




**Milieueffectenrapportage en democratie
– een kritisch-filosofische reflectie –**



MER Congres, Brussel, 19 November 2025



Gaston Meskens

Research Centre for Ethics, Law and Politics, Ghent University
Science, Technology & Society research group, SCK CEN

Milieueffectenrapportage en democratie – een kritisch-filosofische reflectie

iets over mezelf:

- masters in theoretische fysica en in de nucleaire wetenschappen (Universiteit Gent)
doctoraat in de moraalwetenschappen (Universiteit Gent)
- onderzoeker bij het Research Centre for Ethics, Law and Politics (Universiteit Gent)
onderzoeker bij de Science, Technology & Society research group (SCK CEN)
- lid van het Steering Committee of the Research-Oriented Non-Governmental Organisations voor de VN klimaatonderhandelingen
- lid van de stuurgroep van stRaten-Generaal (Antwerpen)
- gastauteur bij APACHE
- 'filosofisch activist en kunstenaar'

Milieueffectenrapportage en democratie – een kritisch-filosofische reflectie

Democratie – een denkoefening

Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen

Milieueffectenrapportage en participatie

Een positieve visie vanuit de zorgethiek

Democratie – een denkoefening

Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen

Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen

Risicoperceptie en zelfbeschikking



Topical socio-economic reports / expert viewpoints

[...]

“Risk governance:

What is an acceptable level of (nuclear) risk for the public at large?”

mijn antwoord:

There exists no objective (scientific, economic, social, political or philosophical) rationale for the determination of the acceptable level of nuclear risk for the public at large.

An acceptable nuclear risk is simply a risk that an informed democratic society justifies as acceptable.

Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen

Risicoperceptie en zelfbeschikking

- risico rechtvaardiging



- De technocratie is nog steeds onder ons;
ze mag eventueel 'welwillend zijn' (goeie bedoelingen hebben)
maar ze werkt ten dienste van de politiek en de markt.

Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen

Risicoperceptie en zelfbeschikking

hebben we **berekening** nodig bij
geïnformeerde toestemming?



hebben we **geïnformeerde**
toestemming nodig bij **berekening**?



[beeld referentie](#)

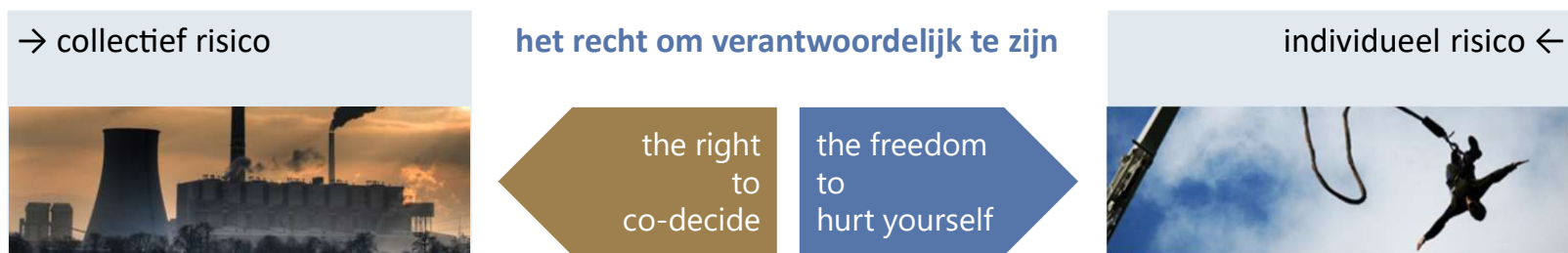
Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen

Risicoperceptie en zelfbeschikking

- Een risico is geen wiskundige formule; het is een potentieel gevaar dat men niet volledig kan kennen en niet volledig kan controleren.
- Wat is dan een aanvaardbaar risico?

Mensen zullen een risico aanvaarden dat ze niet volledig kunnen kennen en niet volledig kunnen controleren als ze het gevoel hebben dat **het risico gekenmerkt is door redelijkheid**.

redelijkheid de mogelijkheid van **zelfbeschikking**, als 'het recht om verantwoordelijk te zijn'



- Voor elk gezondheidsrisico veroorzaakt door praktijken van 'maatschappelijk nut' komt 'het recht om verantwoordelijk te zijn' overeen met 'het recht om mee te beslissen'. Het mogelijk maken van dat recht is een principe van rechtvaardigheid.

Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen

Democratie en meningsverschil

- Een dominant uitgangspunt van het hedendaagse politieke en politiek-filosofische denken is het idee dat onze maatschappij **inherent conflictueus of 'antagonistisch'** is, in de zin dat

[...] onze samenlevingen worden gekenmerkt door een veelheid aan onverenigbare levensbeschouwingen [...] (Raf Geenens en Ronald Tinnevelt)

en dat *[...] verdeeldheid tussen mensen niet kan overstegen worden [...]* (Chantal Mouffe)

en zelfs dat *[...] een maatschappij niet zonder onenigheid kan bestaan [...]* (Martin Terpstra)

Is dat zo?

- Een mening rond een gemeenschappelijk belang 'bestaat' niet a-priori in de maatschappij maar komt zelf via politiek discours in de publieke en formeel politieke ruimte tot stand.

De 'inherent conflictueuze' samenleving wordt **niet vertegenwoordigd** door georganiseerde culturele, religieuze of politieke ideologieën. **Ze wordt er door gemaakt.**

Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen

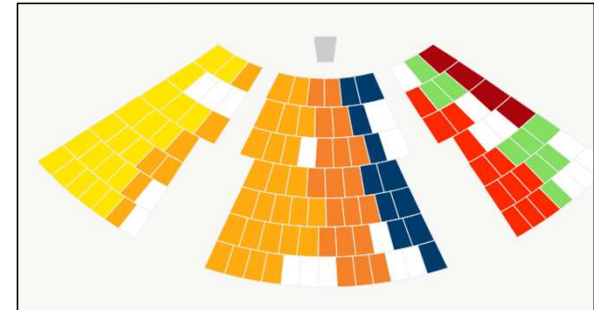
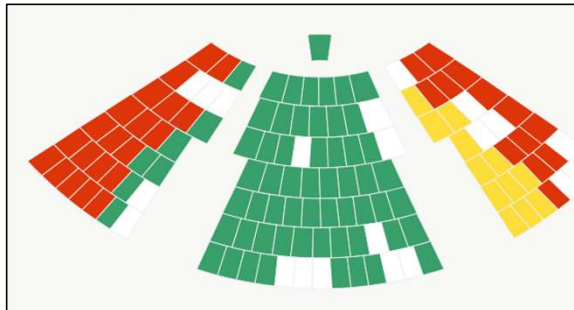
Democratie en partijpolitiek

- Het systeem van representatieve democratie via partijpolitiek en verkiezingen en opgezet binnen de natiestaat is een **resultaat van de moderniteit als emancipatieproces**, maar stimuleert
 - strategische vereenvoudiging van kwesties (om ze compatibel te maken met de partij-ideologie);
 - populisme en partijpolitieke zelfbescherming;
 - strategisch gebruik van wetenschap in besluitvorming ('science shopping').

Het resultaat van deze politiek van het conflict is polarisatie eerder dan toenadering. Deze **polarisatie** is ook een **comfortsituatie** geworden.

Stemming ontwerp van
decreet in het Vlaams
Parlement, 9 mei 2024.

(stemming / fracties)



Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen

Democratie en partijpolitiek

- Het systeem van representatieve democratie via partijpolitiek en verkiezingen en opgezet binnen de natiestaat is een **resultaat van de moderniteit als emancipatieproces**, maar stimuleert
 - strategische vereenvoudiging van kwesties (om ze compatibel te maken met de partij-ideologie);
 - populisme en partijpolitieke zelfbescherming;
 - strategisch gebruik van wetenschap in besluitvorming ('science shopping').

Het resultaat van deze politiek van het conflict is polarisatie eerder dan toenadering. Deze **polarisatie** is ook een **comfortsituatie** geworden.

- Ondertussen worstelen politieke partijen elk met hun eigen identiteitscrisis.
 - traditionele 'centrumpartijen' beginnen steeds meer op elkaar te lijken.
 - themapartijen zien zich genoodzaakt om ook over andere thema's een standpunt te hebben.

- Internationale politiek

De vooropgestelde waarde van **staatssoevereiniteit** en **internationale strategische economische belangen** bemoeilijken globale besluitvorming van kwesties met globale impact.

Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen Meningen, visies en wereldbeelden

wereldbeeld **een 'beeld' van de wereld**, beïnvloed door **wat we belangrijk vinden**
en die beelden (kunnen) verschillen

→ referenties
verhalen
redeneringen
theorieën
symbolen
modellen
concepten
beelden
objecten
actoren
netwerken
systemen
berekeningen
hypothesen
scenario's



Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen Meningen, visies en wereldbeelden

wereldbeeld **een 'beeld' van de wereld**, beïnvloed door **wat we belangrijk vinden**
en die beelden (kunnen) verschillen

→ referenties
verhalen
redeneringen
theorieën
symbolen
modellen
concepten
beelden
objecten
actoren
netwerken
systemen
berekeningen
hypothesen
scenario's



→ Sheila Jasanoff's idee van '**co-production**'

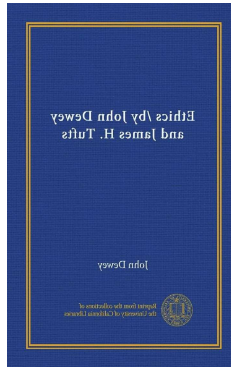
"... The ways in which we know and represent the world (both nature and society) are inseparable from the ways in which we choose to live in it ..."

Jasanoff et al., *States of Knowledge – The co-production of science and social order*, Routledge, 2006



Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen

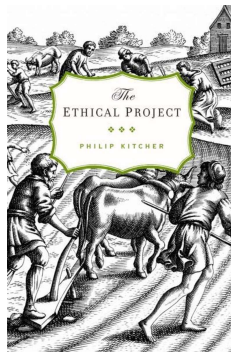
Sociale intelligentie en deliberatie



Voor John Dewey is democratie sociale intelligentie:

[...] our social well-being depends above all on the widest possible currency of democratic habits [...]

[...] the problem of bringing about an effective socialization of intelligence is probably the greatest problem of democracy today [...]



"There are no ethical experts. The only authority is the authority of conversation"

(Philip Kitcher)

Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen

De uitdaging van de wetenschap

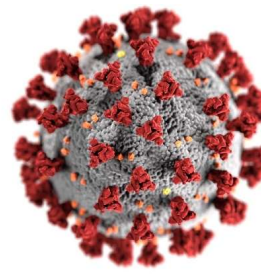
- **Objectiviteit** en **onafhankelijkheid** blijven basiswaarden in de wetenschap.

Maar We weten dat de praktijk van wetenschap vandaag beïnvloed wordt door

- de markt
- politieke programma's (onderzoeksfondsen, onderzoek op aanvraag)
- competitie, ideologie
- haar 'publieke blootstelling' in de media
- de sociale context waarin ze opereert

- De invloed op wetenschap vanuit de politiek en de markt, in combinatie met een blijvend positivisme vanuit de academie (dat nu ook de sociale wetenschappen dreigt te sturen) leidt tot
 - kennisbemiddeling (de juiste kennis in de juiste vorm aanleveren)
 - wetenschappelijke consultancy aangepast aan de vraag van de klant
 - deelname in 'politiek wetenschapswinkelen'

Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen De uitdaging van de wetenschap



Wetenschap van mogelijke gezondheidseffecten wordt geconfronteerd met kennis-gerelateerde onzekerheid en waardenpluralisme. De **uitdaging van die wetenschap** is niet langer **de productie van overtuigende bewijzen**, maar **de constructie van geloofwaardige hypotheses**.

Het idee democratie in 7 ethische beschouwingen Intergenerationele ethiek en morele autoriteit

Hoe gaan we om met onze onvermijdelijke **morele autoriteit** over de toekomstige generaties?



“Ons best doen vandaag, en de volgende generaties uitleggen waarom we dachten dat dit het beste is wat we konden doen.”

Milieueffectenrapportage en participatie

Milieueffectenrapportage en participatie

Kritische reflecties

- Inspraak
- Soft law als 'lastige' referentie
- Strategische interpretatie van 'gedeeld eigenaarschap'

Milieueffectenrapportage en participatie

Inspraak

- Gelegenheid om 'commentaar te geven' versus echte inspraak

[...] Bij de opmaak van een project-MER en een plan-MER is er een openbaar moment ('terinzagelegging') met inspraakmogelijkheid. [...]

- 'Inspraak' gaat in één richting en is geen dialoog.
- De initiatiefnemer is niet verplicht om met de opmerkingen rekening te houden.

- Traditionele politiek: burgerparticipatie, en hoe ze te vermijden

Het wijzigingsdecreet **leest als één omstandige argumentatie voor minder burgerparticipatie**, sowieso voor scoping en nu ook voor de plan-MER.

[...] De verplichte participatie over de kennisgeving bij een plan-MER biedt niet altijd een meerwaarde. Bijvoorbeeld voor zeer strategische plannen wordt de verplichting om twee keer het publiek te betrekken door middel van een algemeen openbaar onderzoek (raadpleging over de kennisgeving + raadpleging over het ontwerpplan+MER) als onnodige kost ervaren, zowel wat betreft financiële en praktische impact als impact qua doorlooptijd om een MER te maken. [...] (wijzigingsdecreet)

[Milieueffectrapport \(MER\) | Vlaanderen.be](#)

Milieueffectenrapportage en participatie

Inspraak

- Mening – kennis – inzicht: burgers en geïnformeerde middenveld

[...] De inspraak op de technische aspecten van het MER bij de kennisgeving door burgers is dikwijls beperkt en kan deze impact dus niet verantwoorden. In de project-m.e.r.-regelgeving werd al eerder afgestapt van deze verplichte dubbele inspraakmogelijkheid, dit wordt met voorliggend decreet doorgetrokken naar de plan-m.e.r.-regelgeving. Het komt aan de initiatiefnemer toe om te oordelen welke vormen van participatie hij of zij – naast het verplicht openbaar onderzoek – noodzakelijk en geschikt acht om tot een gedragen en kwaliteitsvol planproces te komen. [...] (wijzigingsdecreet)

- Kennis en inzicht van (georganiseerde) burgers wordt 'uitgevlakt' tot 'onvoldoende'.

- Capaciteit als mogelijkheid

- Middenveldorganisaties (gedeeltelijk) afhankelijk van overheidssubsidies, maar daardoor ook speelbal van partijpolitiek.

- Procedures als facilitatie of hindernis (vb bij bezwaar aantekenen).

Milieueffectenrapportage en participatie

Soft law als 'lastige' referentie

Advies 5: Maak komaf met "soft law" die van toepassing is op omgevingsvergunningen

Onvermijdelijk moeten aanvragers van omgevingsvergunningen rekening houden met een groot aantal regels, zowel inhoudelijke als vormvoorschriften. Echter, aanvragers van vergunningen krijgen ook vaak te maken met "soft law", in de vorm van richtlijnen, nuttige wenken, goede praktijken, gedragscodes, standaarden, 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen'. Eigen aan "soft law" is dat het niet om formele rechtsregels gaat, en dat het "goede gedrag" dat men ermee wil aanmoedigen dus ook niet juridisch kan afgedwongen worden. In de praktijk stellen we echter vast dat dergelijke richtlijnen wel degelijk door adviesverleners en vergunningverleners gehanteerd worden om vergunningsaanvragen onbehandeld te laten of te weigeren.

Vandaag bepaalt artikel 18 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning dat het de Vlaamse Regering is die de inhoud van de vergunningsaanvraag bepaalt, wat ze gedaan heeft middels artikel 15 van het uitvoeringsbesluit van 27 november 2015.

We stellen voor om in artikel 19 van dit toe te voegen dat de bevoegde overheid onderzoek van de vergunningsaanvraag haar ontvankelijkheid en volledigheid, door Vlaamse Regering bepaalde elementen toetssteen hanteert, en dat er dus geen elementen aan kunnen worden toegevoegd.

Verder stellen we voor om in het decreet te schrijven dat het niet voldoende van een aanvraag aan een bepaling die niet bindend opgenomen is in een Europese verordening, een wet, een decreet, een Koninklijk Besluit, een besluit van de Vlaamse Regering, een ministerieel besluit, of een provinciale of gemeentelijke RUP of verordening, al zodanig geen weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning kan zijn.

Tegelijk erkennen we dat het voor bepaalde projecten nuttig kan zijn om op voorhand richtsnoeren en inplantingsregels uit te vaardigen, zoals bijvoorbeeld gebeurd is bij de opeenvolgende omzendbrieven in verband met windturbines. In specifieke sectoren kunnen die inplantingsregels precies bijdragen aan de rechtszekerheid, op voorwaarde dat ze in het vergunningenbeleid consequent toegepast worden.

Onvermijdelijk moeten aanvragers van omgevingsvergunningen rekening houden met een groot aantal regels, zowel inhoudelijke als vormvoorschriften. Echter, aanvragers van vergunningen krijgen ook vaak te maken met "soft law", in de vorm van richtlijnen, nuttige wenken, goede praktijken, gedragscodes, standaarden, 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen'.

Eigen aan "soft law" is dat het niet om formele rechtsregels gaat, en dat het "goede gedrag" dat men ermee wil aanmoedigen dus ook niet juridisch kan afgedwongen worden.

In de praktijk stellen we echter vast dat dergelijke richtlijnen wel degelijk door adviesverleners en vergunningverleners gehanteerd worden om vergunningsaanvragen onbehandeld te laten of te weigeren.

"Samen in actie voor rechtszekerheid en robuustheid" – Eindrapport Gemengde Commissie Vergunningen, 30 september 2025

Milieueffectenrapportage en participatie

Strategische interpretatie van 'gedeeld eigenaarschap'

■ Wijzigingsdecreet:

[...] Meerdere actoren vervullen een belangrijke rol en dragen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en doorwerking van milieueffectrapportage: de initiatiefnemer of opdrachtgever, de deskundigen zoals erkende MER-coördinatoren en MER deskundigen, het expertisecentrum, adviesinstanties en de plannende of vergunningverlenende overheden. Kwaliteitsborging gebeurt vanuit gedeeld eigenaarschap met specifieke rollen en verantwoordelijkheden. [...]

→ Dunne interpretatie van 'eigenaars' binnen de procedurele context.

↓

↑

Maatschappij als 'collectief van eigenaars' van het milieu?

Een positieve visie vanuit de zorgethiek

Een positieve visie vanuit de zorgethiek

Zorg voor menselijke relaties

Via methodes die 'zorg dragen' voor relaties tussen alle betrokkenen

- Welke relaties? Dialogische relaties in het belang van formeel overleg.
Ethische waarden inspireren daarbij **in eerste instantie de vorm** van overlegmethodes.
- ↓ redenering in stappen:
 - 1 Neutraal uitgangspunt: de **complexiteit** van het probleem / de kwestie
 - 2 Ethisch uitgangspunt: het **gezamenlijk 'erkennen'** van die complexiteit en van (het relatieve van) eenieders belang 'in die complexiteit'
 - 3 Vanuit dat inzicht: **zorg dragen voor en 'toenadering zoeken' in formeel overleg**

↑ de mogelijkheid van (en capaciteit voor) deelname in het overleg

zorg voor → overleg dat openheid en eerlijkheid stimuleert en toelaat (emancipatie > < confrontatie)

↓ gezamenlijke kennisgeneratie die vertrekt vanuit de complexiteit van het probleem
holistisch – transdisciplinair – inclusief

Een positieve visie vanuit de zorgethiek

In de praktijk

- Aandacht voor de toegevoegde waarde en het potentieel van participatie (van burgers en middenveld).
 - 'Betere' kennisgeneratie (holistisch, transdisciplinair, inbegrip van 'lokale' en 'traditionele' kennis)
 - Meer kans op maatschappelijk vertrouwen rond besluitvorming.

- Erkennen van het 'spirituele' belang van soft law voor nationale besluitvorming.
 - Aarhus Conventie, UNSDGs, ...: nood aan consistentie tussen de positie van lidstaten binnen globale onderhandelingen enerzijds en nationaal beleid anderzijds.

- Naar een ethische betekenis van gedeeld eigenaarschap in de context van milieubescherming, zowel op lokaal als globaal niveau.

Copyright © SCK CEN, 2025

All property rights and copyright are reserved.

This presentation contains data, information and formats for dedicated use only and may not be communicated, copied, reproduced, distributed or cited without the explicit written permission of SCK CEN.

If this explicit written permission has been obtained, please reference the author, followed by 'by courtesy of SCK CEN'.

Any infringement to this rule is illegal and entitles to claim damages from the infringer, without prejudice to any other right in case of granting a patent or registration in the field of intellectual property.

SCK CEN

Studiecentrum voor Kernenergie
Centre d'Etude de l'Energie Nucléaire
Belgian Nuclear Research Centre

Stichting van Openbaar Nut
Fondation d'Utilité Publique
Foundation of Public Utility

Registered Office: Avenue Herrmann-Debrouxlaan 40 - 1160 BRUSSELS - Belgium
Research Centres: Boeretang 200 - 2400 MOL - Belgium
Chemin du Cyclotron 6 - 1348 OTTIGNIES-LOUVAIN-LA-NEUVE - Belgium