwen van hernieuwbare energie. De tijdelijke emissies leiden op lange termijn dus tot een positieve stap richting de Europese doelstellingen.

belang ervoor te zorgen dat nieuwe procedurele aanpassingen in overeenstemming zijn met de bestaande EU-wetgeving. Een s-MER is een instrument dat niet enkel focust op één effectengroep maar alle relevante milieueffecten parallel bekijkt. Om het begrip integrale milieubeoordeling, inclusief de integrale verbetering, doorgang te doen vinden ten opzichte van alle doelstellingen, moet een revisie van de Strategic Environmental Assessment Directive ook focussen op de systematiek van iedere richtlijn en deze doorbreken. Zo niet, is iedere holistische aanpak uit den boze en blijven programmatische aanpakken vastzitten in de systematiek van (verkoerde) EU-doelstellingen.

Deze samenhang in de wetgeving is essentieel om conflicten tussen verschillende stukken wetgeving te vermijden en ervoor te zorgen dat nieuw beleid de milieu- en economische doelstellingen van de EU versterkt in plaats van ze te ondermijnen.

Aanbeveling 2: **hiërarchie van doelstellingen binnen een regio**

Klimaat, biodiversiteit en milieu zijn twee zijden van dezelfde medaille en versterken elkaar. Maar gezien de specifieke context van Vlaanderen is het niet evident om alle ambities inzake net-zero, biodiversiteit, milieu en industrie/economie op (korte) termijn met elkaar te verzoenen, zeker gezien de immense weerslag dit heeft op de vergunningverlening – zoals eerder aangetoond. Wanneer dat het geval is, is er nood aan een strategische denkoefening: op welke doelstellingen willen we preferentieel inzetten en hoe streven we naar maximale milieukwaliteitswinsten? We hebben nood aan het uitwerken van een sequentiëring, een volgorde van ambities en een groeipad op maat voor sterk geïndustrialiseerde regio's wanneer we vaststellen dat we niet alle ambities tegelijk kunnen halen.

De Europese Commissie moet dan een kader ontwikkelen dat bepaalt welke indicatoren voorrang moeten krijgen

wanneer ze niet allemaal tegelijk kunnen worden behaald. Een lidstaat kan dan bijvoorbeeld een vrijstelling krijgen voor bepaalde milieurichtlijnen, op voorwaarde dat andere doelstellingen (bijvoorbeeld klimaatneutraliteit) wel worden behaald. Nadien kan de focus gelegd worden op het halen van de tweede doelstelling, enzovoort. Op die manier wordt nagedacht in welke sequentie of volgorde de doelstellingen afgewerkt moeten worden in een regio als Vlaanderen om een disproporcionele socio-economische impact en standstills te vermijden.

We pleiten hier dus voor individuele trajecten voor lidstaten op maat van de uitdagingen binnen die lidstaat (zoals bijvoorbeeld bevolkingsdichtheid, industrialiseringsgraad, ...). Concreet vragen we dat lidstaten bij de Europese Commissie kunnen aankloppen om lidstaatspecifieke flexibiliteiten te kunnen krijgen, weliswaar gebonden aan strikte voorwaarden. Die moeten garanderen dat de lidstaat zijn verplichtingen nakomt. Er kan bijvoorbeeld gewerkt worden op basis van vijfjarige trajecten waarin één bepaalde

“Targeted updates to relevant EU Environmental legislation could be used to provide limited (in time and perimeter) exemptions in EU environmental directives until climate neutrality is achieved.”

*Mario Draghi in het rapport
‘The future of European competitiveness’ 2024*

“Samenhang in de wetgeving is essentieel om conflicten tussen verschillende stukken wetgeving te vermijden.”

doelstelling prioriteit krijgt, en waarin een billijke (financiële) sanctionering voorzien is wanneer de doelstelling niet wordt behaald.

Aanbeveling 3: **hiërarchie van doelstellingen binnen een project**

Een alternatieve piste is om te werken op basis van een duidelijkere hiërarchie van wetgevende doelstellingen. Een hiërarchische benadering in de vergunningenprocedure houdt in dat verschillende wettelijke en beleidsmatige doelen worden geordend op basis van prioriteit en dat een initiatiefnemer kan zoeken naar de beste milieukwaliteitswinsten. Het belangrijkste doel van een project krijgt de hoogste prioriteit, terwijl andere relevante doelstellingen lager in de hiërarchie worden geplaatst, met de belangrijke nuance dat ze niet verwaarloosd mogen worden. De hoofddoelstelling van een project kan bijvoorbeeld CO₂-reductie zijn. Andere relevante doelstellingen worden als secundair beschouwd, zoals de bescherming van waterkwaliteit of biodiversiteit. »

Secundair betekent hier niet dat ze minder belangrijk zijn, maar dat ze beoordeeld worden binnen de context van het primaire doel. Het bedrijf moet vervolgens documenteren hoe het project bijdraagt aan het primaire doel en tegelijkertijd demonstreren dat de secundaire doelen niet significant worden aangetast. Dit biedt de mogelijkheid om transparant te zijn over de afwegingen en compromissen te sluiten binnen het project.

De hiërarchische aanpak biedt duidelijkheid en focus doordat bedrijven precies weten op welke doelen ze zich moeten concentreren en hoe ze eventuele negatieve effecten op andere gebieden kunnen beperken. Bovendien biedt het flexibiliteit, omdat secundaire doelen in de context van het primaire doel worden beoordeeld, waardoor wordt voorkomen dat een project wordt tegengehouden door conflicterende regelgeving. Door de keuzes tijdens het project zorgvuldig te documenteren en te verantwoorden, wordt transparantie bevorderd, wat helpt bij het verkrijgen van vergunningen.

In essentie zou deze hiërarchische aanpak de complexe vergunningsprocessen stroomlijnen en ervoor zorgen dat belangrijke beleidsdoelen worden bereikt zonder andere juridische vereisten te verwaarlozen. Dit zou niet alleen helpen om milieuproblemen op te lossen, maar ook zorgen voor economische en sociale balans.



Overzicht EU aanbevelingen

- » Maak werk van een revisie van de Strategic Environmental Assessment Directive om de opmaak van programmatische aanpakken door de verschillende lidstaten te ondersteunen.
- » Introduceer het begrip van integrale milieubeoordelingen in de strategische milieueffectrapportage en leg de focus op het verbeteren of, minstens, het behouden van de netto milieukwaliteit.
- » Vermijd vergunningenstops door 'integrale verbeteringen' mogelijk te maken, gekoppeld aan wetenschappelijke onderbouwing en de opmaak van programmatische aanpakken.
- » Streef naar maximale coherentie van de Europese regelgeving door alle verplichte milieu- en biodiversiteitsbeoordelingen op te nemen in de strategische milieueffectrapportage.
- » Geef lidstaten de mogelijkheid om te werken met een aanpak die specifiek is voor hun regio, als blijkt dat een lidstaat de doelstelling onmogelijk tijdig kan halen. Voorzie op maat gemaakte trajecten aangepast aan de specifieke uitdagingen van die lidstaat.
- » Maak het mogelijk om binnen specifieke projecten te werken met één primaire doelstelling waarbinnen andere secundaire doelstellingen worden beoordeeld binnen de context van het primaire doel.



Conclusie

Een efficiënte vergunningsverlening is noodzakelijk in de transitie die we op dit moment volop meemaken in Vlaanderen, Europa en de wereld. Vergunningen zijn essentieel om hernieuwbare energieprojecten van de grond te krijgen, de elektriciteitsnetten te versterken en om de investeringen van de toekomst überhaupt te kunnen aantrekken.

We kunnen vergunningen ook niet in een vacuum zien. De competitiviteit van het Europees continent staat op dit moment onder druk. Europa heeft te maken met toenemende mondiale concurrentie, stijgende energieprijzen en een groeiende behoefte aan duurzame oplossingen. Deze uitdagingen vereisen snelle en effectieve actie om onze economische positie te versterken.

Het is dan ook onbegrijpelijk dat we vastzitten in vergunningsprocedures. Geen competitieve energieprijzen zonder vlot vergunde hernieuwbare energieprojecten. Geen industrie van de toekomst zonder nieuwe investeringen.

Het ontbreken van snelle en rechtszekere vergunningen betekent ook dat innovatieve bedrijven die inzetten op groene technologie, hun plannen niet kunnen realiseren, met als gevolg dat zij hun activiteiten verplaatsen naar landen met meer gunstige voorwaarden. Dit leidt ook tot gemiste kansen op het gebied van werkgelegenheid en economische groei, omdat nieuwe projecten en uitbreidingen worden stopgezet.

Een vlotte vergunningsverlening kost geen miljoenen, maar vergt louter daadkracht, pragmatiek en de nodige verstandige hervormingen in de Europese regelgeving. Meer nog: een vlotte vergunningsverlening kan miljarden opleveren: een rechtszeker en stimulerend economisch kader trekt investeringen aan – al zeker in een regio als Vlaanderen die ondanks zijn uitdagingen, nog steeds ontzettend interessant is voor (buitenlandse) investeringen.

“Een vlotte vergunningsverlening kost geen miljoenen, maar vergt louter daadkracht, pragmatiek en de nodige verstandige hervormingen in de Europese regelgeving.”

We kunnen het dus niet maken om de vergunningenproblematiek niet ten gronde aan te pakken. Een transitie is pas echt mogelijk als de vergunningsobstakels zijn weggewerkt.

De bestaande uitdagingen waren de laatste jaren voorwerp van heel wat publiek debat. Hopelijk kan het stof wat gaan liggen en kunnen we met een open blik vol nuance dit onderwerp ten gronde aanpakken, in al zijn techniciteit. Opdat we kunnen bouwen aan de welvaart van morgen. Bij Voka geven we alvast een voorzet.



Hoe kunnen we de vergunningenknoop ontwarren?

**Vlaamse en Europese oplossingen
voor robuuste vergunningen**

Maarten Libeer & Robin Verbeke