

Soil and Land Stewardship

Klassiek eigendomsrecht als belangrijk knelpunt

Het besef dat de mens de bodem en het land nodig heeft om te kunnen overleven groeit. Hierbij krijgt ook het principe van Soil and Land Stewardship steeds meer aandacht. Anderzijds blijven de bodem en het land blootgesteld aan de voortdurende, vaak tegenstrijdige eisen van de samenleving. Ook het klassieke eigendomsrecht vormt hierbij een belangrijk knelpunt.

Door: Sarah Jacobs en Bernard Vanheusden

Over de auteurs:

S. Jacobs is navorser omgevingsrecht aan de Faculteit Rechten van de UHasselt en advocaat bij Monard Law
B. Vanheusden is hoogleraar omgevingsrecht aan de Faculteit Rechten van de UHasselt en advocaat bij Monard Law

RECAP: SOIL AND LAND STEWARDSHIP

Begin 2018 startte de Openbare Vlaamse Afvalstoffen-maatschappij (OVAM) met een verkennende denkoefening rond het principe van 'Soil and Land Stewardship'. Als doel hiervan stelde de OVAM de volgende vraag voorop: Kan het principe van 'stewardship' een hefboom vormen voor meer bodemzorg? En zo ja, hoe brengen we dit in de praktijk?¹

'Stewardship' impliceert een belangrijke verantwoordelijkheid naar de maatschappij. In een milieucontext wordt 'stewardship' gebruikelijk gedefinieerd als: het verantwoord gebruik en de bescherming van natuurlijke hulpbronnen, waarbij de belangen van de maatschappij, de toekomstige generaties, alle organismen (planten, dieren, microorganismen), alsook de private noden ten volle en in evenwicht in rekening gebracht worden.²

Tijdens deze verkennende denkoefening kwam het spanningsveld tussen het concept 'Soil and Land Stewardship' en het principe van het private grondbezit meermaals naar boven.

In het kader hiervan verzocht de OVAM aan de UHasselt om een juridische studie rond 'Soil and Land Stewardship' te maken. In het eerste lopende onderdeel van deze studie analyseren we het huidige juridische landschap en de bestaande praktijken rond 'Soil and Land Stewardship' over de landsgrenzen heen. In het tweede toekomstige onderdeel gaan we, aan de hand van een workshop met juridische experts, op zoek naar praktische (juridische) vertalingen van 'Soil and Land Stewardship'. Parallel hiermee loopt er in opdracht van de OVAM ook een studie omtrent scenario's, waarbinnen reeds een internationale scenario workshop werd georganiseerd.

HET KLASSIEKE EIGENDOMSRECHT ALS EEN VAN DE BELANGRIJKSTE KNELPUNTEN

In de juridische studie identificeren we het klassieke eigendomsrecht als één van de belangrijkste knelpunten bij het toepassen van goede bodemzorg. De studie focust in eerste instantie op de situatie in België/Vlaanderen.

Dat private grondeigenaars niet graag inmenging van boven- of buitenaf hebben op de manier waarop zij hun bodem en land gebruiken, spruit in België voort uit een eeuwenoude bepaling uit het Burgerlijk Wetboek³, die private eigendom definieert als *'het recht om op de meest volstreckte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen'*.

Nederland hanteert een gelijkaardige definitie in artikel 1 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek:

1. Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben.
2. Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen.
3. De eigenaar van de zaak wordt, behoudens rechten van anderen, eigenaar van de afgescheiden vruchten.'

Eigendom: het meest 'volstreckte' genot van een zaak

Het eigendomsrecht wordt beschouwd als een fundamenteel grondrecht.⁴ Het mag dan ook niet verbazen dat de Belgische Grondwet⁵ het eigendomsrecht verheven heeft tot een grondrecht en dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) het eigendomsrecht opgenomen heeft als een van de mensenrechten.



FOTO 1: BRAINSTORM OP DE INTERNATIONALE SCENARIO WORKSHOP.

HET EUROPEES VERDRAG VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS ALS KLASSIEKE HEFBOOM VOOR INMENGING

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM waarborgt het eigendomsrecht als mensenrecht, maar zet tegelijk de deur open voor eigendomsbeperkingen. Dit artikel bepaalt:

‘Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren.’

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) deelt deze bepaling op in drie van elkaar te onderscheiden normen⁶:

1. Alinea 1, eerste zin: een algemene regel die het ongestoord genot van eigendom garandeert.
2. Alinea 1, tweede zin: een specifieke regel die de onteigening aan bepaalde voorwaarden onderwerpt.
3. Alinea 2: deze derde norm erkent het recht van de staten om eigendom te reglementeren, zonder dat er sprake is van een onteigening. Milieubeschermende maatregelen vallen klassiek onder deze derde norm.

Bij eigendomsbeperkende maatregelen mag natuurlijk niet uit het oog verloren worden dat het eigendomsrecht nog steeds een fundamenteel mensenrecht is, wat veronderstelt dat eigendomsbe-



perkingen steeds aan cumulatieve voorwaarden, zijnde voorwaarden die allemaal vervuld moeten zijn, moeten voldoen.

Deze voorwaarden zijn⁶:

- De legaliteitsvereiste: de gebruiksregeling moet op een voldoende toegankelijke en voorspelbare nationale rechtsregel berusten;
- De finaliteitsvereiste: de inmenging is enkel mogelijk voor zover hiermee een algemeen belang wordt nagestreefd;
- De proportionaliteitsvereiste: er moet onderzocht worden of de overheid een redelijk evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en deze van de bescherming van de fundamentele rechten heeft nagestreefd. Deze voorwaarde, die een concrete afweging veronderstelt, staat het vaakst ter discussie.

Legaliteit, finaliteit en proportionaliteit als voorwaarden voor eigendomsbeperkingen

Ook wat bodemzorg betreft, kunnen de eerste en de tweede horde waarschijnlijk vrij gemakkelijk genomen worden. De eerste voorwaarde veronderstelt de invoering van een rechtsregel: dit kan bijvoorbeeld in het Vlaamse Bodemdecreet van 2006.⁷ Van de tweede horde verwachten we evenmin noemenswaardige problemen: het besef dat bodem en land – als basis van alle leven op onze planeet – in het belang van eenieder (‘het algemeen belang’) beschermd moet worden, groeit.

De derde horde, de proportionaliteitsvoorwaarde, vormt een grotere uitdaging: hoe moet een dergelijke eigendomsbeperking in het belang van de bodem en het land er in de praktijk uitzien en hoe ver mag de inmenging gaan? Moet er een algemene bodemzorgplicht – denk aan de natuursorgplicht – ingevoerd worden? Kan er gedacht worden aan verregaande gebruiksreglementeringen (bijvoorbeeld een algemeen verbod op afdichting van de bodem door middel van een terras of oprit)? Of mag er niet verder gegaan worden dan codes van goede praktijk en beleidsrichtlijnen? Dit vormt ongetwijfeld voer voor discussie voor de workshop met juridische experts, die begin februari 2020 gepland staat.



FOTO 2: DE WHANGANUI RIVIER.

AANDACHT VOOR NIEUWE CONCEPTEN

De klassieke eigendomsconcepten zijn reeds jaren en soms zelfs eeuwen – zoals het Belgisch Burgerlijk Wetboek – oud. Hoewel deze regelgeving ook de mogelijkheid biedt voor eigendomsbeperkingen, brengen deze vaak felle discussies en jarenlange procedures – tot zelfs voor het EHRM – met zich mee. Het is binnen deze context dat er de laatste jaren meer aandacht is ontstaan voor nieuwe concepten als ‘Soil and Land Stewardship’, bodem als een ‘common’, het denken in termen van ecosystemen en ecosystemendiensten, rechten voor de natuur, intergenerationele billijkheid, circulaire economie, enzovoort als hefboomen voor meer bodemzorg. We gaan hieronder kort in op enkele van deze nieuwe concepten.

BODEM ALS EEN COMMON

Door het concept van de ‘commons’ of ‘de gemeenschappelijke goederen’, worden bodem en land niet meer als private goederen gezien, maar als iets gemeenschappelijks. Deze ‘gemeenschappelijkheid’ veronderstelt dat alle leden van de samenleving – een gezamenlijk voordeel indachtig – hun verantwoordelijkheid opnemen om de bodem en het land op duurzame wijze te beheren en te beschermen. Nobelprijswinnares Ostrom, pionier op het gebied van de ‘commons’, toonde aan dat het gemeenschappelijk beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen onder bepaalde omstandigheden efficiënter en duurzamer is dan regimes als private eigendom of overheidseigendom.⁸ Ostrom identificeerde acht uitgangspunten of ‘ontwerpprincipes’ voor een stabiel beheer van gedeelde hulpbronnen.

Design Principle	Description
1. Clearly defined boundaries	Membership involving rights to withdraw CPRs and physical boundaries of the resource(s) are clear
2. Congruence between appropriation and provision rules and local conditions	Rules are congruent with local conditions, including consideration of sustainable appropriation quotas
3. Collective choice arrangements	Individuals affected can participate in modifying operational rules
4. Monitoring	Monitors are accountable to the resource users
5. Graduated sanctions	Increasing sanctions apply for against repeat and/or serious rule violators
6. Conflict-resolution mechanisms	Ready access among resource users to low cost conflict resolution process
7. Recognition of rights to organize by external government authorities	Resource management institutions are recognised by government authorities
8. Nested enterprises	Governance activities are organized in multiple layers of nested enterprises

FIGUUR 1: DESIGN PRINCIPLES VOOR EEN STABIEL BEHEER VAN GEDEELDE HULPBRONNEN.⁸

Ook het Belgisch Burgerlijk Wetboek spreekt in artikel 714 over ‘gemene zaken’: ‘zaken die aan niemand exclusief behoren en waarvan het gebruik aan allen gemeen is’. Enkele voorbeelden van deze ‘gemene zaken’ zijn: de lucht, het zeewater en de wind. Niemand kan zich over deze gemene zaken een exclusief eigendomsrecht toe-eigenen. Het genot van deze zaken kan enkel geregeld worden via politiewetten.

RECHTEN VOOR DE NATUUR

Een ander – nog meer baanbrekend – concept vinden we terug in ‘de rechten voor de natuur’. Het voorbije decennium werden juridische experimenten opgezet waarin de natuur voor het eerst als rechtssubject – drager van rechten en verplichtingen – werd benaderd. Op vraag van de inheemse Maori werd in 2017 in

Nieuw-Zeeland aan de rivier Whanganui de juridische status van rechtspersoon toegekend.⁹

Volgens Schoukens is deze paradigmashift om de natuur als rechtspersoon te zien ook in Vlaanderen belangrijk om de gebrekkige handhaving van het bestaande milieurecht – hij geeft als

Gaan we bodem en land als een ‘common’ zien of blijven we vastgeroest in het klassieke private grondbezit?

voorbeeld de illegale ontbossing – op een meer effectieve manier te kunnen tegengaan. Hij ziet ook juridisch geen obstakel tegen het toekennen van directe rechten aan de natuur: ook vennootschappen, die als rechtspersonen worden erkend in ons rechtstelsel, zijn op zich slechts een fictief iets.¹⁰

EEN SCHAKEL BINNEN HET PROCES

In een vorige bijdrage in dit tijdschrift schreven Nele Bal (OVAM) e.a. dat de OVAM aanvoelt dat aan de slag gaan met het concept ‘Soil and Land Stewardship’ vooral een proces is: een manier om draagvlak te creëren, om inzicht te genereren en vanuit betrokkenheid energie tot actie op te wekken.¹

Ook de juridische studie is een schakel binnen dit proces. De reeds vergaarde inzichten met betrekking tot ‘Soil and Land Stewardship’ worden verder vergroot door:

1. lering te halen uit de bestaande juridische regels en praktijken;
2. de belangrijkste juridische uitdagingen te identificeren; en
3. met behulp van (inter)nationale en interdisciplinaire workshops, op zoek te gaan naar nieuwe – mogelijk baanbrekende – concepten als hefboomen voor meer bodemzorg en de juridische vertaling hiervan.

REFERENTIES

1. N. Bal e.a., 2018, ‘Soil+Land Stewardship. Een handelingsperspectief voor meer bodemzorg’, Bodem 28(6), 11-13.
2. Zie: het glossarium van het INSPIRATION-project: www.inspiration-h2020.eu/page/stewardship (geraadpleegd op 9 januari 2020). Het hoofddoel van dit project is het ontwikkelen van een Strategische Onderzoeksagenda (SRA) om te informeren over milieuvriendelijk, sociaal aanvaardbaar en economisch betaalbaar bodem- en landgebruiksbeheer, dat aan de maatschappelijke behoeften en uitdagingen beantwoordt.
3. Artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek. Deze bepaling trad op 3 september 1807 in werking.
4. H. Vandenberghe, 2006, Zakenrecht, Leuven, Acco, 83.
5. Artikel 16 van de Belgische Grondwet.
6. EHRM 23 september 1982, nr. 7151/75, case Sporrong and Lönnroth v. Sweden.
7. Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, Belgisch Staatsblad 22 januari 2007.
8. E. Ostrom, Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, New York – Cambridge, University Press, 1990, 270 p.
9. Nieuw-Zeelandse rivier wordt als eerste ter wereld rechtspersoon, Knack 15 maart 2017, <https://www.knack.be/nieuws/planet-earth/nieuw-zeelandse-rivier-wordt-als-eerste-ter-wereld-rechtspersoon/article-normal-827223.html> (geraadpleegd op 8 januari 2020).
10. H. Schoukens, 2017, De natuur als rechtspersoon: een noodzakelijke paradigmashift in tijden van massa-uitsterven?, TMR 25 jaar TMR, 65.