

UNIVERSITEIT GENT
VAKGEBIED BESTUURSRECHT EN MILIEURECHT

∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞

Bachelor of Laws in de rechten

OMGEVINGSRECHT

∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞

Prof. Dr. G. Van Hoorick

ACADEMIEJAAR 2015-16

Behoudens met bronvermelding, mag niets uit deze uitgave overgenomen of gekopieerd worden zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Vakgroep Europees, Publiek- en Internationaal Recht

Vakgebied Bestuursrecht – Milieurecht

Prof. Dr. Geert Van Hoorick

Universiteitstraat 4

9000 GENT

Tel. 09/264.69.08

Fax 09/264.69.85

e-mail geert.vanhoorick@ugent.be

[http www.law.ugent.be/pub/br/brnl/](http://www.law.ugent.be/pub/br/brnl/)

bureau Paddenhoek 5, 3^e verdieping

INLEIDING	1
HOOFDSTUK 1. BESTUURSRECHT EN HET RECHT	2
1. <i>Recht</i>	2
1.1. Recht, rechtstakken, en rechtsbronnen	2
1.1.1. Recht	2
1.1.2. Rechtstakken	2
1.1.3. Rechtsbronnen	2
1.2. Dwingend recht en aanvullend recht	3
2. <i>Bestuursrecht</i>	3
2.1. Omschrijving en situering	3
2.2. Milieurecht en ruimtelijk bestuursrecht	4
3. <i>Bronnen van het milieurecht en het ruimtelijk bestuursrecht</i>	6
3.1. Internationaal niveau	6
3.2. Niveau van de Europese Unie	7
3.3. Belgisch en Vlaams niveau	9
3.3.1. Overzicht van de rechtsbronnen	9
3.3.2. Kenmerken van de bevoegdheidsverdeling	12
3.3.3. Bevoegdheidsverdeling en het milieurecht en het ruimtelijk bestuursrecht	13
3.3.4. Organisatie van de drie machten	14
3.3.5. Rechtsbescherming	18
3.3.6. Handhaving	21
HOOFDSTUK 2. MILIEU, RUIMTE, BELEID EN RECHT	23
1. <i>Milieu, ruimte en (de nood aan) beleid</i>	23
1.1. Toenemende aantasting door de mens	23
1.2. Nadelig juridisch statuut van het milieu	23
1.3. Milieubeleid, ruimtelijke ordening, ... zijn nodig !	24
1.4. Legitimatie voor het omgevingsbeleid	25
2. <i>Functies van het omgevingsrecht</i>	26
3. <i>Instrumenten van het omgevingsbeleid</i>	26
3.1. Directe en indirecte regulering	26
3.2. Enkele belangrijke instrumenten	27
3.2.1. Vergunningen	27
3.2.2. Stedenbouwkundige voorschriften en beschermingsvoorschriften	27
3.2.3. Milieueffectrapportage, milieukwaliteitsnormen en emissienormen	28
4. <i>Op naar nieuwe instrumenten, en weg van de regulering ?</i>	28
4.1. Verhandelbare emissierechten, een marktconform instrument	28
4.2. De rol van het beleid en van de rechter herzien ?	29
4.3. Beginselen van het milieubeleid	30
HOOFDSTUK 3. ONTEIGENING, EIGENDOMSBEPERKINGEN, EN RECHTEN VAN VOORKOOP EN VOORKEUR	33
1. <i>Onteigening</i>	33
1.1. Begrip	33
1.2. Bescherming van het eigendomsrecht bij onteigening	33
1.2.1. Algemeen nut en wettelijke grondslag en procedure	34
1.2.2. Onteigeningsvergoeding	34
1.3. Onteigeningsprocedure	36
2. <i>Eigendomsbeperkingen</i>	38
2.1. Begrip	38
2.2. Bescherming van het eigendomsrecht bij eigendomsbeperkingen	38
2.2.1. In beginsel geen schadevergoeding	38
2.2.2. Schadevergoeding bij quasi-onteygening of de facto-onteygening	39
2.2.3. Schadevergoeding in toepassing van het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten	40
2.2.4. Schadevergoeding in toepassing van een decreet: planschadevergoeding, gedwongen aankoop, kapitaalschade- en gebruikerscompensatie	43

3. <i>Recht van voorkoop</i>	45
3.1. Begrip	45
3.2. Modaliteiten, toepassingsgebied en uitzonderingen	46
3.1.1. Modaliteiten en toepassingsgebied	46
3.1.2. Uitzonderingen	46
3.3. Rangorde	46
3.4. Procedurele aspecten	47
3.5. Sanctieregeling.....	48
4. <i>Recht van voorkeur</i>	49
4.1. Begrip	49
4.2. Regeling	49
HOOFDSTUK 4. VERGUNNINGEN IN DE RUIMTELIJKE ORDENING EN HET MILIEUBELEID ...	51
1. <i>Co-existentie, rechtsbescherming, kenmerken en gevolgen</i>	51
1.1. Soorten vergunningen	51
1.2. Cumulatieve werking en gelijkwaardigheid van wetgevingen	51
1.3. Openbaar onderzoek.....	52
1.4. Administratief beroep	53
1.5. Jurisdictioneel beroep	54
1.6. Kenmerken en gevolgen van vergunningen	55
2. <i>Stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsvergunning</i>	57
2.1. Voorwerp van de vergunningen	57
2.1.1. Voorwerp van de stedenbouwkundige vergunning	57
2.1.2. Vermoeden van stedenbouwkundige vergunning.....	58
2.1.3. Voorwerp en karakter van de verkavelingsvergunning	59
2.2. Vergunningsprocedure en beoordelingskader.....	62
2.2.1. Vergunningsprocedure en koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning	62
2.2.2. Algemeen beoordelingskader	64
2.2.3. Specifiek beoordelingskader.....	65
2.3. Verval van de vergunningen.....	66
2.3.1. Verval van de stedenbouwkundige vergunning en koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning.....	66
2.3.2. Verval van de verkavelingsvergunning	67
3. <i>Milieuvergunning</i>	69
3.1. Voorwerp van de milieuvergunning	70
3.2. Vergunningsprocedure en beoordelingskader van de milieuvergunning	71
3.2.1. Vergunningsprocedure en koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning	71
3.2.2. Beoordelingskader en milieuvoorwaarden.....	72
3.3. Verval van de milieuvergunning	73
HOOFDSTUK 5. RUIMTELIJKE PLANNING EN INRICHTING	75
1. <i>Ruimtelijke ordening</i>	75
1.1. Begrippen en algemeen	75
1.2. Ruimtelijke planning	76
1.2.1. Plannen van aanleg.....	76
1.2.2. Ruimtelijke structuurplannen	78
1.2.3. Ruimtelijke uitvoeringsplannen	80
1.3. Rooilijnplannen.....	82
2. <i>Ruilverkaveling, landinrichting en natuurinrichting</i>	83
2.1. Begrippen en algemeen	83
2.2. Ruilverkaveling	84
2.2.1. Doelstellingen en soorten maatregelen	85
2.2.2. Procedure	85
2.2.3. Invloed op het statuut van onroerende goederen	85
2.3. Landinrichting.....	86

2.3.1. Doelstellingen en soorten maatregelen	86
2.3.2. Procedure	86
2.3.3. Invloed op het statuut van onroerende goederen	87
2.4. Natuurinrichting	87
HOOFDSTUK 6. BESCHERMING VAN HET ONROEREND ERFGOED	89
1. Begrippen en algemeen	89
2. Inventarissen	89
3. Archeologie	90
4. Beschermd onroerend erfgoed	91
4.1. Voorwerp van de bescherming en beschermingsprocedure	91
4.2. Rechtsgevolgen van de bescherming voor beschermd erfgoed	93
4.2.1. Instandhouding en onderhoud	93
4.2.2. Toelating of machtiging voor handelingen aan beschermd erfgoed	94
4.2.3. Primauteit van de ruimtelijke ordening	95
4.3. Geen schadevergoedingsregeling, wel erfgoedpremies	95
5. Erfgoedlandschappen	96
HOOFDSTUK 7. SECTORAAL MILIEURECHT	98
1. Waterbeheer	98
1.1. Begrippen en algemeen	98
1.2. Watertoets	98
1.3. Overzones en overstromingsgebieden	99
1.4. Waterwingebieden en beschermingszones	99
2. Bodembeheer en bodemsanering	100
2.1. Begrippen en algemeen	100
2.2. Inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden	100
2.3. Bodemsanering	101
2.4. Bodembescherming	102
3. Natuurbehoud	102
3.1. Begrippen en algemeen	102
3.2. Algemene maatregelen	102
3.2.1. Zorgplicht en natuurtoets	103
3.2.2. Bescherming van vegetatie en kleine landschapselementen	103
3.3. Gebiedsgerichte maatregelen	105
3.3.1. Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)	105
3.3.2. Speciale beschermingszones (Natura 2000-netwerk)	107
3.3.3. Natuurreservaten	108
3.4. Soortengerichte maatregelen	108
4. Bosbeheer	109
4.1. Begrippen en algemeen	109
4.2. Beheer van privé-bossen	110
4.3. Ontbossing	110
4.3.1. Stedenbouwkundige vergunning voor ontbossing	110
4.3.2. Moratorium op ontbossing en compensatieplicht	111
4.3.3. Uitzonderingen	112
4.4. Bebossing en herbebossing	112
4.5. Samenwerkingsverbanden en subsidies	113
HOOFDSTUK 8. HANDHAVING IN HET OMGEVINGSRECHT	114
1. Ruimtelijke ordening	114
1.1. Bouwmisdrijven	114
1.1.1. Uitvoeren en voortzetten	114
1.1.2. Instandhouden	115
1.2. Toezicht en staking van de werken	115
1.2.1. Toezicht	116
1.2.2. Staking van de werken	116

1.3. Strafsancties en herstelmaatregelen	117
1.3.1. Gevangenisstraf en geldboete, verbeurdverklaring	117
1.3.2. Herstelmaatregelen	117
1.4. Verjaring van de strafvordering en de herstellvordering	121
1.4.1. Verjaring van de strafvordering	121
1.4.2. Verjaring van de herstellvordering	122
1.5. Uitvoering van de rechterlijke uitspraak	123
2. <i>Milieu</i>	124
2.1. Milieumisdrijven en milieu-inbreuken	124
2.2. Toezicht en opsporing	124
2.3. Voorkoming en vaststelling van milieuinbreuken en milieumisdrijven, en veiligheidsmaatregelen	124
2.4. Bestuurlijke handhaving	125
2.5. Strafrechtelijke handhaving	126
3. <i>Onroerend erfgoed</i>	126
4. <i>Milieustakingsvordering</i>	127
HOOFDSTUK 9. INFORMATIEVERPLICHTINGEN IN HET OMGEVINGSRECHT	129
1. <i>Ruimtelijke ordening</i>	129
1.1. Stedenbouwkundige informatie	129
1.1.1. Plannen- en vergunningenregister en register van onbebouwde percelen	129
1.1.2. Stedenbouwkundig uittreksel, stedenbouwkundig attest, en as-buittattest	130
1.2. Informatieverplichtingen met betrekking tot publiciteit in gemeenten met plannen- en vergunningenregister	130
1.3. Informatieverplichtingen met betrekking tot overeenkomsten in gemeenten met plannen- en vergunningenregister	131
1.4. Informatieverplichtingen van de instrumenterende ambtenaar	132
1.5. Sancties bij niet-naleving van de informatieverplichtingen	136
2. <i>Bodemsanering</i>	137
2.1. Bodemkundige informatie	137
2.2. Informatieverplichtingen bij de overdracht van alle gronden	139
2.3. Informatieverplichtingen bij de overdracht van risicogronden	140
2.4. Sancties bij niet-naleving van de informatieverplichtingen	141

INLEIDING

1. Dit boek geldt als cursus bij het vak Omgevingsrecht, een verplicht vak van 30u aan de Universiteit Gent in (het tweede jaar van) de Bachelor of Laws in de rechten, en bij het vak Administratief recht, een verplicht vak van 60u aan de Universiteit Gent in de Bachelor of Science in de geografie en de geomatica (afstudeerrichting landmeetkunde). Sinds het academiejaar 2015-16 noemt dit vak in de Bachelor of Laws in de rechten Omgevingsrecht, voorheen noemde het vak Ruimtelijk bestuursrecht.

Het doel van dit vak is de studenten inzicht te verschaffen in dat deel van het (vooral) administratief recht dat een ruimtelijke component heeft. Een synoniem van het administratief recht, en tegelijkertijd een modernere term ervoor, is het bestuursrecht.

Vooreerst wordt het bestuursrecht gesitueerd in het geheel van het recht, en komt ook wat algemeen bestuursrecht aan bod. Dit is bedoeld om het geheugen even op te frissen van de rechtenstudenten, en ten behoeve van de studenten van de Bachelor of Science in de geomatica, optie landmeetkunde. Ook wordt ingegaan op de rol van het (bestuurs)recht in relatie tot het milieu, de ruimte en het beleid.

Daarna wordt het ruimtelijk bestuursrecht en milieurecht behandeld. De aandacht gaat uit naar de belangrijke gedeelten die de algemene vorming van een jurist uitmaken, en die gedeelten die een voorsmaak geven om zich later te specialiseren. Gedeelten die sterk onder Europese invloed staan, worden bewust vermeden, wegens de nog te beperkte kennis van het Europees recht. Er zijn hoofdstukken over de ont-eigening en eigendomsbeperkingen, de vergunningen (stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning, en milieuvergunning), de ruimtelijke planning en in-richting (met o.m. de ruimtelijke uitvoeringsplannen), de bescherming van het onroerend erfgoed (zoals beschermde monumenten), en het sectoraal milieurecht (met o.m. het waterbeheer, het bodembeheer en de bodemsanering, het natuurbehoud en het bosbeheer). Tot slot komen dan nog een hoofdstuk over de handhaving (met o.m. de sanctionering van bouw misdrijven) en over de informatieverplichtingen (met o.m. het bodemattest).

Uiteraard kunnen al deze materies niet even diepgaand worden gezien, en kunnen van jaar tot jaar andere klemtonen worden gelegd.

Er werd afgezien van voetnoten. Wel wordt via referenties in de tekst verwezen naar echte mijlpaalarresten of naar andere belangwekkende actuele rechtspraak.

In de Master of Laws in de rechten aan de Universiteit Gent worden onder meer het milieurecht, het ruimtelijke ordeningsrecht, en het natuurbeschermings- en erfgoedrecht uitgediept in gespecialiseerde grondige en bijzondere studies.

HOOFDSTUK 1. BESTUURSRECHT EN HET RECHT

1. Recht

1.1. Recht, rechtstakken, en rechtsbronnen

1.1.1. Recht

2. Het recht is het geheel van normen of regels waarmee de mens de maatschappij ordent. Dit gebeurt niet alleen in staten, en deze regels gelden binnen de landsgrenzen en soms ook voor eigen burgers in het buitenland (bv. de regeling in ons Burgerlijk Wetboek in verband met het huwelijk), maar ook supranationaal, op bovenstatelijk niveau, en deze regels gelden dan over de landsgrenzen heen (bv. de regeling inzake het vrij verkeer van goederen in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie).

1.1.2. Rechtstakken

3. Het recht wordt voornamelijk omwille van pedagogische redenen onderverdeeld in verschillende rechtstakken. De hoofdindeling is die in het publiekrecht en het privaatrecht. Het publiekrecht regelt de organisatie van de staat en de verhouding tussen de burger en de overheid. Het omvat op zijn beurt rechtstakken zoals het grondwettelijk recht, het administratief recht of het bestuursrecht, het fiscaal recht en het strafrecht. Het privaatrecht regelt private betrekkingen die geen verband houden met de uitoefening van het staatsgezag. Het bestaat onder meer uit het familierecht, het aansprakelijkheidsrecht, het verbintenissenrecht en het handelsrecht. Sommige (jonge) rechtstakken bedienen zich zowel van publiekrecht als privaatrecht, vormen zelfs een soort dwarsdoorsnede van het recht en laten zich bijgevolg moeilijk indelen in deze traditionele classificatie. Een voorbeeld daarvan is het milieurecht (denken we maar aan de aansprakelijkheid voor milieuschade, de milieueffingen, en de milieuvergunning).

1.1.3. Rechtsbronnen

4. De rechtsbron bij uitstek is, de algemene rechtsbeginselen en de gewoonte buiten beschouwing gelaten: de wetgeving. De rechtspraak en de rechtsleer zijn geen echte rechtsbronnen, maar kunnen wel helpen de juiste draagwijdte van de rechtsbronnen vast te stellen. Overigens zijn de wetgeving, de rechtspraak en de rechtsleer geschreven, terwijl de algemene rechtsbeginselen en de gewoonte ongeschreven zijn, wat tot gevolg heeft dat men deze moet vinden in de rechtspraak of rechtsleer.

Met wetgeving worden alle materiële wetten die uitgaan van een overheid bedoeld, van supranationaal tot lokaal, zowel van de wetgevende als de uitvoerende macht (bv. het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de Grondwet, ... tot een gemeentelijke verordening over het gebruik van gazonmaaimachines). Binnen België gaat het

onder meer om de Grondwet, wetten (in de formele zin, d.i. uitgaande van de federale wetgevende macht), decreten, besluiten van de Vlaamse Regering.

Onder de rechtspraak verstaat men alle uitspraken van publieke en private instellingen, naar aanleiding van geschillen (gaande van een arrest van het Hof van Justitie, over een vonnis van de vrederechter, ... tot een scheidsrechterlijke beslissing). Binnen België kent men onder meer een Grondwettelijk Hof, de Raad van State, het Hof van Cassatie, hoven van beroep en rechtbanken van eerste aanleg, en vredegerechten.

De rechtsleer tenslotte bestaat uit alle geschriften over het recht (gaande van sterk wetenschappelijke doctoraten tot summiere krantenartikelen).

1.2. Dwingend recht en aanvullend recht

5. Sommige bepalingen in de wetgeving hebben een dwingend karakter, waarvan de rechtsonderhorige niet mag afwijken (bv. het Verkeersreglement). Dit uit zich vaak in strafbepalingen die aan de niet-naleving van deze bepalingen verbonden zijn, ofschoon dit niet steeds het geval is (bv. de bepalingen over het huwelijk in het Burgerlijk Wetboek, de Woninghuurwet). Binnen de categorie van de dwingende wetgeving, zijn er bepalingen die van openbare orde zijn: deze worden nog belangrijker geacht omdat ze de grondslagen van onze maatschappij raken (bv. het verbod op openbare zedenschennis in het Strafwetboek). Dat kan soms onverwachte gevolgen hebben: strijdigheid met bepalingen van openbare orde leidt immers tot een absolute nietigheid. Zo werd een huurovereenkomst voor een onvergund appartementsgebouw door de rechter (Vred. Beringen 13 februari 2004, *TBBR* 2005, 468) ontbonden ten laste van de verhuurder, wegens strijdigheid met de verplichting over een stedenbouwkundige vergunning te beschikken, die van openbare orde is. Ook de onbetaalde aannemer van een onvergund bouwwerk kan in dit verband op problemen stuiten om betaling te vorderen. De rechtspraak daaromtrent is evenwel niet eenduidig.

Andere wetgeving is van suppletieve aard: zij is slechts van toepassing voor zover partijen er niet van afwijken (bv. het wettelijk huwelijksvermogensstelsel geldt voor zover de gehuwden er niet voor kiezen een eigen regeling uit te werken).

2. Bestuursrecht

2.1. Omschrijving en situering

6. Het administratief recht of het bestuursrecht kan worden omschreven als het recht met betrekking tot de organisatie, de bevoegdheden, de werking en het optreden van de bestuurlijke overheden en de rechtsbescherming van de bestuurdde tegen dat overheidsoptreden.

Centraal in het administratief recht of het bestuursrecht staat dus enerzijds de overheid of het bestuur, die een beleid voert (bv. milieubeleid) en besluiten neemt (bv. vergunningen verleent) die van toepassing zijn op de bestuurden, als we die zo mogen noemen; dit zijn burgers, ondernemingen, andere overheden, en anderzijds wat

de bestuursorganen kunnen doen tegen onrechtmatig bestuurlijk optreden (bv. een procedure bij de Raad van State aanspannen).

Het bestuursrecht is een synoniem van het administratief recht, en, gezien de inhoud ervan, tegelijkertijd een betere en modernere term ervoor. Deze laatste term zullen we dan ook vanaf nu gebruiken.

In het Belgische recht is de scheiding van de machten een ongeschreven algemeen rechtsbeginsel dat aan meerdere grondwetsbepalingen ten grondslag ligt: de Grondwet onderscheidt dienaangaande de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Het bestuursrecht heeft vooral betrekking op de uitvoerende macht in zijn relatie tot de burger.

7. Aangezien naar Belgisch recht het gemeen recht (bv. de regeling inzake het sluiten van overeenkomsten in het Burgerlijk Wetboek) ook voor de overheid geldt, bestaat het bestuursrecht uit heel wat aanvullingen en uitzonderingen op de regels die van dwingende aard zijn (bv. de regeling inzake de overheidsopdrachten die de overheid dikwijls moet volgen om te kunnen contracteren). Het is in de behartiging van het algemeen belang, waarvoor desnoods ieder particulier belang moet wijken, dat de bijzondere rechtspositie van de overheid haar verantwoording vindt.

Precies omdat het bestuursrecht in wezen als een aanvulling en uitzondering op het gemeen recht is ontstaan, vertoont het weinig samenhang en heeft het betrekking op zeer uiteenlopende onderwerpen (zoals de provincies, de gemeenten, het statuut van het overheidspersoneel, de overheidsopdrachten, de ruimtelijke ordening, het lokaal cultuurbeleid, of het afvalstoffenbeheer).

Een algemene wet op het bestuursrecht, zoals in Nederland, bestaat in België niet, m.a.w. hoe de overheid moet optreden in haar relatie tot de burger is niet op algemene wijze geregeld. Soms worden wel algemeen toepasselijke regels ontwikkeld door de rechtspraak (zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarvan er heel wat een algemene gelding doorheen het optreden van de verschillende overheden hebben). Ook tracht de wetgever tegenwoordig bepaalde aspecten meer eenvormig te regelen of een beleidssector te voorzien van een kaderwet (zoals de instellingen van openbaar nut, de rechten van voorkoop van de overheid, de openbaarheid van bestuur, het milieubeleid). Doordat België een federale staat is, waar de bevoegdheden verdeeld zijn tussen de centrale (of federale) staat en de deelstaten, kan dit overigens maar zeer gedeeltelijk lukken.

2.2. Milieurecht en ruimtelijk bestuursrecht

8. Als dat deel van het bestuursrecht dat een ruimtelijke component heeft in beeld komt, dan gaat het vooral om (een deel van) het milieurecht en het ruimtelijk bestuursrecht (*sensu stricto*). Het zijn twee functionele rechtsgebieden: de instrumentele functie van het recht staat er centraal, dit wil zeggen de wetgeving wordt er vooral opgevat als een instrument dat de overheid kan gebruiken om een beleid te voeren.

Het milieubeleid is het beleid gericht op de bescherming van de mens en het fysieke milieu tegen milieuverontreiniging (de milieuhygiëne), de duurzame aanwending van

niet-levende natuurlijke rijkdommen zoals het water en de bodem (het milieubeheer) en het behoud van natuurgebieden en waardevolle landschappen en de wilde flora en fauna (de natuurbescherming en de landschapszorg).

De ruimtelijke ordening is het beleid gericht op de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit of de beheersing van de ruimtelijke ontwikkeling door vooral de bestemming van de beschikbare (schaarse) ruimte, dit wil zeggen het toekennen van één of meerdere functies (zoals wonen, recreatie, industrie en landbouw) aan een bepaald gebied (bv. een gebied een bestemming als woongebied geven op een ruimtelijk plan).

Het beleid gericht op het behoud van het onroerend erfgoed (monumenten, stads- en dorpsgezichten, archeologisch patrimonium, historisch waardevolle landschappen) leunt sterk aan bij zowel het milieubeleid als de ruimtelijke ordening.

Het energiebeleid tenslotte is gericht op de regulering van het menselijk handelen met betrekking tot de productie of ontginning, het transport en het verbruik van energie. Het wint sinds de opkomst van de klimaatproblematiek veel aan belang.

9. Het milieurecht en het ruimtelijk bestuursrecht zijn van vrij jonge datum. In België is zowel het milieurecht als het ruimtelijke ordeningsrecht pas goed van de grond gekomen sinds de jaren 1970. Aparte wetten voor de bescherming van de verschillende milieucompartimenten of milieusectoren (zoals het oppervlaktewater, de lucht, en de bodem en het grondwater) zagen toen het licht. Men noemt dit vandaar ook wel eens de sectorale benadering van het milieubeleid. Voordien was het overheids-optreden op milieuvlak vooral een ad hoc-beleid, bv. na olierampen, smogsituaties of zware ongelukken in chemische bedrijven. Toen werd ook uitvoering gegeven aan de Stedenbouwwet, met de totstandkoming van de gewestplannen, waardoor er voor het eerst in België sprake is van een gebiedsdekkende ruimtelijke planning. Tevoren was het overheids-optreden op vlak van ruimtelijke ordening zeer beperkt, bv. tot bepaalde steden die wel ruimtelijke plannen hadden.

Ondanks de geringe ouderdom bestaat vooral het milieurecht uit een historisch gegroeid dispaaraat stel van rechtsnormen, waarvan sommige lang geleden werden uitgevaardigd. Sinds de jaren 1990 zijn er tendensen naar integratie, vereenvoudiging en codificatie (het samenbrengen van rechtsnormen in één wetgeving), bv. in het Vlaamse Gewest het Milieuvergunningsdecreet van 1985 dat de exploitatievergunning en de lozingsvergunning integreerde in de milieuvergunning. Dit had vooral tot doel het milieurecht effectiever te maken. De versnippering van taken inzake vergunningverlening en controle over verschillende overheidsdiensten, en de afwezigheid van een overkoepelend milieubeleid over de verschillende milieucompartimenten heen vormden immers belangrijke hinderpalen voor een doortastend milieubeleid. Zo verschuift de vervuiler de vervuillingslast naar het minst gereguleerde milieucompartiment (bv. als er heffingen bestaan op lozingen van afvalwater, maar niet op het storten van afvalstoffen).

Sinds ongeveer 2005 vormt ook het terugdringen van de administratieve lasten voor de ondernemingen een steeds maar belangrijker aandachtspunt. Zo integreert in het Vlaamse Gewest het Omgevingsvergunningsdecreet van 25 april 2014 de milieuver-

gunning en de stedenbouwkundige vergunning in de omgevingsvergunning. Op die manier zullen de bedrijven in de toekomst slechts één vergunning moeten aanvragen om een hinderlijke inrichting (zoals een chemisch bedrijf, een metaalfabriek of een veeteeltbedrijf) te kunnen bouwen en exploiteren. De laatste jaren komt het ook wel voor dat sommige politici onder het mom van het terugdringen van de administratieve lasten (*“better regulation”*), eigenlijk de positie van het milieurecht willen verzwakken. Het besef dat zowel het milieurecht, het ruimtelijkeorderingsrecht als het onroerendergoedrecht alle betrekking hebben op dezelfde leefomgeving van de mens, heeft ertoe geleid dat in Nederland en België een nieuwe term ingang heeft gevonden die al deze rechtsgebieden omvat: het omgevingsrecht.

10. Het omgevingsrecht is belangrijk, niet alleen omdat het in een ruime mate het juridische kader vormt voor de overheid om toe te zien op de kwaliteit van onze leefomgeving maar ook omdat het een grote economische impact heeft. Bovendien heeft vooral het milieurecht een specifiek instrumentarium en systematiek (met onder meer milieueffectrapportage, milieukwaliteitsnormen, emissienormen), en heeft het aanknopingspunten met vele traditionele rechtstakken, wat het tot een wetenschappelijk zeer interessant studieobject maakt, ook omdat het noopt tot het kritisch herbekijken van bepaalde traditionele leerstukken (zoals over de nietigheid of de overheidsaansprakelijkheid).

De aandacht vanuit de wetenschappelijke hoek voor het omgevingsrecht zit dan ook vooral sinds de jaren 1990 flink in de lift. Heel wat handboeken zijn op de markt, er zijn een aantal specifieke tijdschriften (zoals in het Vlaamse Gewest onder meer het Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw of TROS, het Tijdschrift voor Milieurecht of TMR, Milieu- en Energierecht of MER, en het Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid of TOO), en in de rechtsfaculteiten kunnen diverse omgevingsrechtelijke vakken worden gevolgd. Zo is aan de UGent het vak Omgevingsrecht een verplicht vak in de Bachelor of Laws in de rechten, en kunnen de studenten zich in de Master of Laws in de rechten specialiseren in het omgevingsrecht via meer dan zes vakken.

3. Bronnen van het milieurecht en het ruimtelijk bestuursrecht

3.1. Internationaal niveau

11. Op internationaal niveau zijn de actoren staten en internationale organisaties. De burger komt als zodanig doorgaans niet in beeld. Met de oprichting bij verdrag van internationale organisaties vanaf het midden van de 20^e eeuw, wordt het internationaal recht belangrijker als rechtsbron. Het gaat om, naast het internationaal gewoonterecht en de internationale rechtsbeginselen, om verdragen. Een verdrag is een internationaal bindend akkoord. Er worden daarvoor uiteenlopende termen gebruikt, zoals verdrag, overeenkomst, conventie of protocol. Aan een verdrag gaan vaak lange onderhandelingen vooraf. Eens de tekst vaststaat, kunnen staten verdragspartij worden

door het verdrag te ondertekenen en intern overeenkomstig het nationaal recht in kwestie, goed te keuren en te ratificeren. Voor het milieubeleid op mondiaal vlak zijn onder meer de Verenigde Naties en de Wereldhandelsorganisatie van groot belang, op Europees vlak onder meer de Raad van Europa en de Europese Unie (maar deze laatste creëert een eigen rechtsorde en wordt bijgevolg apart behandeld).

De Raad van Europa is vooral bekend van het Europees Verdrag van Rome van 1950 voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) afgesloten en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) opgericht.

12. Het is niet zo dat men op één website alle verdragen ofzo kan vinden. Wel hebben al deze internationale organisaties alsook internationale rechtsprekende organen eigen websites waarop heel wat informatie te vinden is, alsook de teksten van verdragen waarbij de desbetreffende organisatie betrokken is, en rechterlijke uitspraken. Heel wat verdragen kan men ook terugvinden op de website van de Europese Unie of (in het Nederlands) op deze van het Belgische Ministerie van Justitie.

3.2. Niveau van de Europese Unie

13. Het niveau van de Europese Unie kan men beschouwen als een onderdeel van het internationaal niveau. Het Europees beleid krijgt immers gestalte in en door verdragen die tussen soevereine staten zijn gesloten. Inhoudelijk zijn er evenwel enkele markante verschillen op juridisch vlak. Het Europees recht is meer een gemeenschappelijk intern recht in de lidstaten, dan een recht tussen de lidstaten. Het regelt ook de wederzijdse rechten en plichten tussen de Europese Unie en de lidstaten en de onderdanen daarvan (hier komt dus anders dan in het internationaal milieubeleid de burger in beeld) en tussen de lidstaten onderling. De lidstaten hebben een deel van hun soevereiniteit afgestaan aan de instellingen van de Europese Unie, die dus zijn bekleed met reële bevoegdheden die voortspuiten uit een beperking of overdracht van bepaalde bevoegdheden van de lidstaten naar de Europese Unie. In het internationaal recht zijn vooral de verdragen van belang, in het Europees recht gaat zeer veel aandacht naar de besluiten van de organen van de Europese Unie, die eigen rechtsbronnen zijn. Kortom de Europese Verdragen hebben een nieuwe rechtsorde in het leven geroepen. Vandaar dat het niveau van de Europese Unie best apart worden behandeld.

14. Het Europees recht kan worden opgedeeld in enerzijds het primair unierecht en anderzijds het secundair unierecht.

Het primair unierecht is terug te vinden in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het VWEU is een gewijzigde versie van het vroegere Verdrag van Rome van 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag). Het VEU is een gewijzigde versie van het vroegere Verdrag van Maastricht van 1992 betreffende de Europese Unie. De wijzigingen zijn neergeschreven in het Verdrag van Lissabon van 2007. Het Verdrag van Lissabon is in werking getreden op 1 december 2009. Sinds die dag

spreeken we dus over het VWEU en het VEU. De Europese Unie heeft sinds die dag de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap overgenomen.

Op grond van deze twee verdragen kan de EU op bepaalde domeinen (zoals het milieubeleid) rechtsregelen stellen die gelden ten aanzien van de lidstaten en hun ingezetenen (het secundair of afgeleid unierecht). De totstandkoming van het secundair unierecht verloopt volgens eveneens in de twee verdragen vastgelegde procedures. Gemeenschappelijk is dat het initiatief steeds uitgaat van de Europese Commissie (bestaande uit van de lidstaten onafhankelijke commissarissen, zoals de Commissaris voor Milieu) en dat het de goedkeuring behoeft door de Raad van Ministers (bestaande uit door de lidstaten afgevaardigden van de regering in het specifieke domein waarop het initiatief betrekking heeft). De rol van het Europees Parlement, als ook de vereiste meerderheid, verschilt naargelang de materie of procedure die moet worden gevolgd. Indien unanimititeit vereist is, zal er weinig kans op een Europees optreden zijn. Dat is onder meer het geval bij ruimtelijke ordening. De EU beschikt uiteraard tevens over een ambtenarenapparaat, onderverdeeld in directoraten-generaal (zoals het Directoraat-generaal Milieu).

Het secundair of afgeleid unierecht bestaat vooral uit verordeningen en richtlijnen. Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Verordeningen dienen niet te worden omgezet in het nationaal recht. Eenieder kan zich op een verordening beroepen vanaf het moment dat ze in werking is getreden. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Aan de nationale instanties wordt echter de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. In beginsel dient een richtlijn dus eerst in interne wetgeving omgezet te worden, vooraleer er rechtsgevolgen aan verbonden kunnen worden. Een richtlijn bevat een datum (omzettingsdatum) tegen dewelke de richtlijn moet zijn tenuitvoergelegd (men spreekt ook wel van implementatie, wat slaat op de omzetting in het nationaal recht alsook op het brengen van de feitelijke situatie in overeenstemming met de richtlijn).

15. Het VWEU bevat dus een deel over het milieubeleid, en op grond daarvan worden milieumaatregelen uitgevaardigd, in de vorm van (meestal) richtlijnen en (soms) verordeningen. Heel wat van die milieumaatregelen zijn overigens ook relevant voor de ruimtelijke ordening van de lidstaten (bv. de richtlijnen met betrekking tot milieueffectrapportage).

Daarnaast bevatten ook sommige andere delen van het VWEU, die men doorgaans niet met het milieubeleid associeert, relevante bepalingen. Zo waarborgt het VWEU een vrij verkeer van goederen, en onder meer kwantitatieve in- en uitvoerbepalingen en maatregelen van gelijke (eigenlijk wordt bedoeld: gelijkaardige) werking in principe verbiedt. Ook kunnen richtlijnen worden uitgevaardigd op grond van het delen in het VWEU over de totstandkoming van de interne markt door harmonisatie van wetgeving. Zeker in gevallen van Europese harmonisatie van wetgeving met betrekking tot een bepaalde materie, rijst dan soms de vraag of en in hoeverre een lidstaat strengere maatregelen mag opleggen dan de EU (bv. een bepaald bestrijdingsmiddel verbieden dat volgens een richtlijn van de EU toegelaten is).

Uit een Nederlandse studie kan men afleiden dat bijna 70 % van de milieumaatregelen van de lidstaten worden beïnvloed vanuit Europa.

De afdwingingsmogelijkheden van het Europees recht zijn sterker dan van het internationaal recht. De nationale overheid kan onder bepaalde voorwaarden aansprakelijk worden gesteld voor de niet-naleving van het Europees recht, dit zelfs voor het niet omzetten door de wetgevende macht van een richtlijn in nationaal recht. Een direct-werkende bepaling van Europees recht kan voor de nationale rechter worden ingeroepen. De Europese Commissie kan een inbreukprocedure opstarten tegen lidstaten die hun Europese verplichtingen niet nakomen en uiteindelijk kan de Commissie de lidstaat voor het Hof van Justitie dagen. Bij een tweede veroordeling kan het Hof daarbij ook de betaling van een forfaitaire geldsom of een dwangsom opleggen.

16. Via de website van de Europese Unie kan men vrij eenvoudig Europese wetgeving (ook in de Nederlandse taal) vinden, alsook allerlei andere informatie (dikwijls uitsluitend in het Engels). Voor de rechtspraak kan men terecht op de website van het Hof van Justitie (ook in de Nederlandse taal).

3.3. Belgisch en Vlaams niveau

3.3.1. Overzicht van de rechtsbronnen

17. De rechtsbronnen van het milieurecht en het ruimtelijk bestuursrecht in België zijn zeer verscheiden. Vooreerst zijn er de specifieke rechtsbronnen in België. Naast de Grondwet zijn dit de wetgevende akten en besluiten op federaal niveau en gewestelijk niveau, de algemene rechtsbeginselen en de gewoonte. Zoals op internationaal en Europees niveau worden de rechtspraak en de rechtsleer niet als echte rechtsbronnen beschouwd. Daarnaast zijn er de rechtsbronnen op internationaal en Europees niveau die natuurlijk ook in de Belgische rechtsorde een rol spelen.

Belgie is een rechtstaat en de overheid is derhalve gebonden aan het legaliteitsbeginsel of wettigheidsbeginsel. Dit betekent dat de verhouding tussen de verschillende rechtsnormen wordt beheerst door de leer van de hiërarchie van de rechtsnormen. Deze leer houdt in dat een lagere norm de hogere dient te respecteren. Dit wil niet alleen zeggen dat een lagere overheid verplicht is volgens de rechtsnormen van de hogere overheden te handelen, maar ook dat de overheid bij het nemen van een individuele beslissing gehouden is de algemene rechtsnormen van zichzelf (*patere legem quam ipse fecisti*) of andere (zelfs lagere) overheden te eerbiedigen. Ook dient een lagere rechtsnorm in beginsel een rechtsgrond te vinden in een hogere.

18. De Grondwet bevat de fundamentele rechtsregels met betrekking tot de werking en de organisatie van en de verhouding tussen de gezagsinstanties en de rechtsonderhorigen. Zij bevat in tegenstelling tot andere wetgeving zelf de regels volgens welke zij kan gewijzigd worden.

19. Na de Grondwet en de internationale en Europese rechtsnormen zijn de wetgevende akten de hiërarchisch hoogste rechtsbronnen. In het federale België zijn er drie verschillende wetgevende akten, met name wetten, decreten en ordonnanties. Een wet is een rechtsnorm die door het federale Parlement is aangenomen en door de Koning werd bekrachtigd en afgekondigd. Een decreet is een rechtsnorm die aangenomen is door het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap of het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, en die door hun respectieve regering werd bekrachtigd en afgekondigd. Een ordonnantie is de wetgevende akte van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Wetten, decreten en ordonnanties staan hiërarchisch op hetzelfde niveau.

Het wetgevend initiatief kan uitgaan van de regering (wetsontwerp, ontwerp van decreet of ordonnantie) of van een of meerdere leden van het parlement in kwestie (wetsvoorstel, voorstel van decreet of ordonnantie). Gaat het wetgevingsinitiatief uit van de regering dan wordt het voorontwerp in de regering besproken, en ter advies overgezonden naar de Raad van State afdeling wetgeving. Eenmaal geadviseerd door de Raad van State, wordt het voorontwerp voorgelegd aan het parlement en is er sprake van een ontwerp van wet, decreet of ordonnantie. Gaat het initiatief uit van een lid van de wetgevende kamers, dan moet dit voorstel door de wetgevende kamer waar het ingediend wordt in overweging worden genomen; een advies van de Raad van State is in principe niet vereist. Naargelang de materie kunnen ook andere adviezen vereist zijn (zoals van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, afgekort SERV). Er volgt een behandeling in de bevoegde commissie van de wetgevende kamer, en ten slotte een behandeling in de plenaire vergadering. Parlementsleden kunnen via het indienen van amendementen de tekst van het voorstel of ontwerp pogen te wijzigen. De behandeling loopt uiteindelijk uit op een stemming over de definitieve tekst. Na de afkondiging volgt de publicatie van de wet, het decreet of de ordonnantie in het Belgisch Staatsblad. De inwerkingtreding volgt de 10^e dag na publicatie, tenzij de wetgevende akte anders bepaalt.

Een specifieke categorie van wetten, decreten en ordonnanties zijn de bijzondere wetten, decreten en ordonnanties. De Grondwet vereist dat bepaalde aangelegenheden, vooral in verband met de staatshervorming, door bijzondere wetten, decreten of ordonnanties worden geregeld. Bijzondere wetten vereisen een aanwezigheid en meerderheid van $1/2^e + 1$ in elke taalgroep, en een totale meerderheid van $2/3^e$. Bijzondere decreten of ordonnanties vereisen een aanwezigheid en meerderheid van $2/3^e$. Bijzondere wetten, decreten en ordonnanties staan hiërarchisch tussen de Grondwet en de gewone wetten, decreten en ordonnanties in.

De samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie worden geregeld, alsmede deze die de federale overheid, de gemeenschappen of gewesten zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet, decreet respectievelijk ordonnantie. De plaats die deze samenwerkingsakkoorden in de normenhiërarchie innemen is niet eenduidig te beantwoorden. Zeker is dat zij lager staan dan de Grondwet en de bijzondere wetten, decreten

en ordonnanties. Of zij hoger staan dan de (gewone) wetten, decreten en ordonnanties, is onzeker.

20. Algemene rechtsbeginselen zijn normen die door de rechter worden afgeleid uit principes die aan de gehele rechtsorde ten grondslag liggen en die om die reden als fundamenteel zijn bestempeld. Bepaalde algemene rechtsbeginselen hebben een grondwettelijke waarde, wat inhoudt dat zij hiërarchisch boven de wetgevende akten staan. Andere algemene rechtsbeginselen hebben niet noodzakelijk een grondwettelijke waarde. Het gaat hier meer bepaald om de in hoofdzaak door de Raad van State ontwikkelde beginselen van behoorlijk bestuur. Deze staan in de normenhiërarchie onder de wetgevende akten, doch boven de besluiten. Zo toetst de Raad van State besluiten onder meer aan het zorgvuldigheidsbeginsel, de onpartijdigheid, het beginsel van de fair play, de hoorplicht en het vertrouwensbeginsel.

21. De door de uitvoerende macht en gedecentraliseerde besturen uitgevaardigde rechtsnormen worden besluiten genoemd. Zij staan onderaan in de normenhiërarchie. Men maakt een onderscheid tussen besluiten met een algemene draagwijdte (ook verordeningen of reglementen genoemd, zoals VLAREM I, het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning) en besluiten met een individuele draagwijdte (ook beschikkingen genoemd, zoals een besluit waarbij een bepaalde milieuvergunning wordt verleend). Bovenaan in de normenhiërarchie binnen deze categorie staan de besluiten die door de diverse regeringen collegiaal worden genomen in uitvoering van een wetgevende akte: koninklijke besluiten (door de federale regering), besluiten van de Vlaamse Regering, de Waalse regering, de Brusselse Hoofdstedelijke regering, enz. Daaronder vindt men de ministeriële besluiten en besluiten van de staatssecretarissen, die worden getroffen in uitvoering van een wetgevende akte of van hogere besluiten. Al deze besluiten worden, indien zij een algemene draagwijdte hebben, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en treden in werking de 10^e dag na de publicatie, tenzij anders is bepaald.

De besluiten mogen niet worden verward met ministeriële omzendbrieven, die tot doel hebben een uniforme toepassing van een bepaalde wetgeving te waarborgen. Deze kunnen enkel bindend zijn voor de ambtenaren tot wie zij gericht zijn, die deze wetgeving helpen uitvoeren.

De provincies en gemeenten behartigen de provinciale en gemeentelijke belangen. Zij kunnen hiervoor politieverordeningen of -reglementen en individuele besluiten uitvaardigen. Indien een hogere overheid echter reeds opgetreden is, kunnen de provincies en gemeenten slechts aanvullend optreden. Hiërarchisch staan de politieverordeningen of -reglementen op provinciaal niveau boven deze op gemeentelijk niveau.

Op provinciaal niveau kunnen politieverordeningen worden uitgevaardigd door de provincieraad of de provinciegouverneur met het oog op de handhaving van de openbare gezondheid, veiligheid en rust. De politieverordeningen van de provincieraad worden bekendgemaakt in het bestuursmemoriaal van de provincie. De politie-

verordeningen van de provinciegouverneur worden bekendgemaakt door aanplakking in elk van de betrokken gemeenten.

Op gemeentelijk niveau kunnen politieverordeningen worden uitgevaardigd door de gemeenteraad of de burgemeester onder meer met het oog op de handhaving van de openbare gezondheid, veiligheid en rust. De gemeentelijke politieverordeningen worden bekendgemaakt door omroeping of aanplakking in de gemeente. Een politieverordening van de burgemeester geldt slechts voorlopig tot de bekrachtiging op de eerstvolgende gemeenteraad.

Helemaal onderaan staan de besluiten met individuele draagwijdte op provinciaal niveau (bv. van de deputatie), en ten slotte op gemeentelijk niveau (bv. door het college van burgemeester en schepenen).

22. Voor het vinden van de wetgeving (behalve op provinciaal en gemeentelijk niveau) kan men terecht op de website van het Belgische Ministerie van Justitie, en voor Vlaanderen ook op de website Vlaamse Codex van de Vlaamse overheid. Ook op de websites van de diverse Vlaamse administraties vindt men de desbetreffende wetgeving terug, alsook vele andere informatie. Ook de hoogste rechtsprekende organen, zoals het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie, en de Raad van State hebben websites waarop men rechtspraak kan vinden.

3.3.2. Kenmerken van de bevoegdheidsverdeling

23. België is sinds de jaren 1970 via een aantal staatshervormingen geëvolueerd van een eenheidsstaat, waar alle gezag uitgaat van de centrale overheid, naar een federale staat, waar de bevoegdheden verdeeld zijn tussen de centrale (of federale) overheid en de deelstaten, die deze bevoegdheden min of meer autonoom uitoefenen. De krachtlijnen van het Belgisch federalisme werden vastgelegd in de Grondwet, de verdere uitwerking gebeurde in een aantal bijzondere en gewone wetten. Voleindigd is de staatshervorming (nog) niet. Een zesde staatshervorming dateert van 2012-2014.

België is samengesteld uit drie gemeenschappen en drie gewesten. De gemeenschappen zijn: de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, en de Duitstalige Gemeenschap. De gewesten zijn: het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Terwijl de bevoegdheden van de gemeenschappen zijn opgesomd in de Grondwet, bepaalt de Grondwet dat de bevoegdheden van de gewesten worden vastgelegd in een bijzondere wet. Dit is gebeurd in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De gemeenschappen en gewesten oefenen de bevoegdheden die zij hebben gekregen, autonoom uit. De wetgevende en reglementaire normen die zij uitvaardigen, staan hiërarchisch op hetzelfde niveau dan de vergelijkbare normen op federaal niveau. De bevoegdheidsverdeling is voornamelijk gebaseerd op exclusieve bevoegdheden, zowel materieel (inhoudelijk) als territoriaal. Dit houdt in dat voor elke materie en situatie of de federale overheid, of de gemeenschappen of de gewesten bevoegd is/zijn, en dat elke overheid zijn eigen wetgeving verder ten uitvoer legt. Vroegere

wetgeving vanuit de tijd van het unitaire België blijft echter gelden, tot deze wordt vervangen of gewijzigd door de in het federale België bevoegde overheid en wordt door de in het federale België bevoegde overheid verder ten uitvoer gelegd. In sommige andere federale landen (zoals Duitsland) wordt meer uitgegaan van concurrerende bevoegdheden, wat betekent dat voor bepaalde materies zowel de federale staat als de deelstaten bevoegd zijn, en kan inhouden dat de federale staat kaderwetgeving uitvaardigt, die binnen het geboden kader verder moet worden uitgewerkt door de deelstaten.

De federale overheid is gebonden door de wetgeving van de gemeenschappen en gewesten, en omgekeerd. Zo moet de militaire overheid zich binnen de militaire domeinen in het Vlaamse Gewest in beginsel houden aan de Vlaamse milieuwetgeving. Doch hierbij moet het proportionaliteitsbeginsel in acht worden genomen: indien een overheid het buitenmate moeilijk krijgt door wetgeving van het andere niveau haar eigen taken uit te oefenen, kan zij van deze wetgeving afwijken voor zover noodzakelijk is voor de uitoefening van haar eigen taken.

De federale overheid heeft vooreerst voorbehouden bevoegdheden, de gemeenschappen en gewesten toegewezen bevoegdheden. De residuaire bevoegdheden, dit zijn de bevoegdheden die niet uitdrukkelijk zijn toegewezen aan de gemeenschappen of gewesten, komen toe aan de federale staat, dit zolang de bepaling in de Grondwet die het omgekeerde stelt, niet in werking is getreden. Het ziet er overigens niet naar uit dat dit spoedig zal gebeuren.

Een belangrijke nuancering van de exclusieve bevoegdheden vormen de impliciete bevoegdheden: de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten kunnen optreden in een aangelegenheid waarvoor zij niet bevoegd zijn, voorzover zulks noodzakelijk is voor de uitoefening van een bevoegdheid die zij wel hebben.

Er zijn verschillende samenwerkingsvormen tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten voorzien, soms verplicht en soms facultatief (zoals het overlegcomité, de interministeriële conferenties, en de samenwerkingsakkoorden).

3.3.3. Bevoegdheidsverdeling en het milieurecht en het ruimtelijk bestuursrecht

24. Het zwaartepunt van de bevoegdheden die betrekking hebben op het milieurecht en het ruimtelijk bestuursrecht is door de verschillende staatshervormingen komen te liggen bij de gewesten.

Meer bepaald zijn de gewesten bevoegd voor “*de ruimtelijke ordening*” (waaronder tevens de bescherming van het onroerend erfgoed valt), “*het leefmilieu en het waterbeleid*” (waarmee onder meer wordt bedoeld onder meer de bescherming van de bodem, het water en de lucht, het afvalstoffenbeheer, de hinderlijke inrichtingen, de waterproductie en de watervoorziening), “*de landinrichting en het natuurbehoud*” (waaronder onder meer valt de ruilverkaveling en de landinrichting, het natuurbehoud, de groene ruimten, de bossen, de jacht en vogelvangst, de rivierivisserij, de ontwatering, de onbevaarbare waterlopen en de polders en wateringen), bepaalde aspecten van de energie, de landbouw, enz. Sinds de zesde staatshervorming zijn

de gewesten ook bevoegd voor het dierenwelzijn; dierengezondheid daarentegen blijft een federale materie. Ook zijn de gewesten bevoegd inzake onteigening.

De gewesten hebben ook ruime bevoegdheden hebben inzake onder meer: de ondergeschikte besturen (bv. gemeenten en provincies), het economisch beleid (dit omvat onder meer de natuurlijke rijkdommen, zoals grind), het tewerkstellingsbeleid, de openbare werken en het vervoer.

Tevens zijn de instrumentele bevoegdheden (middelen om hun andere bevoegdheden te kunnen uitoefenen) van de gewesten van belang, zoals: het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun bevoegdheden, het sluiten van verdragen in gewestelijke aangelegenheden, de organisatie van het administratief toezicht op de ondergeschikte besturen, het oprichten van openbare instellingen en diensten, de (beperkte) fiscale bevoegdheden, de (beperkte) strafrechtelijke bevoegdheden, enz.

Het grondgebied van het Vlaamse Gewest omvat de provincies Antwerpen, Limburg, Oost- en West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant. Voor wat betreft de Noordzee houdt de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest op aan de laagwaterlijn. Het Waalse Gewest is bevoegd op het grondgebied van de provincies Henegouwen, Luik, Luxemburg, Namen en Waals-Brabant. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omvat de 19 Brusselse gemeenten.

25. De federale overheid beschikt over voorbehouden en residuaire bevoegdheden.

Deze bevoegdheden van de federale staat zijn onder meer: de volksgezondheid, de vaststelling van productnormen (met inbegrip van de milieukeur of het ecolabel), de in-, uit- en doorvoer van uitheemse dier- en plantensoorten en hun krengen, de milieutaksen op in het verbruik gebrachte producten, de bescherming van de Noordzee, bepaalde aspecten van het energiebeleid, het arbeidsrecht en de sociale zekerheid, het recht inzake handelspraktijken (met uitzondering van de toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongbenamingen van regionale of lokale aard), het handelsrecht, het burgerlijk recht, de justitie, enz. Hierbij kan concreet worden gedacht aan onder meer de toegelaten bestrijdingsmiddelen of het statuut van zelfstandigen.

En vanzelfsprekend heeft ook de federale overheid met deze van de gewesten vergelijkbare of ruimere instrumentele bevoegdheden.

De federale overheid oefent zijn materiele bevoegdheden uit op het ganse grondgebied van België. Voor wat betreft de Noordzee is de federale overheid bevoegd voorbij de laagwaterlijn.

Opvallend is dat bepaalde nieuwe materies, zoals duurzame ontwikkeling en biologische diversiteit, niet voorkomen in de opsomming van de bevoegdheden. Men kan aannemen dat dit slechts residuaire bevoegdheden zijn in zoverre zij niet overlappen met reeds bestaande bevoegdheden van de gewesten. Zo is de federale overheid bevoegd voor de integratie van de duurzame ontwikkeling in het productbeleid, terwijl de gewesten bevoegd zijn voor de duurzame ontwikkeling in het kader van het landbouwbeleid.

3.3.4. Organisatie van de drie machten

26. Op federaal vlak wordt de wetgevende macht gevormd door het federaal Parlement, bestaande uit de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat, en de Koning, waarbij het zwaartepunt bij de Kamer ligt. De parlementsleden van de Kamer worden allen rechtstreeks verkozen, terwijl de Senaat een Assemblee van de Deelstaten is en niet bestaat uit rechtstreeks verkozenen. De Kamer is bevoegd voor alle wetgeving, de Senaat is, samen met de Kamer, bevoegd voor de Grondwet en de wetgeving over de organisatie en de werking van de instellingen van de federale staat en van de deelstaten. In Vlaanderen wordt de wetgevende macht uitgeoefend door het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering. De parlementsleden van de gewesten worden (grotendeels) rechtstreeks verkozen.

De belangrijkste taak van de parlementen is die van wetgever. Daartoe hebben de parlementsleden onder meer het wetgevend initiatiefrecht en het recht tot het indienen van amendementen, alsmede keuren zij de wetgevende akten goed. In de parlementaire commissies onderzoeken en bespreken de parlementsleden de ontwerpen en voorstellen van wetgevende akten. Op federaal niveau spreekt men van wetten, op het niveau van de gewesten van decreten, met dien verstande dat men voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een andere term hanteert: ordonnanties. Ook controleert de wetgevende macht de uitvoerende macht.

27. Op federaal vlak berust de uitvoerende macht bij de Koning, zo stelt de Grondwet, doch in werkelijkheid is de federale regering, bestaande uit ministers en staatssecretarissen, het belangrijkste orgaan van de uitvoerende macht. Deze worden benoemd door de Koning. In Vlaanderen wordt de uitvoerende macht uitgeoefend door respectievelijk de Vlaamse Regering.

De ministers en staatssecretarissen omringen zich elk met een kabinet, bestaande uit hun persoonlijke medewerkers.

De belangrijkste taak van de uitvoerende macht is de wetgevende akten uitvoeren, alsook het beleid uitstippelen en uitvoeren (een begroting opstellen, de ambtenaren benoemen, enz.). De besluiten van de uitvoerende macht noemt men al naargelang het geval op federaal niveau koninklijke besluiten en ministeriële besluiten, en op gewestelijk niveau besluiten van de Vlaamse Regering en ministeriële besluiten.

De uitvoerende macht beschikt over verschillende ambtenaren georganiseerd in departementen en andere instellingen en tevens werden adviesorganen opgericht. Op Vlaams vlak heeft de overheid sedert 2003 een grondige reorganisatie gekend, bekend onder de naam Beter Bestuurlijk Beleid. Het Decreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 bekleedt een centrale plaats in deze hervormingsoperatie. De Vlaamse administratie is nu opgebouwd op basis van 13 homogene beleidsdomeinen. Per homogeen beleidsdomein is een departement opgericht.

Een departement is verantwoordelijk voor de beleidsondersteuning (beleidsvoorbereiding, beleidsevaluatie en beleidsbijsturing). Naast de departementen bestaan er ook verscheidene verzelfstandigde agentschappen, die belast zijn met de beleidsuitvoering. Men maakt een onderscheid tussen intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) en extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's). IVA's worden rechtstreeks aangestuurd door de bevoegde minister. EVA's worden aangestuurd door

een Raad van Bestuur, die dus tussen de minister en het agentschap staat. Binnen de IVA's wordt er nog een onderscheid gemaakt tussen IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en IVA's met rechtspersoonlijkheid. Indien zij rechtspersoonlijkheid hebben, kunnen ze uit eigen naam contracten afsluiten.

Het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie en het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed zijn twee van de 13 beleidsdomeinen in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie bestaat uit een departement met verschillende afdelingen, zoals een Afdeling Milieuvergunningen en een Afdeling Milieu-inspectie, en een aantal agentschappen, zoals de Vlaamse Milieumaatschappij of VMM (verantwoordelijk voor onder meer de bewaking van de lucht- en waterkwaliteit), de Vlaamse Landmaatschappij of VLM (verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied, het mestbeleid en de plattelandsontwikkeling) en het Agentschap voor Natuur en Bos. Dit beleidsdomein ressorteert (met uitzondering van Energie) onder de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw. Het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed bestaat uit een departement met verschillende afdelingen, zoals een Inspectie, en een aantal agentschappen, zoals het Agentschap Onroerend Erfgoed. Dit beleidsdomein ressorteert onder dezelfde minister, met uitzondering van het Woonbeleid en van het Onroerend Erfgoed; dat laatste valt onder de minister-president. Vele van de administraties hebben naast centrale diensten (in Brussel) ook buitendiensten (dikwijls in de provinciehoofdsteden). Deze zijn niet te verwarren met ambtenaren van de provincie of gemeente zelf. Zo bestaan er gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren. Sommige van die gewestelijke zitten in een buitendienst, zonder dat dit hun hoedanigheid verandert.

28. België is een gedecentraliseerde staat. Dit houdt in dat er autonome besturen zijn opgericht met rechtspersoonlijkheid, die weliswaar aan het administratief toezicht van de hogere overheid onderworpen zijn. Men maakt het onderscheid tussen territoriale decentralisatie, gebonden aan een bepaald grondgebied (bv. gemeenten en provincies) en functionele decentralisatie, gebonden aan een bepaald belang (bv. intercommunales, waarin gemeenten zich verenigen om bepaalde zaken van gemeentelijk belang te regelen en beheren, of polders en wateringen, die instaan voor het waterpeilbeheer). De belangrijkste territoriaal gedecentraliseerde besturen zijn de provincies en de gemeenten. De Vlaamse provincies worden beheerst door het Provinciedecreet en in beperkte mate ook nog door de Provinciewet. De belangrijkste organen van de Vlaamse provincies zijn de provincieraad, de deputatie en de gouverneur. De provincieraad bestaat uit rechtstreeks verkozen leden, is het beraadslagend orgaan, als we het zo mogen noemen, van de provincie en kan reglementen en politieverordeningen uitvaardigen. De deputatie bestaat uit leden die door en uit de provincieraad worden verkozen en is het uitvoerend orgaan, als we het zo mogen noemen. De gouverneur wordt benoemd door de gewestregering en is de voorzitter van de deputatie. De Vlaamse gemeenten worden beheerst door het Gemeentedecreet en in beperkte mate nog de Nieuwe Gemeentewet. De belangrijkste organen

van de Vlaamse gemeenten zijn de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester. De gemeenteraad bestaat uit rechtstreeks verkozen leden, is het beraadslagend orgaan van de gemeente en kan reglementen en politieverordeningen uitvaardigen. Het college van burgemeester en schepenen bestaat uit leden die door en uit de gemeenteraad worden verkozen en is het uitvoerend orgaan. De burgemeester wordt benoemd door de gewestregering en is de voorzitter van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen. Ook provincies en gemeenten beschikken over eigen ambtenaren.

29. De rechtsprekende functie wordt in België uitgeoefend door de gewone hoven en rechtbanken, waarvan het hoogste het Hof van Cassatie is, de administratieve rechtscolleges, waarvan de belangrijkste de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak is, en het Grondwettelijk Hof.

Bij de gewone hoven en rechtbanken kan men een onderscheid maken tussen de burgerlijke zaken en de strafzaken. Burgerlijke zaken betreffen de behartiging door personen van hun subjectieve rechten (zoals het optreden tegen abnormale burenhinder, wat een bescherming van het eigendomsrecht inhoudt) en kunnen door elke persoon worden ingesteld bij de burgerlijke rechter. Strafzaken betreffen de behartiging van het belang van de gemeenschap jegens personen die in wetgeving strafbaar gestelde (met gevangenisstraffen en/of geldboetes) gedragingen (zoals diefstal) hebben gepleegd en worden doorgaans door het Openbaar Ministerie, ook wel parket genoemd, bij de strafrechter aanhangig gemaakt.

De vrederechter (een per kanton), de rechtbank van eerste aanleg (een per gerechtelijk arrondissement) en de voorzitter in kort geding (binnen de rechtbank van eerste aanleg) nemen kennis van burgerlijke zaken in eerste aanleg. De rechtbank van eerste aanleg (beroep tegen vrederechter) en het hof van beroep (te Antwerpen, Bergen, Brussel, Gent, Luik) behandelen burgerlijke zaken in beroep. De rechtbanken en hoven passen het recht toe op de feiten. Het Hof van Cassatie treedt op als cassatierechter, wat inhoudt dat het een gerechtelijke uitspraak in laatste aanleg gewezen al dan niet vernietigt op juridische gronden, met andere woorden het Hof gaat alleen na of de laatste rechterlijke instantie het recht juist heeft toegepast. In geval van vernietiging verstuurt het Hof de zaak naar een rechterlijke instantie die opnieuw in laatste aanleg uitspraak doet. De politierechter (een per kanton) en de correctionele rechtbank (een per gerechtelijk arrondissement) nemen kennis van strafzaken in eerste aanleg. De correctionele rechtbank (beroep tegen politierechter) en het hof van beroep behandelen strafzaken in beroep. Ook hier treedt het Hof van Cassatie op als cassatierechter.

Tegen besluiten van administratieve overheden staat voor belanghebbenden beroep bij de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak open dan wel bij gespecialiseerde administratieve rechtscolleges (zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen).

Ook tegen wetgevende akten is de mogelijkheid van een beroep op de rechter, zij het beperkt, geopend. Meer bepaald staat tegen wetten, decreten en ordonnances voor belanghebbenden beroep open bij het Grondwettelijk Hof.

3.3.5. Rechtsbescherming

30. De rechtsbescherming betreft de mogelijkheden die de burger (en de overheid) ter beschikking staan om in rechte op te komen tegen wetgevende akten en besluiten van de (andere) overheid.

31. Tegen wetgevende akten is de mogelijkheid van een beroep op de rechter, zij het beperkt, geopend. Meer bepaald staat tegen wetten, decreten en ordonnanties voor belanghebbenden beroep open bij het Grondwettelijk Hof, dat de exclusieve bevoegdheid heeft deze te toetsen aan de regels die de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen, aan de fundamentele rechten en vrijheden, en nog een aantal andere grondwetsbepalingen, en deze wetten, decreten en ordonnanties desgevallend nietig kan verklaren. Naar analogie met de Raad van State bestaat ook hier de mogelijkheid van een schorsing. Het beroep bij het Grondwettelijk Hof moet worden ingesteld binnen de zes maanden na de bekendmaking van de wetgevende akte in het Belgisch Staatsblad. De termijn bedraagt 60 dagen voor wetgevende akten die instemming verlenen aan verdragen. Wanneer tijdens een geschil voor een ander rechtscollege dan het Grondwettelijk Hof de vraag rijst of een wet, een decreet of een ordonnantie al dan niet in overeenstemming is met de vermelde bepalingen waaraan het Grondwettelijk Hof kan toetsen, dan moet het rechtscollege in beginsel een prejudiciële vraag stellen aan het Grondwettelijk Hof.

32. In het geval van besluiten van de overheid, wordt qua rechtsbescherming een onderscheid gemaakt tussen preventieve rechtsbescherming (gericht op het beïnvloeden van een nog te nemen besluit, bv. over een aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning, via het indienen van een bezwaar tijdens een openbaar onderzoek) en curatieve rechtsbescherming (gericht op tegen een reeds genomen besluit, bv. een stedenbouwkundige vergunning, via het instellen van een administratief dan wel juridictioneel beroep).

Binnen de besluiten maakt men een onderscheid tussen besluiten met een algemene draagwijdte en besluiten met een individuele draagwijdte. Bij curatieve rechtsbescherming tegen individuele besluiten maakt men een onderscheid tussen het administratief of bestuurlijk beroep en het juridictioneel beroep.

Dikwijls organiseert (regelt) de wet een administratief beroep tegen een besluit van een overheid. Men spreekt dan van een georganiseerd administratief beroep. Dit wordt ingesteld bij een hogere overheid en leidt ertoe dat die overheid een nieuwe beslissing in het dossier neemt (bv. een beroep bij de deputatie van de provincie tegen een stedenbouwkundige vergunning verleend door het gemeentebestuur). Een juridictioneel beroep daarentegen in een beroep bij de rechter en leidt ertoe dat de rechter de legaliteit van het besluit beoordeelt en desgevallend het besluit vernietigt, in welk geval de overheid een nieuwe beslissing zal moeten nemen rekening houdend met de uitspraak van de rechter (bv. een beroep bij de Raad voor Vergoedingenbetwistingen tegen een stedenbouwkundige vergunning verleend door de depu-

tatie van de provincie). Dit beroep staat enkel open indien tegen het besluit geen georganiseerd administratief beroep meer mogelijk is, en bovendien is het vaste rechtspraak dat het jurisdictioneel beroep enkel open staat voor degene die gebruikt heeft gemaakt van het georganiseerd administratief beroep.

33. Wat het jurisdictioneel beroep betreft, staat (volgens de Gecoördineerde wetten op de Raad van State) tegen besluiten van administratieve overheden voor belanghebbenden beroep bij de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak open. Dit gaat zowel op voor besluiten met een algemene draagwijdte als besluiten met een individuele draagwijdte. De Raad van State voert een legaliteitstoetsing (toetsing aan wetten of algemene rechtsbeginselen) uit en kan het besluit nietig verklaren, dit op grond van een miskenning van bevoegdheidsverdelende regels, van een substantiële vormvereiste of een vereiste voorgeschreven op straffe van nietigheid, van machtsoverschrijding of van machtsafwending. De legaliteitstoetsing is derhalve niet beperkt tot de externe onwettigheid (onbevoegdheid van het handelend bestuursorgaan, niet-naleving van substantiële vormvereisten), maar strekt zich tevens uit tot de interne onwettigheid van een bestuursbeslissing (machtsafwending of machtsoverschrijding). Deze legaliteitstoetsing omvat onder meer de beoordeling of er geen sprake is van niet-naleving van wetten of algemene rechtsbeginselen. Machtsafwending houdt in dat een bestuursorgaan zijn bevoegdheid uitoefent met een ander doel dan het door de wet bedoelde.

De Raad van State kan de uitwerking van de beslissing, in afwachting van de uitspraak ten gronde, schorsen als de toepassing ervan een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel zou teweeg brengen. Het beroep bij de Raad van State moet worden ingesteld binnen de 60 dagen nadat de beslissing werd bekendgemaakt of aan de verzoekende partij officieel werd meegedeeld, of desgevallend nadat de verzoekende partij er kennis van kreeg.

34. Een wet waaraan getoetst wordt is onder meer de Wet van 19 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Deze wet bepaalt dat besluiten met een individuele draagwijdte (zoals een vergunning) een uitdrukkelijke motivering moeten bevatten: in de bestuurshandeling zelf moeten de juridische en feitelijke overwegingen worden weergegeven waarop de beslissing is gesteund. Deze wet is slechts van toepassing als een lex specialis geen strengere uitdrukkelijke motiveringsplicht bevat.

De federale Wet van 11 april 1994 en het Vlaamse Decreet van 26 maart 2004 op de openbaarheid van bestuur leggen het vermelden van de eventuele beroepsmogelijkheden en -instanties tegen bestuursbeslissingen van de betrokken overheid op. Tevens geven zij eenieder het recht om, behoudens uitzonderingen, een bestuursdocument waarover een bestuursinstantie of -overheid beschikt, te raadplegen en ter plaatse in te zien (het inzagerecht), dienaangaande uitleg te verkrijgen (het informatierecht) en ervan een mededeling in afschrift te ontvangen (het kopierecht).

De regeling op het taalgebruik in bestuurszaken vormt het voorwerp van het Koninklijk Besluit van 18 juli 1966 houdende coördinatie van de wetten op het gebruik der

talen in bestuurszaken. Het uitgangspunt van de taalwetgeving, dat impliciet voortvloeit uit de indeling van het Belgische grondgebied in taalgebieden (Nederlands, Frans, Duits), is de eentaligheid bij het overheidsoptreden (Nederlands, Frans, Duits of Frans), behoudens in gemeenten met een speciale taalregeling (bv. tweetalige bekendmakingen of soms mogelijkheid van vertaling in Brussel).

35. Onder de algemene rechtsbeginselen (waaronder bv. het beginsel van de non-retroactiviteit van de wet) nemen de beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke plaats in. Zo is er de hoorplicht, die geldt ten aanzien van alle maatregelen die een persoon zwaar in zijn belangen treffen (bv. de intrekking van een toegekende subsidie) en het recht van verdediging in tuchtzaken. De onpartijdigheid houdt onder meer in dat bij het bestuursorgaan niemand terzelfder tijd rechter en partij kan zijn of vooringenomen mag zijn (bv. in het gemeentebestuur niet mee beraadslagen over de bouwaanvraag van zijn kinderen). De motiveringsplicht brengt met zich mee dat elke bestuurshandeling op rechtsgeldige motieven in feite en in rechte moet zijn gesteund (die moeten in het dossier kunnen worden gevonden). De fair-play komt erop neer dat de overheid de burgers niet unfair mag behandelen (bv. door belangrijke informatie achter te houden). De overheid moet ook blijk geven van een behoorlijke belangenafweging, en de zorgvuldigheidsplicht (bv. met voldoende kennis beslissen) en het redelijkheidsbeginsel (bv. geen spreekwoordelijke mug schieten met een geweer) naleven. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat de overheid alle burgers op grond van gelijkheid moet behandelen, maar enkel in de mate dat zij ook in gelijke omstandigheden verkeren. Tevens zijn er de rechtszekerheid, het vertrouwensbeginsel en de gewekte verwachtingen: de burger moet erop kunnen vertrouwen dat een overheidsbestuur of medeburgers volgens het recht zullen handelen en dat hijzelf binnen de grenzen van het recht mag handelen (bv. geen rechtmatige vergunningen ongegaan maken).

36. Naast de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak bestaan er (ingevolge specifieke decreten) meer en meer gespecialiseerde administratieve rechtscolleges met elk hun eigen bevoegdheden en werking (deze vervullen dan de rol die anders de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak speelt). Een belangrijk dergelijk rechtscollege is de Raad voor Vergunningsbetwistingen, opgericht op 1 september 2009. De Raad voor Vergunningsbetwistingen spreekt zich als administratief rechtscollege uit over beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, waarbij een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning wordt verleend of geweigerd. Zo de Raad vaststelt dat een bestreden vergunningsbeslissing onregelmatig is, kan hij deze beslissing vernietigen. Een beslissing is onregelmatig, wanneer zij strijdt met regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur. De Raad kan ook de bestreden vergunningsbeslissing schorsen. De termijn om een beroep tot vernietiging in te stellen bedraagt hier geen 60 doch slechts 45 dagen.

37. De andere mogelijkheid voor (curatieve) rechtsbescherming tegen besluiten van administratieve overheden is de exceptie van onwettigheid. Deze is gebaseerd op artikel 159 van de Grondwet en houdt in dat de rechter besluiten die strijdig zijn met wetgevende akten of algemene rechtsbeginselen, of die met machtsafwijking zijn genomen, buiten toepassing moet laten. De exceptie van onwettigheid kan ten tijde worden ingeroepen, behoudens (overeenkomstig de vaste rechtspraak van de Raad van State) ten aanzien van besluiten met een individuele draagwijdte voor de Raad van State. Deze worden door de Raad van State in beginsel als definitief rechtsgeldig beschouwd indien zij niet binnen de termijn van 60 dagen zijn aangevochten.

3.3.6. Handhaving

38. Handhaving beoogt door toezicht en toepassing van bestuurlijke, straf- en privaatrechtelijke middelen te bereiken dat rechtsregels worden nageleefd. De handhavingsinstrumenten betreffen de mogelijkheden die de overheid en de burger hebben om de wetgeving te doen naleven.

Als het gaat om een bestuurlijk of strafrechtelijk gesanctioneerde rechtsregel (zoals zonder de vereiste vergunning bouwen of exploiteren), dan heeft men in de eerste plaats het toezicht of de controle door daartoe belaste ambtenaren (zoals stedenbouwkundige inspecteurs) die over bijzondere bevoegdheden beschikken en die een verdere opvolging van een door middel van het toezicht vastgestelde misdrijf mogelijk maakt (door bedrijfsgebouwen binnen te gaan, proces-verbaal op te stellen, enz.). Toezicht moet worden onderscheiden van opsporing (zoals onder meer door de federale politie), die gericht is op de vaststelling van een strafbaar feit nadat het vermoeden is gerezen dat een strafbaar feit is gepleegd (door een huiszoeking, proces-verbaal op te stellen, enz.). Overigens kunnen zowel het toezicht als de opsporing leiden tot strafvervolging. In de praktijk zal iemand die wil dat er wordt optreden tegen een inbreuk op de wetgeving, melding of aangifte doen bij de vermelde personen met het toezicht of de opsporing. Indien men zich persoonlijk benadeeld voelt door de inbreuk, dan spreekt men (ook juridisch) van klacht neerleggen. De bevoegde personen kunnen dan een proces-verbaal opstellen dat de overtreding vaststelt.

Het proces-verbaal kan leiden tot de toepassing van bestuurlijke en strafsancities, en herstelmaatregelen. Nadat een strafbaar feit werd vastgesteld kan het openbaar ministerie (het parket) beslissen tot strafvervolging, zodat de zaak voor de strafrechter wordt gebracht. De strafrechter kan strafsancities (zoals gevangenisstraffen en/of geldboetes) opleggen die beogen de dader van een misdrijf te straffen. Dikwijls kan de strafrechter naast de strafsancities rechtstreekse (herstel)maatregelen bevelen. Zij zijn er op gericht de negatieve gevolgen van het misdrijf teniet te doen (zoals de stopzetting van een hinderlijke activiteit of het herstel in de oorspronkelijke toestand). Deze soort herstelmaatregelen worden door de rechter bevolen, dikwijls op vordering van een overheid of het slachtoffer tijdens het strafproces (die zo eventueel ook schadevergoeding kan bekomen), of soms ook later in een burgerlijke procedure.

Een bestuurlijke sanctie is een maatregel die door een bestuurlijke overheid (zoals de burgemeester) wordt getroffen om de niet-naleving van een publiekrechtelijk

voorschrift te bestraffen. Bestuurlijke sancties zijn onder meer: een schorsing of opheffing van een vergunning, het opleggen van een bestuurlijke geldboete, een bevel tot stopzetting van illegale activiteiten. Ten opzichte van straf- en privaatrechtelijke handhaving heeft bestuurlijke handhaving het voordeel dat onmiddellijk kan worden opgetreden: er is geen tussenkomst van de rechter nodig. Het is aan de rechtsonderhorige om zelf voor de rechter de bestuurlijke sanctie aan te vechten.

In het geval het niet gaat om een inbreuk op een bestuurlijk of strafrechtelijk gesanc-tioneerde rechtsregel (zoals overmatige burenhinder), de bevoegde overheden niet willen optreden, of de strafrechtelijke weg niet tot succes heeft geleid voor het slachtoffer (er was bv. een vrijspraak), dan rest enkel nog de mogelijkheid van pri-vaatrechtelijke handhaving: zelf een proces inspannen bij de burgerlijke rechter.

HOOFDSTUK 2. MILIEU, RUIMTE, BELEID EN RECHT

1. Milieu, ruimte en (de nood aan) beleid

1.1. Toenemende aantasting door de mens

39. Vóór de mens op aarde kwam, bestond alleen de natuur. De mens heeft de natuur echter veranderd: hij heeft huizen en steden gebouwd, wegen aangelegd, enz. Natuurlijke gebieden, in de zin van niet door de mens beïnvloed, treft men in Europa bijna niet meer aan. De leefomgeving van de mensen duidt men tegenwoordig dan ook aan met de term milieu. De evolutie in de relatie tussen de mens en de natuur of het milieu kan als volgt worden getypeerd: van aanpassing van de mens aan de natuur (in de nomadische samenleving), over onderwerping van de natuur aan de mens (in de landbouwsamenleving), tot verstoring van het milieu of de leefomgeving door de mens (sinds de industriële revolutie). Het milieu wordt meer en meer verstoord door de mens, ook op mondiaal vlak (milieuverontreiniging, klimaatverandering, enz.). Door de hoge bevolkingsdichtheid wordt de beschikbare ruimte alsmaar kleiner. De open ruimte slinkt zienderogen en ruimte wordt in toenemende mate een schaars goed. Natuurgebieden geraken versnipperd, landschappen gedegrademd. En in onze tijd volgen de ontwikkelingen elkaar zo snel op dat vele wilde dier- en plantensoorten zich niet meer kunnen aanpassen en uiteindelijk uitsterven. Al dat is uiteindelijk ook nadelig voor ons, mensen.

1.2. Nadelig juridisch statuut van het milieu

40. Hoe komt het dat de mens zo een vernietigende invloed uitoefent op zijn eigen omgeving ? In de *“Tragedy of the commons”* (G. HARDIN, “The Tragedy of the Commons”, *Science* 1968, afl. 162, 1243-1248) wordt het verhaal verteld van een herdersgemeenschap die zijn schapen laat grazen op gemeenschappelijke weidegronden. Eerst één en vervolgens meerdere herders laten er één en vervolgens meerdere schapen extra grazen. De winst is immers voor het individu, terwijl het verlies, met name de overbegrazing die ontstaat, ten laste van de gemeenschap valt en berekend per individu verwaarloosbaar klein is. Dit proces leidt uiteindelijk tot een tragedie, met name de teloorgang van het ecosysteem en dus de schapenteelt. De metafoor is duidelijk: de weidegronden kunnen worden vervangen door de ozonlaag, het tropisch regenwoud, de kustduinen; de herders door de bouwpromotoren, de varkenshouders, de automobilisten, enz. De auteur van het verhaal wil aldus illustreren dat de vrije markteconomie concurrenten niet weerhoudt van de overexploitatie van natuurlijke rijkdommen. Integendeel, het systeem belooft degenen die als eerste komen en het meest inpikken. Bovenstaand verhaal zegt ook iets over het recht ...

41. In het begin van de 19^e eeuw vormde de milieubescherming of de ruimtelijke ordening nog geen thema. De wetgever beoogde met het (privaat)recht in die tijd vooral de

ordering van bezitsaanspraken op de ruimte en de natuurlijke rijkdommen. Illustratief terzake is de aanpak in de Belgische rechtsordering.

In de Belgische rechtsordering heeft het milieu op zich geen specifiek (privaatrechtelijk) juridisch statuut gekregen. Wel is het samengesteld uit allerlei zaken met een verschillend statuut.

De meeste natuurlijke rijkdommen (zoals het stromend water, de lucht en de wilde dieren) zijn zaken waarvan het gebruik gemeen is. In België wordt dit bepaald door artikel 714 van het Burgerlijk Wetboek (van 1804) dat stelt: *"Er zijn zaken die aan niemand toebehoren en waarvan het gebruik aan allen gemeen is. Politiewetten bepalen hoe het genot daarvan geregeld wordt."* Dit artikel bevat op zich echter geen verbod op overexploitatie, zodat bij afwezigheid van overheidsoptreden, de vermelde tragedie hier dus onbelemmerd kan spelen. Bovendien ontberen deze natuurlijke rijkdommen een beheerder (eigenaar) die voor het behoud ervan in rechte kan opkomen. Andere natuurlijke rijkdommen (zoals de grond en de wilde planten) hebben wel een eigenaar. Maar ook het exclusief eigendomsrecht biedt niet steeds een oplossing voor de problematiek. Artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt: *"Eigendom is het recht om op de meest volstrekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten en met de verordeningen."* Zo geeft dit artikel in beginsel aan de eigenaar het recht vrij met zijn zaak te doen wat hij wil. Ook dit artikel verbiedt niet een nadelige beïnvloeding van het milieu op zich. Dit geeft problemen daar heel wat personen streven naar winstmaximalisatie, dus onder meer naar het omzetten van woeste gronden in bouwgronden, enz. Slotsom is dat het (gebrek aan) juridisch statuut van het milieu de aantasting van de omgeving door de mens in de hand werkt.

1.3. Milieubeleid, ruimtelijke ordening, ... zijn nodig !

42. Ondertussen is het inzicht van de mens in de werking van de natuur gegroeid en de houding van de mens ten opzichte van het milieu gewijzigd: milieubescherming is nodig, niet in het minst voor het overleven van de menselijke soort zelf. Immers het juridisch statuut van het milieu kon de aantasting ervan niet tegenhouden, integendeel. Als tegengewicht voor de verstoring van het milieu, is de overheid dus een milieubeleid moeten gaan ontwikkelen, met als bedoeling het milieu in positieve zin te beïnvloeden, minstens nadelige beïnvloedingen te voorkomen, beperken of herstellen.

Een gelijkaardige evolutie geldt ten aanzien van de ruimtelijke ordening. In onze dichtbevolkte streken is ruimte een schaars goed geworden en zijn niet alle gebruiksfuncties van de ruimte met elkaar verenigbaar. De mens is tot het besef gekomen dat hij met die ruimte zuinig moet omspringen en zijn ruimtegebruik moet plannen, onder met het oog op het beschermen van zijn leefomgeving. Een ruimtelijke ordening is nodig met het oog op een efficiënt ruimtegebruik en om diverse gebruiksfuncties verenigbaar te maken.

Analoge ontwikkelingen zijn er met betrekking tot het onroerend erfgoedbeleid en het energiebeleid.

1.4. Legitimatie voor het omgevingsbeleid

43. Voor de legitimatie van het omgevingsbeleid kunnen verschillende aanknopingspunten worden gevonden in de rechtsordening, wat kan worden geïllustreerd door de juridische situatie in België.

De wetgever verwijst bij de natuurlijke rijkdommen naar uit te vaardigen wetgeving (van publiekrechtelijke aard). Met andere woorden kan in artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek in combinatie met artikel 714 van het Burgerlijk Wetboek een legitimatie voor de ruimtelijke ordening, het milieubeleid, ... gevonden worden. Aldus heeft de wetgever de verantwoordelijkheid voor onder meer ruimtelijke ordening en milieubescherming bij de overheid gelegd. Die moet maar regulerend optreden naar de burgers toe indien een en ander uit de hand dreigt te lopen.

Sinds 1994 vormt ook artikel 23, 4° van de Grondwet een legitimatie. Meer bepaald heeft de grondwetgever er in 1994 voor geopteerd het recht op de bescherming van een gezond milieu vast te leggen in artikel 23 van de Grondwet, dat bepaalt: *"Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de [ordonnantie], rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, culturele en sociale rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten inzonderheid: (...) 4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu; (...)"* Het grondrecht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt in de Belgische Grondwet niet opgevat als een klassiek grondrecht maar als een sociaal-economisch grondrecht. Dit verleent een aanspraak op overheidsoptreden ten voordele van het milieu. Dit grondrecht strekt zich uit tot onder meer de natuurbescherming, de ruimtelijke ordening en de monumentenzorg (*Parl.St.* Sennaat B.Z. 1991-92, nr. 100-2/1E, 10E). Er wordt daaraan in de grondwetsbepaling zelf niet gekoppeld dat eenieder ook een verplichting zou hebben het milieu te beschermen. Het Grondwettelijk Hof (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015) echter heeft erkend dat artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet zich zoals uit de parlementaire voorbereiding blijkt, uitstrekt tot de zorg voor natuur en erfgoed, en impliceert dat de burger terzake ook *"overeenkomstige plichten"* heeft.

Tevens is sinds 2007 het streven naar een duurzame ontwikkeling opgenomen in artikel 7bis van de Grondwet, dat zo uiteraard ook een legitimatie vormt: *"Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties."* Een duurzame ontwikkeling is volgens de rechtsleer een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien. In het begrip liggen de finaliteiten van het voortbestaan van de menselijke soort en van de intra- en intergenerationele billijkheid vervat. Het komt immers onbillijk over een welvaartspeil te handhaven ten nadele van andere bevolkingsgroepen of van de toekomstige generaties.

Maar zelfs los van deze aanknopingspunten in de rechtsordening vormen onder meer een goede ordening van het ruimtegebruik, de zorg voor het onroerend erfgoed, en de

milieubescherming doelstellingen van algemeen belang in de moderne sociale verzorgingsstaat.

44. Onder meer het feit dat zoveel milieuwetgeving is tot stand gekomen in het laatste kwart van de 20^e eeuw is in ruime mate toe te schrijven aan de grondhouding van het recht. Het omgevingsbeleid wordt een beetje voorbestemd tot een domein van regulering door de overheid, ter compensatie van het (algemeen) nadelig juridisch statuut van het milieu en het ontbreken van algemene milieubeschermingsverplichting in hoofde van eenieder. Veelal gaat het om regulerend optreden dat het gebruik van eigendom beperkt (bv. door een bouwverbod, door bepaalde vergunningsplichten). En het is daadwerkelijk nog steeds zo dat de overheid door middel van het uitvaardigen van specifieke wetgeving het (algemeen) nadelig juridisch statuut van het milieu tracht te compenseren.

2. Functies van het omgevingsrecht

45. Een van de manieren om het omgevingsbeleid gestalte te geven is door het gebruik van juridische instrumenten (bv. een vergunningsplicht voor het oprichten van bouwwerken of de exploitatie van hinderlijke inrichtingen).

Het omgevingsrecht vormt aldus een middel tot verwezenlijking van de ruimtelijke ordening, het onroerend erfgoedbeleid, het milieubeleid en (bepaalde aspecten van) het energiebeleid. Zo opgevat heeft het omgevingsrecht drie functies: de regulering van het menselijk handelen (bv. er wordt bepaald dat het oprichten van bouwwerken verboden is behoudens met vergunning); de organisatie van de besluitvorming binnen de overheid en de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid (bv. er wordt bepaald in de vergunningsprocedure welke adviezen de overheid moet inwinnen, en welke inspraakmogelijkheden de burger heeft), en; de organisatie van de handhaving (met inbegrip van het herstel van schade) (bv. er wordt bepaald dat en hoe de oprichting van een illegaal bouwwerk kan worden stilgelegd door de overheid).

Sommige instrumenten vervullen meer dan één functie. Zo is een vergunningsplicht regulerend van aard (men mag een bepaalde activiteit niet uitoefenen zonder vergunning) doch gaat zij gepaard met een procedure die betrekking heeft op de besluitvorming en de rechtsbescherming (wie verleent de vergunning, welke zijn de adviserende instanties, welke inspraakmogelijkheden heeft de burger, enz.).

3. Instrumenten van het omgevingsbeleid

3.1. Directe en indirecte regulering

46. Het omgevingsbeleid kent eigen specifieke instrumenten. Men kan de regulerende instrumenten van het milieubeleid indelen naargelang zij directe dan wel indirecte regulering beogen. Met directe regulering, ook wel aangeduid met de termen “command and control” of fysieke regulering, wordt bedoeld dat het gewenste gedrag op

dwingende wijze en vrij nauwkeurig wordt voorgeschreven door middel van verbods- en gebodsbepalingen. Sommige gedragsregels zijn zeer gedetailleerd (zoals lozingsnormen), terwijl andere zogenaamde open normen (zoals een bepaling dat de exploitant geen hinder mag veroorzaken). Onder indirecte regulering verstaat men overige vormen van regulering, waarbij wordt geappelleerd aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger om het gewenste gedrag aan te nemen. Daaronder vallen sociale instrumenten (zoals milieuzorgsystemen en milieuconvenanten) en economische instrumenten (zoals milieuheffingen en milieusubsidies).

Er wordt vanuit verschillende hoeken gevraagd dat de overheid niet steeds zou overgegaan tot directe regulering door middel van gedetailleerde gedragsregels, maar veel meer aandacht zou besteden aan het inzetten van doelvoorschriften (die het gewenste resultaat aangeven, maar de rechtsonderhorige vrij laten in het bepalen van de middelen om het resultaat te bereiken) en van indirecte regulering.

3.2. Enkele belangrijke instrumenten

3.2.1. Vergunningen

47. Een belangrijk instrument is de vergunning (om te bouwen, een hinderlijke inrichting te exploiteren, te ontbossen, enz.). Veelal zijn verbods- of gebodsbepalingen in relatieve termen geformuleerd. Dit betekent dat er kan worden van afgeweken door het verlenen van een toelating door de bevoegde overheid. In de wetgeving vindt men in dat verband uiteenlopende termen: toelating, toestemming, machtiging, ontheffing, en vergunning zelf. Het gebruik van deze verschillende termen heeft geen juridische implicaties, en men kan deze begrippen dan ook vatten onder de overkoepelende term vergunning. Een vergunning kan worden gedefinieerd als een beslissing waarbij de overheid in een individueel geval toestemming verleent om af te wijken van een algemeen verbod of gebod. Een variant van een vergunning, voor minder belangrijke activiteiten, is een melding. Het verschil is dat de melding op zich volstaat om de activiteit te mogen uitvoeren, met andere woorden dat de overheid geen beslissing neemt. De vergunning vormt een zeer belangrijk instrument van het omgevingsbeleid, waar van oudsher veel gebruik wordt van gemaakt. De vergunning is immers een precisie-instrument. Geval per geval kan de overheid uitmaken of een bepaalde activiteit op een bepaalde plaats toelaatbaar is of niet en zo ja onder welke voorwaarden.

3.2.2. Stedenbouwkundige voorschriften en beschermingsvoorschriften

48. In de ruimtelijke ordening staan bestemmingsplannen centraal, waarin één of meerdere functies (wonen, industrie, landbouw, enz.) aan één of meerdere gebieden worden toegewezen. Daaraan worden stedenbouwkundige voorschriften gekoppeld over wat er binnen die gebieden allemaal wel en niet mag (bv. een bepaling dat een woongebied dient voor woningen en met de woonfunctie samenhangende voorzieningen).

In het natuur- en onroerenderfgoedbeleid vindt men aanwijzingen van beschermde

gebieden (zoals natuurreservaten en beschermde landschappen), waaraan in de wetgeving beschermingsvoorschriften worden gekoppeld. Dit is heel vergelijkbaar met de stedenbouwkundige voorschriften in de ruimtelijke ordening, mits het verschil dat niet zo zeer een functie wordt toebedeeld aan een gebied maar wel een bepaald beschermd statuut (bv. voor een beschermd stads- of dorpsgezicht, waarvan het verboden is het te ontsieren, te beschadigen of te vernielen).

3.2.3. Milieueffectrapportage, milieukwaliteitsnormen en emissienormen

49. In het milieubeleid wordt gebruik gemaakt van onder meer milieueffectrapportage, milieukwaliteitsnormen en milieukwaliteitsdoelstellingen, en emissienormen.

Milieueffectrapportage bestaat uit het opstellen van een milieueffectrapport, een openbaar document opgesteld door deskundigen (in de praktijk dikwijls tewerkgesteld in studiebureaus) op initiatief en kosten van de initiatiefnemer (bv. de vergunningaanvrager) waarin van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor het milieu worden geanalyseerd en geëvalueerd. De vergunningverlenende of plannende overheid zal bij haar beslissing (bv. omtrent de vergunningsaanvraag) met het milieueffectrapport moeten rekening houden.

Milieukwaliteitsnormen en milieukwaliteitsdoelstellingen bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu (atmosfeer, oppervlaktewater, grondwater, bodem) moeten voldoen. Het verschil tussen beide is dat milieukwaliteitsnormen in tegenstelling tot milieukwaliteitsdoelstellingen gekwantificeerd zijn (bv. dat het water maximum 10 fecale colibacteriën per 100 ml water mag bevatten versus dat het water geschikt moet zijn voor het winnen van drinkwater). Kenmerkend voor milieukwaliteitsnormen is dat zij zich tot de overheid richten. Het is de overheid die met deze normen rekening moet houden bij onder meer het verlenen van milieuvergunningen.

Emissienormen bepalen voor het geval waarin verontreinigingsfactoren in het milieu worden gebracht door middel van daartoe bestemde afvoerkanalen (geleide bronnen), de maximaal toelaatbare emissie (uitstoot van verontreinigingsfactoren). Emissienormen kunnen onder meer worden uitgedrukt in hoeveelheden verontreinigingsfactoren per hoeveelheid aangewende grondstof, productiecapaciteit of gefabriceerd product (vrachten, bv. 10 mg vinylchloride/kg polyvinylchloride), per tijdseenheid (vrachten, bv. 5 g/uur stofdeeltjes in het geloosde afvalgas), of per eenheid geloosd afvalgas of afvalwater (concentraties, bv. 10,0 mg/Nm³ stofdeeltjes in het geloosde afvalgas). Deze normen richten zich tot eenieder.

4. Op naar nieuwe instrumenten, en weg van de regulering ?

4.1. Verhandelbare emissierechten, een marktconform instrument

50. De (directe) regulering in het omgevingsbeleid staat onder druk. Het milieubeleid, en dan vooral in zijn traditioneel instrumentarium, vele gedetailleerde regels dus, wordt

door sommige beleidsmensen meer en meer als een hinderpaal beschouwd; een hinderpaal voor de groei van bedrijven, voor infrastructuurprojecten, voor jobcreatie, ... De vraag naar alternatieve, meer marktconforme instrumenten is dan ook niet uit de lucht. Een voorbeeld daarvan dat men reeds in het positief recht terug vindt is een systeem van verhandelbare emissierechten (i.p.v. vaste emissienormen gebonden aan een elke hinderlijke inrichting afzonderlijk): de vervuiler mag rechten die hem toelaten een bepaalde hoeveelheid aan verontreiniging uit te stoten, vrij verhandelen met andere vervuilers. Hij kan dus kiezen om investeringen te doen in schone technologieën en emissierechten te verkopen, of geen investeringen te doen en emissierechten te kopen.

Een exponent van deze benadering vormt het klimaatbeleid: de verhandelbare emissierechten geven recht op de uitstoot van een bepaalde hoeveelheid koolstofdioxide (CO₂), die het broeikas effect veroorzaakt, maar die hoeveelheid wordt wel gefaseerd verminderd op termijn, zodat globaal gezien op termijn de totale uitstoot zou moeten verminderen. Voor vervuilende stoffen ligt een systeem van verhandelbare emissierechten minder voor de hand, aangezien de verhandeling tot een plaatselijke concentratie van de vervuiling kan leiden.

Ook is er een voorbeeld in het mestbeleid in het Vlaamse Gewest, waar de ontwikkelingsmogelijkheden van landbouwbedrijven worden geregeld door middel van een systeem van verhandelbare nutriëntenemissierechten (NER-D) (D staat voor dieren). De toegekende nutriëntenemissierechten kunnen worden verhandeld, waarbij bij overname de overheid in principe 25 % ervan afroemt, zodat wordt bekomen dat globaal gezien in Vlaanderen het aantal dieren en dus de mestproductie, die verantwoordelijk is voor heel wat milieuproblemen (zoals nitraatvervuiling, fosfaatverzadiging, en eutrofiëring), niet toeneemt.

4.2. De rol van het beleid en van de rechter herzien ?

51. De beleidsmakers krijgen in het omgevingsrecht de hoofdrol. Zowel de planning als de vergunningverlening zijn in België net als in de ons omringende landen doorgaans in handen van politiek verantwoordelijke instanties, zoals de Vlaamse Regering of minister, de deputatie van de provincie, het gemeentebestuur. Bovendien krijgen zij heel wat beleidsvrijheid in hun taken.

In sommige andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, ligt de macht soms meer bij de administratie (technocratische of ambtelijke besluitvorming). Beide modellen hebben voor- en nadelen op het vlak van de (on)afhankelijkheid, de wetenschappelijk-technische onderbouwing en de democratische controlemogelijkheden. Door de voorafgaande advisering door de administratie kan het probleem van de mindere deskundigheid van politici worden opgelost. Het probleem blijft van de grotere kans op beïnvloeding door korte-termijn- en plaatselijke belangen: politici zijn afhankelijk van hun kiezers.

Dit samen met het feit dat het omgevingsrecht grotendeels voor de rest uit vele gedetailleerde regels bestaat, en dat de rechter zich niet in de plaats mag stellen van het bestuur, maakt dat de rol van de rechter in het omgevingsrecht beperkt lijkt. Een

toenemende juridisering de laatste decennia zorgt er wel voor dat de rechter veel wordt ingeschakeld om plannings- of vergunningsbeslissingen ongedaan te maken. Maar ooit (eind 18^e begin 19^e eeuw), in een tijd zonder een milieubeleid van de overheid of gedetailleerde regels op milieuvlak, was het de rechter zelf die het beleid bepaalde, die maatschappelijke belangen afwoog: toen was het de rechter die op vordering van boeren moest oordelen of een grote vervuilende fabriek moest gesloten worden. Er bestonden geen emissienormen, en bijgevolg kon de rechter zijn oordeel niet baseren op of het feit of de fabriek in overeenstemming met de wet werd uitgebaat. Die tijd ligt lang achter ons, maar de vraag rijst of de rechter daarom bij de pakken gaat blijven zitten. Tegenwoordig hekelt een deel van de publieke opinie dat de politici de voor een duurzame ontwikkeling noodzakelijke maatregelen (waarop eenieder grondwettelijk misschien wel recht heeft, als we het zo mogen noemen) soms niet nemen. Tot vóór kort werden evenwel geen vorderingen ingesteld om de overheid te verplichten tot het voeren van een bepaald (strenger) milieubeleid. Maar daarin is nu verandering gekomen in de Verenigde Staten, Nederland en België, met de zogenaamde “*klimaatvordering*” of “*klimaatzaak*”, waarin in België de eisers aan de burgerlijke rechter vragen de overheid te veroordelen tot het nemen van de nodige maatregelen om een bepaalde reductie aan CO₂ tegen 2020 te bereiken, reductie waarover politiek en wetenschappelijk een consensus op internationaal niveau bestaat dat deze nodig is om het klimaatprobleem aan te pakken. In Nederland werd de klimaatvordering medio 2015 door de rechter in eerste aanleg ingewilligd, maar er werd hoger beroep ingesteld, zodat het nog wachten is op een definitieve uitspraak.

4.3. Beginselen van het milieubeleid

52. Naarmate het milieubeleid zich ontwikkelde, werd er meer en meer nagedacht over beginselen van het milieubeleid, met name uitgangspunten bij de keuze van de middelen om de doelstellingen van het milieubeleid te bereiken. Beginselen van het milieubeleid beogen, inhoudelijk gezien, richting te geven aan de formulering en de uitvoering van het milieubeleid door de overheid. De nood aan dergelijke beginselen is juist in het milieubeleid groot o.m. omdat de wetenschappelijke onzekerheid over bepaalde milieuproblemen dikwijls een belangrijke factor is (denk maar aan de klimaatverandering), omdat de milieuschade zich soms ver in afstand en tijd manifesteert ten opzichte van de schadeverwekkende gebeurtenis (denk maar aan het “*Waldsterben*” door de zure regen), omdat het milieubeleid die uitdagende taak heeft de tragedy of the commons te voorkomen, ...

De laatste jaren is er op internationaal en Europees vlak en ook in de meeste staten min of meer een consensus gegroeid over een aantal beginselen van het milieubeleid. Dit heeft veelal tot gevolg gehad dat deze beginselen een juridische verankering hebben gekregen. Dit is onder meer het geval in het VWEU (m.u.v. het standstillbeginsel, dat wel vervat zit in heel wat milieurichtlijnen) en in het Vlaamse Gewest in het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (verkort: DABM). Het gaat om het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden,

het beginsel dat de vervuiler betaalt, het voorzorgsbeginsel, het stand-stillbeginsel en het integratiebeginsel. Met uitzondering van dit laatste beginsel wordt geen enkel van deze beginselen in de wetgeving omschreven, zij worden alleen maar opgesomd. Vooral de laatste drie beginselen vereisen wat uitleg over hun inhoud.

Aan het voorzorgsbeginsel ligt het probleem van de wetenschappelijke onzekerheid ten grondslag. Wanneer men wacht met milieumaatregelen te treffen totdat wetenschappelijk vaststaat dat een bepaalde activiteit schadelijk is, dan is het wellicht te laat. In de meest gebruikelijke betekenis houdt het voorzorgsbeginsel in dat milieumaatregelen niet mogen worden uitgesteld om de reden dat er onvoldoende wetenschappelijke zekerheid bestaat over de milieueffecten van een bepaalde activiteit: ernstige aanwijzingen zijn voldoende. Het betekent dus dat men niet moet wachten op een wetenschappelijke consensus om bepaalde potentiële gevaren voor het milieu aan te pakken.

Het standstill-beginsel (ook wel beginsel van non-regressie genoemd) houdt in de eerste plaats in dat een achteruitgang van de toestand van het milieu moet worden tegengegaan. Het milieubeleid mag dus zeker geen verslechtering van de huidige milieutoestand in de hand werken, door het beschermingsniveau af te bouwen.

Het integratiebeginsel houdt dus in dat de eisen inzake milieubescherming ook bij de uitwerking en de uitvoering van het beleid in andere sectoren een volwaardige plaats moet krijgen en dat men in alle beleidssectoren een duurzame ontwikkeling moet nastreven. Het is inderdaad nutteloos een milieubeleid te voeren wanneer dit beleid wordt tenietgedaan door een milieuonvriendelijk beleid in andere domeinen, zoals industrie, landbouw, economie, vervoer, enz. Met andere woorden het milieubeleid kan maar slagen als ook het beleid in die andere domeinen voldoende rekening houdt met milieuoverwegingen.

53. De beginselen van het milieubeleid in het DABM richten zich tot de Vlaamse Regering en de ondergeschikte besturen, die er moet mee rekening houden, niet tot de burger. De parlementaire voorbereiding bij het DABM haalt aan dat de rechter een marginale controle uitoefent, zodat enkel zeer duidelijke (“*kennelijke*”) schendingen niet door de beugel van de rechter zullen kunnen. Het karakter van beleidsbeginselen houdt overigens in dat afwijkingen kunnen gerechtvaardigd zijn met inachtnaam van het proportionaliteitsbeginsel.

De rechtspraak heeft zich tot nog toe vooral moeten buigen over de juridische draagwijdte van het voorzorgsbeginsel. Dit levert zeer onderscheiden rechtspraak op, waarbij de tendens echter wel is dat het voorzorgsbeginsel aan invloed wint. Nadat de Raad van State (RvS 25 januari 1999, nr. 78.340, Dekeyser; RvS 25 januari 1999, nr. 78.341, De Leener) eerst nog de afdwingbaarheid van het voorzorgsbeginsel in vraag had gesteld in een zaak over een vergunning voor een afvalverbrandingsoven, paste de Raad van State (RvS 18 januari 2010, nr. 199.621) het voorzorgsbeginsel nadien toe o.m. in een zaak over een vergunning voor een gsm-mast. Hierin stelde de Raad van State “*dat de vergunningverlenende overheid (...) in concreto moet nagaan of de elektromagnetische straling geen onaanvaardbaar risico voor de gezondheid zou opleveren*”. In een bepaald geval werd een afvalverbran-

dingsovereen door de rechter in eerste aanleg stilgelegd op basis van een schending van het “*preventie- of voorzorgsbeginsel*” (er bestond twijfel over de aanvaardbaarheid van de dioxine-uitstoot) door de exploitant, doch dit vonnis hield niet stand in beroep (Antwerpen 11 oktober 1999, *TMR* 2000, 52). In dezelfde lijn ligt een vonnis (Vred. Oostende 29 juni 2000, *AJT* 2000-01, 197) over een door twee bewoners van een dakappartement ingestelde vordering tot vernietiging van een beslissing van de algemene vergadering van mede-eigenaars tot het toelaten van vier gsm-masten op het dak van het appartement. De vrederechter wees de vordering toe onder meer omdat de beslissing onrechtmatig werd bevonden daar niet bewezen was dat de straling voor de eisers ongevaarlijk was. De vrederechter maakte zo een impliciete toepassing van het voorzorgsbeginsel ten aanzien van een algemene vergadering van mede-eigenaars, nochtans geen overheidsinstantie.

Ook het standstill-beginsel en het standstill-effect dat verbonden wordt aan artikel 23, 4° van de Grondwet, komt soms aan bod in de rechtspraak. Zo kon op die rechtsgrond een verspoepeling van de milieuvorwaarden voor het circuit van Terlamen-Zolder, die inhield dat op bepaalde dagen geen geluidsnormen van toepassing waren op de activiteiten, niet door de beugel van de Raad van State (RvS 26 maart 2009, nr. 191.922). De Raad van State (RvS 6 mei 2010, nr. 203.726, Liesenborghs e.a.) gaat echter niet zover dat bij planwijzigingen in de ruimtelijke ordening, de omvorming van natuur- of bosgebieden naar industriegebied elders in het plangebied moet gecompenseerd worden door natuur- of bosgebieden extra af te bakenen.

HOOFDSTUK 3. ONTEIGENING, EIGENDOMSBEPERKINGEN, EN RECHTEN VAN VOORKOOP EN VOORKEUR

54. De overheid beschikt over heel wat middelen om een beleid te voeren. Het omgevingsbeleid komt dikwijls neer op het opleggen van eigendomsbeperkingen in het algemeen belang, dus i.e. van gebruiksbeperkingen ten aanzien van eigendom (bv. een bouwverbod of een emissienorm). Soms is dit echter onvoldoende en wil de overheid het eigendom verwerven. Dit kan via een gemeenrechtelijke aankoop, maar ook gedwongen, via een onteigening. Er bestaan echter ook minder zware instrumenten in dat verband, zoals een recht van voorkoop en een een recht van voorkeur. Hierbij rijzen verschillende vragen in relatie met de grondwettelijke bescherming van het eigendomsrecht. Welke regels moet de overheid in acht nemen bij een onteigening? Hoever kan de overheid gaan in het opleggen van gebruiksbeperkingen? Onder meer daarop wordt hieronder nader ingegaan.

1. Onteigening

1.1. Begrip

55. Een onteigening is het zwaarste publiekrechtelijk middel dat de overheid ter beschikking staat om zijn beleid te voeren. Onder een onteigening wordt volgens oude en constante rechtspraak verstaan een gedwongen, onherroepelijke en volledige overgang van een zakelijk recht (doorgaans een eigendomsrecht, doorgaans een onroerend goed), van de onteigende, dit is de vroegere houder van het recht (eigenaar) naar de onteigenaar, die doorgaans een overheidsinstantie is:

- gedwongen: dit wil zeggen tegen de wil in van de betrokkene (zo is er van een onteigening geen sprake indien de eigenaar instemt met een overdracht in der minne, die wordt voorgesteld door de overheid nadat zij gemachtigd werd te onteigenen);
- onherroepelijk: dit wil zeggen voor altijd (de onteigenaar wil het goed definitief verwerven, anders dan bij de zogenaamde opeising);
- volledig: dit wil zeggen helemaal (de titel moet geheel overgaan naar de onteigenaar).

M.a.w. een onteigening onzet iemand uit zijn eigendom.

1.2. Bescherming van het eigendomsrecht bij onteigening

56. De bescherming van het eigendomsrecht, voorzien in artikel 16 van de Grondwet, is van toepassing bij een ontzetting uit zijn eigendom, dit is hoofdzakelijk het geval bij een onteigening. Meer bepaald stelt het artikel: *"Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling"*. In de "op de wijze bij wet bepaald" wordt verwezen naar enkele oude onteigeningswetten, nog van in de tijd van

het unitaire België, die betrekking hebben op de gerechtelijke fase van een onteigeningsprocedure.

Onteigening is door de zesde staatshervorming overgeheveld naar de gewesten. De Vlaamse Regering heeft begin 2015 de krijtlijnen van een onteigeningsdecreet goedgekeurd; de finalisering van het decreet staat gepland voor begin 2016. Een voorontwerp van decreet is er momenteel nog niet; hieronder wordt de vigerende wetgeving besproken.

1.2.1. Algemeen nut en wettelijke grondslag en procedure

57. De eerste twee vereisten moet men samen bekijken. Een wetgevende akte (wet, decreet, ordonnantie) is nodig die de onteigenaar de bevoegdheid geeft om tot een onteigening over te gaan, ook wel een habilitatiewet genoemd. Een voorbeeld (in het Natuurdecreet): *“Om redenen van natuurbehoud kunnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse gemeenten onroerende goederen verkrijgen door onteigening ten algemeenen nutte.”* De onteigening moet het algemeen belang van de gemeenschap nastreven. Dat moet niet te eng worden gezien: zo komen ook o.m. lokale belangen in aanmerking, krijgen sommige privaatrechtelijke rechtspersonen onteigeningsbevoegdheid (zoals Electrabel nv voor het aanleggen van gasleidingen) en kan de onteigenaar het onteigende goed nadien verkopen als daarmee het algemeen belang gediend wordt (bv. onteigende landbouwgrond die voor industriële doeleinden wordt verkocht aan een bedrijf dat er zich wil vestigen). Van het begrip algemeen nut bestaat geen materiële definitie: het gaat eigenlijk telkens om één welbepaald algemeen nut dat in de habilitatiewet wordt aangegeven (in het voorbeeld: natuurbehoud). De vereiste van *“op de wijze bij wet bepaald”* slaat zoals vermeld op het naleven van de federale wetgeving met betrekking tot de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedures (waarop verder wordt ingegaan). Een onteigening die in wanverhouding staat tot het te bereiken doel (bv. enkel omdat de eigenaar een jaagpad illegaal afgesloten zou hebben), is onaanvaardbaar. De onteigenaar hoeft echter geen rekening te houden met het belang van de onteigende (bv. concreet met de ouderdom van de onteigende of met het belang van het terrein voor de onteigende).

1.2.2. Onteigeningsvergoeding

58. Het betalen van de onteigeningsvergoeding moet voorafgaan aan de inbezitneming of inbezitstelling van de onteigenaar en dient ineens te worden betaald (en dus onder meer niet in de vorm van een rente). Het moet gaan om een *“billijke”* vergoeding, doch de term billijk vormt de (slechte) vertaling van de Franse term *“juste”*. Het gaat derhalve niet om een vergoeding ex aequo et bono, maar om een nauwkeurige en rechtvaardige vergoeding, die een integraal herstel van de geleden schade inhoudt. De onteigende heeft recht op een vergoeding van alle rechten en voordelen die men hem ontnemt en van alle schade die de onteigening hem berokkent.

Er is geen volledige eenduidigheid in de rechtspraak over wat een billijke onteigeningsvergoeding precies inhoudt, of met andere woorden over welke de componen-

ten zijn van de onteigeningsvergoeding. Uit het integraal karakter van de vergoeding blijkt alleszins dat niet alleen de eigenaar, maar ook de pachter, de huurder, de gebruiker, enz. moeten vergoed worden. In de praktijk komt de vereiste van een billijke vergoeding er op neer dat de onteigende minstens een bedrag moet ontvangen dat hem in staat stelt een nieuw gelijkwaardig (doch daarom niet een identiek) goed te verwerven. Dit wil zeggen dat hij minstens recht heeft op de betaling van de venale waarde van het goed (dus de verkoopwaarde van het goed op de markt), de kosten van wederbelegging (de belastingen en andere kosten verschuldigd bij het verwerven van een ander goed), en de wachttinteressen (de rente van het geld tussen het ogenblik van de ontvangst ervan en de vermoedelijke datum van de wederbelegging). Daarnaast echter kunnen ook nog andere schadeposten in aanmerking komen, derwijze dat een integraal herstel wordt bekomen, zoals commerciële schade, investeringsverlies, verhuiskosten, verlies van een voordeel in de landbouw, enz. Overigens is de onteigende niet verplicht een ander goed te verwerven.

59. De belangrijkste component is de venale waarde van het goed, en dat is de verkoopwaarde van het goed op de markt.

De venale waarde betreft de prijs die men verkregen zou hebben bij een normale openbare verkoping van het betrokken goed. De door de rechter aangestelde deskundige gaat deze bepalen door middel van vergelijkingspunten (bv. de verkoop van een huis in de buurt). Enkel indien er weinig vergelijkingspunten zijn, kan de aanloop prijs van het betrokken goed een beeld vormen. De rechter zal zich in zijn uitspraak laten leiden door dit advies. Bij het bepalen van de venale waarde moet rekening worden gehouden met het wettig dan wel onwettig karakter van een verkregen voordeel. Een onwettig verkregen voordeel, zoals een zonder vergunning opgericht bouwwerk, komt niet in aanmerking voor vergoeding. Dit volgt uit het vereiste billijke karakter van de onteigeningsvergoeding. In beginsel moet rekening worden gehouden met de ruimtelijke bestemming waarin het onroerend goed is gelegen (geen "*planologische neutraliteit*" van de onteigeningsvergoeding). Een uitzondering daarop is het geval waarbij de ruimtelijke bestemming zeer recent is gewijzigd en de onteigening samenhangt met deze wijziging. Een voorbeeld: de akkers van een landbouwer worden onteigend op basis van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan waarin deze de bestemming industriegebied hebben gekregen. De landbouwer heeft recht op de waarde van landbouwgrond (de vorige bestemming dus), niet van industriegrond.

60. De rechtspraak aanvaardt doorgaans dat bij het bepalen van de onteigeningsvergoeding wordt rekening gehouden met de geschiktheidswaarde, de affectiewaarde, en de waardevermindering van het restant.

De geschiktheidswaarde is de bijzondere waarde van het onroerend goed wegens de aangepaste inrichting ervan door de eigenaar (bv. de woning aangepast aan de noden van de uitoefening van een vrij beroep, of van een mindervalide).

De affectiewaarde betreft een emotionele waarde (bv. de woning werd bewoond door opeenvolgende familiegeneraties, of door een bejaarde persoon).

Op grond van oude wetgeving uit de tijd van de Franse overheersing (art. 51 van de

Wet van 16 september 1807, *RPDB*, V, nr. 827) kan de onteigende eisen dat een gebouw in zijn geheel wordt onteigend. Het probleem van de waardevermindering van het restant, dit is de waardevermindering van dat deel van het onroerend goed dat niet wordt onteigend, rijst dus vooral wanneer het gebouw niet wordt onteigend en een deel van de (omliggende) grond wél. Het gebouw vormt dan het restant, dat in waarde daalt. Met de waardevermindering die rechtstreeks en noodzakelijk voortvloeit uit de onteigening, wordt inderdaad rekening gehouden. Met de waardevermindering voortspruitend uit het (toekomstig) gebruik dat de onteigenaar van het onteigende goed maakt, mag echter geen rekening worden gehouden. Het feit dat de overheid bv. een spoorwegberm (verminderd uitzicht) of een waterzuiveringsinstallatie (geurhinder) zal aanleggen op het onteigende goed, komt derhalve niet in aanmerking. Dit staat echter niet in de weg dat de onteigende daarvoor later zijn toevlucht kan nemen tot een vordering wegens abnormale burenhinder, gebaseerd op artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek.

1.3. Onteigeningsprocedure

61. Er zijn twee federaal vastgestelde onteigeningsprocedures die totdat de gewesten een eigen onteigeningsdecreet hebben, nog gelden. De gewone onteigeningsprocedure is neergelegd in de Wetten van 17 april 1835 en 27 mei 1870. Zij is in onbruik geraakt door de late inbezitstelling van de overheid. De onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid wordt beheerst door de Wet van 26 juli 1962. Zij is de gebruikelijke onteigeningsprocedure geworden.

Een onteigening bestaat uit een administratieve fase (waarbij de zaak nog niet voor de rechter werds gebracht), die nauwelijks door deze wetgeving geregeld wordt, en een gerechtelijke fase (waarbij de zaak voor de rechter wordt gebracht) van een onteigeningsprocedure, die zoals gesteld door twee wetgevingen wordt geregeld.

De administratieve fase houdt in dat de onteigenaar aan de eigenaar een onteigeningsbesluit betekent (doorgaans per aangetekend schrijven). Daarin worden onder meer de percelen genoemd die kunnen onteigend worden. Een onteigeningsbesluit valt volgens cassatierechtspraak onder de Formele Motiveringswet. De onteigenaar, in veel gevallen vertegenwoordigd door het Comité van Aankoop, zal normaal een aanbod doen aan de eigenaar. Gaat de eigenaar hierop in, dan is er sprake van een gewone burgerrechtelijke koopovereenkomst, geen onteigening. Indien de eigendom was verpacht, is het gebruikelijk dat de onteigenaar eerst met de pachter een akkoord bereikt, zoniet wordt de onteigenaar verpachter en gelden de opzeggingsregels van de Pachtwet. De grondwettelijke regels inzake onteigeningsvergoeding zijn op deze koopovereenkomst niet van toepassing. In vele gevallen eindigt hier de onteigeningsprocedure, dus zonder dat een onteigening heeft plaatsgevonden. Een studie rond 1980 wees uit dat 95 % van de overdrachten naar de overheid door een overeenkomst totstandkomen, en slechts 5 % door onteigening.

Maar komen de onteigenaar en de eigenaar niet tot een akkoord, en dan kan de onteigenaar aan de burgerlijke rechter vragen de onteigening toe te staan. Men spreekt dan van de gerechtelijke fase. Deze mondt uiteindelijk uit in een uitspraak van de

rechter, die ofwel de onteigening afwijst, ofwel de onteigening toestaat. Pas dan spreekt men van een onteigening, m.a.w. voor de onteigening is een vonnis van de rechter vereist. In positief geval kan de onteigenaar in de hoogdringende procedure reeds in bezit worden gesteld van het goed binnen de 40 dagen. Indien de eigendom was verpacht, moet de eigenaar zijn pachter waarschuwen zodat hij voor de rechter zijn rechten kan doen gelden.

62. De lange duur van een onteigeningsprocedure kan het leven van de eigenaar of onteigende behoorlijk zuur maken.

Vooreerst kunnen er enkele jaren (er zijn gevallen bekend van zelfs meer dan 50 jaar) verlopen tussen het onteigeningsbesluit en de uitvoering ervan. Dit is bijzonder vervelend voor de eigenaar: theoretisch is zijn eigendomsrecht intact tot op het ogenblik dat hij onteigend wordt, maar in feite wordt het heel moeilijk om een goed te verkopen dat bedreigd wordt met onteigening, en is het niet erg interessant om nog in dat goed te investeren of er kosten aan te doen. Er is weinig wat de eigenaar tegen het stilzitten van de overheid kan ondernemen; wel is het mogelijk dat in zo'n geval de rechter later de onteigening zal afwijzen.

Vervolgens, indien de gerechtelijke fase gestart wordt, kan de onteigeningsprocedure uitmonden in een jarenlang proceduregevecht, waar de grootte van de onteigeningsvergoeding ter discussie staat. Neemt de onteigende het betwiste deel van de voorlopig vastgestelde vergoeding op om te besteden, dan riskeert hij dit later met interesten aan de onteigenaar te moeten terugbetalen. Er zijn zo een 200-tal schrijnende gevallen vooraleer de wetgever het probleem gemilderd heeft. België werd veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM 3 maart 2005, Mariën t. België) in een dergelijke onteigeningszaak, omwille van een overschrijding van de redelijke termijn, waardoor het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd door artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, werd geschonden. Pikant detail was in deze zaak dat de onteigende, wiens landbouwbedrijf onteigend was, zelfs een geldsom moest terugbetalen die hoger was dan zijn verkregen onteigeningsvergoeding. Een houvast dat de onteigende wel steeds heeft is dat de onteigeningsvergoeding niet minder dan 90 % mag bedragen van het in de administratieve fase minnelijk aangeboden bedrag.

63. De rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid is niet optimaal inzake onteigeningen.

Zolang de gerechtelijke procedure niet is ingezet, kunnen de onteigende en de belanghebbende derde het onteigeningsbesluit aanvechten voor de Raad van State. Eens de gerechtelijke fase is begonnen, verliest de Raad van State echter zijn bevoegdheid (zelfs wanneer de vordering voor de Raad van State vóór de gerechtelijke fase was ingesteld). Ook belanghebbende derden, zoals burens, verliezen de mogelijkheid het onteigeningsbesluit aan te vechten eens de gerechtelijke fase is ingezet. Wel is de gewone rechter net zoals de Raad van State bevoegd om de interne en externe wettigheid van de administratieve procedure te onderzoeken; wat deze controle kan inhouden, werd hoger besproken. Dit volgt ook uit artikel 159 van de

Grondwet.

Indien de onteigening onregelmatig is, moet in principe een wederoverdracht naar de onteigende plaatsvinden, maar in praktijk is zulks veelal onmogelijk (bv. omdat de inbezitgenomen onroerende goederen reeds zijn doorverkocht), zodat de betrokkene genoeg zal moeten nemen met een financiële schadevergoeding.

2. Eigendomsbeperkingen

2.1. Begrip

64. Een onteigening moet worden onderscheiden van het opleggen door de overheid van een erfdienstbaarheid van algemeen nut of van een andere eigendomsbeperking in het algemeen belang, zelfs al is deze eventueel zwaar om te dragen voor de burger (zoals een absoluut bouwverbod of een bescherming als monument), want er is geen overgang van de titel zelf: de burger blijft de houder van het zakelijk recht. Dergelijke eigendomsbeperkingen zijn zeer courant en komen doorgaans neer op een gebruiksbeperking.

Volgens het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie en de Raad van State wordt de eigenaar door het opleggen van een erfdienstbaarheid van algemeen nut of van andere eigendomsbeperkingen in het algemeen belang, inderdaad niet uit zijn eigendom ontzet.

2.2. Bescherming van het eigendomsrecht bij eigendomsbeperkingen

65. De grondwettelijke bescherming van het eigendomsrecht is, als men de tekst van artikel 16 van de Grondwet als uitgangspunt neemt, beperkt tot het geval dat men ontzet wordt uit zijn eigendom. Dit is niet het geval bij eigendomsbeperkingen in het algemeen belang, zodat o.m. de verplichting tot (voorafgaande) billijke schadeloosstelling hier niet geldt. Twee vragen rijzen die met elkaar verband houden. Mag de overheid eigendomsbeperkingen in het algemeen belang opleggen en hoever mag de overheid hierin gaan ? En moet de overheid in bepaalde gevallen daarvoor een schadevergoeding voorzien voor de getroffen en ?

2.2.1. In beginsel geen schadevergoeding

66. Met artikel 16 van de Grondwet heeft de grondwetgever er zich toe beperkt de regelen te bepalen bij een ontzetting van een rechtsonderhorige uit zijn eigendomsrecht, waaruit kan worden besloten dat de overheid in het algemeen belang maatregelen kan opleggen die het gebruik van de eigendom beperken. Artikel 16 van de Grondwet laat derhalve toe dat de overheid gestalte geeft aan de sociale functie van het eigendomsrecht. Dit is in overeenstemming met de visie verwoord in artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek. In de tekst van beide artikelen lezen we niet dat de over-

heid daarom aan de eigenaar een schadevergoeding moet betalen; evenmin wordt een dergelijke schadevergoeding uitgesloten.

De bescherming van het eigendomsrecht maakt ook het voorwerp uit van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat directe werking heeft. Dit artikel stelt: *“Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren”*. Ook dit artikel geeft de overheid de ruimte om in het algemeen belang gebruiksbeperkingen aan eigenaars op te leggen. De bescherming is evenwel, anders dan deze van artikel 16 van de Grondwet, relevant ten aanzien van zowel eigendomsbeperkende maatregelen als onteigeningen. Uit deze tekst van (ook) worden afgeleid dat in beginsel de overheid eigendomsbeperkingen in het algemeen belang mag opleggen, zonder dat de overheid daarom aan de eigenaar een schadevergoeding moet betalen; evenmin wordt een dergelijke schadevergoeding uitgesloten.

Volgens eeuwenoude en vaststaande rechtspraak tot vóór enkele jaren van het Grondwettelijke Hof, het Hof van Cassatie en de Raad van State vloeit uit het feit dat de eigenaar door het opleggen van een erfdienstbaarheid van algemeen nut of van andere eigendomsbeperkingen in het algemeen belang, niet uit zijn eigendom wordt ontzet, voort dat daaruit (op zich) geen recht op schadevergoeding voortspuit, tenzij de wet, het decreet of de ordonnantie anders bepaalt. Niettegenstaande de beperkte grondwettelijke bescherming van het eigendomsrecht, voorzien heel wat wetten, decreten en ordonnanties die eigendomsbeperkende maatregelen inhouden, in schadevergoedingsregelingen. Zo bestaan in Vlaanderen de planschadevergoedingsregeling voor bestemmingswijzigingen van een bebouwbare zone naar een onbebouwbare zone in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (afgekort VCRO), de schadevergoedingsregeling voor het bouwverbod uitgevaardigd in het Duinendecreet, de schadevergoedingsregeling voor de landbouwers in het kader van gebiedsgerichte verscherpte bemestingsnormen, enz. De Vlaamse decreetgever doet dit, niet omdat het moet, maar omdat ze het wil doen.

Het spreekt daarbij voor zich, en het vloeit voort uit artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat de overheid enkel het recht heeft proportionele eigendomsbeperkende maatregelen in het algemeen belang op te leggen. Het proportionaliteitsbeginsel is een algemeen rechtsbeginsel.

2.2.2. Schadevergoeding bij quasi-onteigening of de facto-onteigening

67. De bescherming van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is zoals vermeld ook relevant ten aan-

zien van eigendomsbeperkende maatregelen. Om te bepalen of er een verplichting tot schadevergoeding bestaat, hanteert het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een proportionaliteitstoets en gaat na hoeveel van het eigendomsrecht intact blijft, afgezet tegen het doel van de maatregel. Indien echter door een eigendomsbeperking maar zonder dat er sprake is van een (formele) onteigening het privaat nut van eigendom verloren gaat, aanziet het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de eigendomsbeperking als een “*quasi-onteygening*” of “*de facto-onteygening*”, waarvoor de overheid een schadevergoeding verschuldigd is. Een voorbeeld waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM 24 juni 1993, Papamichalopoulos t. Griekenland) het bestaan van een quasi-onteygening heeft aanvaard is een geval in Griekenland waarin een terrein tientallen jaren bezet werd door de Griekse Nationale Marine terwijl de eigenaars hun terrein zelfs niet meer mochten betreden.

2.2.3. Schadevergoeding in toepassing van het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten

68. De eeuwenoude rechtspraak wordt gemilderd door het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, dat in de recente rechtspraak in België een opmars kent. Dat beginsel houdt in dat de overheid niet zonder schadevergoeding lasten kan opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen. Het Hof van Cassatie leidt dit beginsel af uit artikel 16 van de Grondwet, terwijl het Grondwettelijk Hof het vooral ziet als een toepassing van artikel 10 en 11 van de Grondwet, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Lange tijd paste het Hof van Cassatie dit beginsel uitsluitend toe in het geval dat schade ontstaat die het gevolg is van eigendomsbeperkingen die voortvloeien uit een toestand van nabuurschap met de overheid (zoals wegenwerken).

Sommige rechtsleer pleit reeds geruime tijd dat het toepassingsgebied van het beginsel zou worden veralgemeend. De laatste jaren zijn er inderdaad nieuwe toepassingsgevallen. Zo heeft het Hof van Cassatie (Cass. 24 juni 2010, *RW* 2010-11, afl. 29, 1217) het beginsel gehanteerd bij een geval waar schade was aangericht aan verhuurde appartementen (o.m. tien geforceerde voordeuren) door een (rechtmatige) huiszoeking in het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar drugs, waarin de eigenaar van de appartementen echter niet als verdachte figureerde. Het is logisch dat dergelijke schade niet ten laste van de eigenaar behoort te blijven. Het Hof heeft het toepassingsgebied van het beginsel in dit arrest verruimd tot dwangmaatregelen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. Eerst in 2012 heeft het Grondwettelijk Hof (GwH 19 april 2012, nr. 55/2012, *MER* 2012, afl. 4, 246) door het beginsel toe te passen op “*een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad, zoals het opleggen van een erfdiensbaarheid van openbaar nut*”, het toepassingsgebied van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten veralgemeend tot eigendomsbeperkingen opgelegd in het algemeen belang. Daarmee toont het Grondwettelijk Hof zich voortvarender dan het Hof van Cassatie, die telkens met mondjesmaat het toe-

passingsgebied van het beginsel heeft uitgebreid tot een bepaalde categorie rechtmatige overheidsdaden, zonder resoluut te kiezen het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot eigendomsbeperkingen in het algemeen. Dit houdt een mildering in van de eeuwenoude rechtspraak dat uit eigendomsbeperkingen in het algemeen belang, geen recht op schadevergoeding voortspruit, tenzij de wet, het decreet of de ordonnantie anders bepaalt. Om de vraag te beantwoorden of deze arresten een ommekeer in de rechtspraak inluiden, daarvoor was het wachten op een arrest van 2015 dat iets verder wordt besproken.

69. Voor wat de betreft de inhoud en de gevolgen van het beginsel wordt aangesloten bij de bestaande rechtspraak: uit het beginsel vloeit voort dat de onevenredig nadelige – dit zijn de buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep van burgers of instellingen drukkende – gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad, niet ten laste van de getroffen behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld. De verwijzing naar het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico geeft uiteraard nog heel wat ruimte voor de overheid om zonder schadevergoeding eigendomsbeperkingen in het algemeen belang op te leggen.

De ruimtelijke ordening en het milieubeleid, en bij uitstek het natuurbesluit, heeft een impact die sterk van plaats tot plaats, of van eigendom tot eigendom, kan verschillen. Als er zich op je eigendom een beschermde soort haar habitat heeft, dan beperkt dit sterk de ontwikkelingsmogelijkheden. Als je ligt binnen een beschermd cultuurhistorisch landschap, mag je heel wat minder met je eigendom als erbuiten. Zo kan men talrijke voorbeelden geven. Op het eerste gezicht lijkt het beginsel veel vragen op te roepen, waarvan de hoofdvraag is of de overheid nog een sterk milieubeleid zou kunnen voeren in deze tijd met grote budgettaire beperkingen.

Volgens de rechtspraak zijn er twee vereisten waaraan moet worden voldaan opdat een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad tot schadevergoeding zou leiden: voor-eerst moeten de gevolgen van die overheidsdaad een beperkte groep van burgers of instellingen raken, en bovendien moeten die gevolgen het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico te buiten gaan. Dat de gevolgen van een in het algemeen belang opgelegde gebruiksbeperking van eigendom dikwijls een beperkte groep van burgers of instellingen treft, is legio in het omgevingsbeleid: deze landbouwers die nog historisch permanente graslanden bezitten, die personen op wiens eigendom beschermde soorten huizen, deze eigenaars in het woongebied die omwille van de watertoets toch geen stedenbouwkundige vergunning verkrijgen, etc. Met andere woorden in het omgevingsbeleid worden de lasten dikwijls niet op gelijke wijze verdeeld onder de burgers of instellingen. Maar wanneer gaan de gevolgen van een in het algemeen belang opgelegde gebruiksbeperking van eigendom, het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico te buiten? Eén van de relevante elementen voor het beoordelen van het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico, lijkt de aard en de omgeving van het eigendom: bv. van een natuurlijk uitzienend terrein of van een grond in de duinen, in de heide, in een overstromingsgevoelig gebied e.d. kan de eigenaar redelijkerwijze verwachten dat hier

vroeg of laat beschermingsmaatregelen zullen worden opgelegd, zoals een bouwverbod of een verbod de vegetatie of een beschermde habitat te wijzigen. Een weigering van vergunning naar aanleiding van dergelijke beschermingsvoorschriften, die doorgaans niet in absolute termen gesteld zijn, vormt daarvan niet meer dan een logisch uitvloeisel. Dit is wat men in Duitsland aanduidt met de “*Situationsgebundenheit*” van eigendom: de eigenaar moet zijn eigendom zien in zijn ruimere omgeving en zelfs in zijn politiek-bestuurlijke context, waarin de dag van vandaag wordt gestreefd naar behoud van de open ruimte, instandhouding van zeldzame soorten, bescherming van waardevolle landschappen e.d., en die Situationsgebundenheit rechtvaardigt dat de lasten onevenredig worden verdeeld over de verschillende eigendommen. In de Belgische context zou men kunnen stellen dat de omgevingsgebondenheid van eigendom mede bepaalt welke maatschappelijke risico’s of bedrijfsrisico’s normaal zijn en aldus redelijkerwijze hadden kunnen ingeschat worden door de betrokkene.

70. Het Grondwettelijk Hof heeft in 2015 naar aanleiding van een vernietigingsberoep tegen het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, in een uitgebreid en omvattend arrest (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015) orde op zaken gesteld na een periode (van enkele jaren) van een zekere speculatie na de twee vorige arresten omtrent het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten. Naast het arrest uit 2012 was er immers ook één uit 2014 (GwH 23 januari 2014, nr. 12/2014, *NjW* 2015, 60) over de onroerenderfgoedwetgeving in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het Hof achtte in dit laatste arrest het gebrek aan een schadevergoedingsregeling voor een bouwverbod als gevolg van een beschermingsbesluit, voor eigenaars van terreinen, die in woongebied zijn gelegen en die het voorwerp uitmaken van een verkavelingsvergunning, strijdig met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. Het Hof verwees daarbij naar rechtspraak van het EHRM in dezelfde sector van het natuur- en onroerenderfgoedbeleid.

Het Hof lijkt in zijn arrest van 2015 haar beide eerdere arresten wat te willen relativeren, door te stellen dat deze er beide op prejudiciële vraag zijn gekomen, terwijl nu bij een vernietigingsberoep het Hof er moest mee rekening houden dat het betrokken decreet algemeen kan worden toegepast. De vraagstelling in het arrest gaat over de vraag of de wet, het decreet of de ordonnantie in het algemeen in een passende vergoeding moeten voorzien voor eigenaars die getroffen worden door beschermingsmaatregelen in het kader van het onroerenderfgoedbeleid. Het antwoord van het Hof is ontkennend. Ter argumentering verwijst het Hof naar de veelheid aan beschermingsstatuten en naar de mogelijks zeer diverse impact op het eigendomsrecht van geval tot geval (bv. afhankelijk van de financiële middelen van de eigenaar). Het Hof plaatst de problematiek tevens binnen het kader van de plicht van de decreetgever de bescherming van een gezond leefmilieu te moeten waarborgen overeenkomstig artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet. Het Hof stelt vervolgens dat het op basis van artikel 144 van de Grondwet aan de gewone rechter toekomt om in concreto na te gaan of een beschermingsbesluit een vergoeding op grond van het beginsel van

de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten rechtvaardigt, en dat het bestreden decreet zulks niet verbiedt. In de interpretatie dat de decreetgever door zijn stilzwijgen, de toegang tot de gewone rechter niet beperkt, zijn de decreetsbepalingen bijgevolg niet strijdig met de artikelen 10,11 en 16 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. Het Hof biedt in het arrest tevens een aantal elementen waarmee de gewone rechter moet rekening houden bij de toepassing van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten (zoals de concrete gevolgen van beschermingsbesluiten, wat de inhoud van het beschermingsbesluit is, de redelijke verwachting dat het goed kon worden beschermd, het tijdstip waarop en de reden waarom hij dat goed heeft verworven, de plannen die hij ermee had, met inbegrip van de vergunningen die hij reeds had aangevraagd of verkregen, de investeringen die hij reeds heeft gedaan, de invloed van het beschermingsbesluit op de marktwaarde van het goed, en de kennis en financiële middelen waarover hij beschikt). Het Hof geeft nog mee dat in vele gevallen geen vergoeding gerechtvaardigd zal zijn.

Slotsom is dat het Grondwettelijk Hof heeft in het arrest van 2015 het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten als een algemeen rechtsbeginsel heeft bevestigd. Dit wil daarom niet zeggen dat elke wetgeving op grond waarvan gebruiksbeperkingen kunnen worden opgelegd, een vergoedingsregeling moet bevatten. In het geval van stilzwijgen van de wetgeving, kan worden teruggevallen op de toepassing van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, op grond waarvan de zakelijkrechthouder of eigenaar een vergoeding kan vorderen voor de gewone rechter. Het Hof heeft daarbij een aantal elementen aangegevoerd die een leidraad vormen voor de rechtspraak. Deze elementen plaatsen de bescherming van het eigendomsrecht in zijn hedendaagse maatschappelijke context, waarbij de sociale functie van eigendom wordt bevestigd en wordt erkend dat de overheid de plicht heeft zorg te dragen voor natuur en erfgoed.

2.2.4. Schadevergoeding in toepassing van een decreet: planschadevergoeding, gedwongen aankoop, kapitaalschade- en gebruikerscompensatie

71. Voorbeelden van schadevergoedingsregelen vindt men in de ruimtelijke ordening, met de planschadevergoeding en de gedwongen aankoop, die beide een plaats hebben gekregen in de VCRO, de kapitaalschadecompensatie, die wordt beheerst door het Grond- en Pandendecreet van 27 maart 2009, en de gebruikerscompensatie, die wordt geregeld door het Decreet van 27 maart 2009 houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdienstbaarheden tot openbaar nut.

72. Een planschadevergoeding is een vergoeding van het financieel verlies ten gevolge van een bestemmingsverandering tot stand gebracht door een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, die met zich meebrengt dat een perceel in tegenstelling tot vóór het nieuwe plan, niet meer in aanmerking komt om voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen. Deze bestaat reeds lang, en werd ingegeven door

het feit dat een dergelijk verbod toch wel zwaar inwerkt op het eigendomsrecht. Maar het is niet zo dat daar in elk land zo wordt over gedacht; zo bestaat de planschadevergoeding in Frankrijk niet. De planschadevergoeding moet langs gerechtelijke weg worden bekomen, via een vordering voor de burgerlijke rechter. Op andere voor- of nadelen door een planwijziging, of op een bouwverbod ten gevolge van andere maatregelen dan een planwijziging, is geen planschadevergoeding van toepassing.

Een tiental jaar geleden werd de planbatenheffing ingevoerd, als een soort spiegelbeeld van de planschadevergoeding. Een planbatenheffing is verschuldigd wanneer een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op een perceel een bepaalde bestemmingswijziging doorvoert, die een meerwaarde van een perceel tot gevolg heeft. De overheid hoeft deze niet langs gerechtelijke weg in te vorderen, het is een heffing die verschuldigd is o.m. bij overdracht van het goed of na het verlenen van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning. Overigens bestaan nog andere heffingen in de sfeer van de ruimtelijke ordening, zoals de activeringsheffing, opgenomen in het Grond- en pandendecreet, waardoor de gemeenteraden worden gemachtigd tot het heffen van een jaarlijkse belasting op onbebouwde bouwgronden in woongebied of onbebouwde kavels en niet-vervallen verkavelingen. De ratio legis van een dergelijke belasting is dat bouwgronden daadwerkelijk worden gebruikt, en niet worden opgespaard voor later of uit speculatieve gronden worden in bezit gehouden. Door de belasting wordt de eigenaar voor de keuze geplaatst: indien hij aan de belasting wil ontsnappen zal hij ofwel zelf op de grond moeten bouwen, ofwel hem verkopen.

73. Onder bepaalde voorwaarden bestaat de mogelijkheid voor de eigenaar van een gedwongen aankoop door het Vlaamse Gewest. De eigenaar van een onroerend goed kan van het Vlaamse Gewest de verwerving daarvan eisen door de vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan (of meerdere) de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt. Vooralsnog wordt weinig op deze bepaling, die men analoog terugvindt in o.m. het Decreet integraal waterbeleid en het Natuurdecreet, beroep gedaan. Het is de Vlaamse Regering die de nadere voorwaarden en o.m. de procedure van de aankoopplicht te regelen. Dat het Vlaamse Gewest dat inzake ruimtelijke ordening na vier jaar nog niet had gedaan, werd door de burgerlijke rechter (Rb. Brussel 7 februari 2014, *TMR* 2014, 589) recent als een fout in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek aangezien. Het betrof een geval van een eigenaar die vruchteloos verkavelingsvergunningen voor een ecologisch bedrijvenpark heeft aangevraagd, en die door een ruimtelijk uitvoeringsplan zijn eigendommen ziet liggen in een natuurgebied. Cumulatie met de planschadevergoeding wordt wel uitgesloten.

74. Wie kapitaalschade of gebruikersschade ondervindt, kan een kapitaalschade-respectievelijk gebruikerscompensatie aanvragen. Deze regeling geldt voor landbouwers, die bij de planschadevergoeding minder aan hun trekken komen aange-

zien het daar gaat om het niet meer kunnen bouwen of verkavelen. Bij landbouwers daarentegen hebben bestemmingswijzigingen soms gevolgen op vlak van o.m. bemestingsmogelijkheden, wat op zijn beurt de waarde van hun gronden of hun opbrengsten kan beïnvloeden. Kapitaalschade is de schade die de eigenaar van een landbouwgrond ondervindt als gevolg van, en gebruikersschade is de economische schade die de gebruiker van een landbouwgrond ondervindt als gevolg van een gebruiksbeperking die kan optreden na: een bestemmingswijziging van landbouw in natuur, bos of overig groen; de opname in een plan van een overdruk die de economische aanwending van landbouwgrond beïnvloedt; of het opleggen van een erfdienstbaarheid die de economische aanwending van landbouwgrond beïnvloedt. De compensatie voor kapitaalschade bedraagt 80% van de waardevermindering. Voor elk plan dat kapitaalschade veroorzaakt, maakt een provinciale kapitaalschadecommissie een kapitaalschaderapport. De eigenaar die er recht op meent te hebben, dient een aanvraag in bij de Vlaamse Landmaatschappij. De Vlaamse Landmaatschappij berekent de kapitaalschadecompensatie op grond van de oppervlakte van het perceel en de gegevens van het kapitaalschaderapport. Het bedrag van de gebruikerscompensatie wordt geval per geval berekend op basis van de gegevens die over een perceel en het bedrijf in kwestie zijn opgenomen in een bepaald systeem van de Vlaamse administratie. De gebruikswaardedaling ten gevolge van de gebruiksbeperking werd bepaald in een ministerieel besluit. De gebruiker die er recht op meent te hebben, dient een aanvraag in bij de Vlaamse Landmaatschappij.

3. Recht van voorkoop

3.1. Begrip

75. Een recht van voorkoop voor de overheid is een veel minder zwaar middel voor de overheid om het eigendom van iemand te verwerven. Een recht van voorkoop voor de overheid houdt in dat de verkoper het goed eerst aan de overheid moet aanbieden tegen de prijs en de voorwaarden die bepaald zijn in de verkoopsovereenkomst tussen de verkoper en de koper. Anders dan bij een onteigening is de verkoop hier niet gedwongen, want er is reeds een verkoopsovereenkomst; wel moet de verkoper dulden dat de overheid in de plaats komt van de koper.

Er bestaan heel wat publiekrechtelijke rechten van voorkoop die door diverse decreten werden ingevoerd om een bepaald algemeen belang te dienen, zo onder meer inzake ruimtelijke ordening, natuur, ruilverkaveling, waterbeheer, zeehavens, sociale woningbouw, samen een 14-tal. Al deze publiekrechtelijke rechten van voorkoop worden op procedureel vlak uniform geregeld door het Decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten (verder: Voorkooprechtendecreet). Dit decreet is in werking sinds 1 januari 2009. Het voert onder meer het e-voorkooprechtenloket in, dat door de notarissen wordt gebruikt en de aanbidding en aanvaarding van het recht van voorkoop langs elektronische weg organiseert. Om het toepassingsgebied, de uitzonderingen en de rangorde te weten,

moet men echter niet alleen gaan kijken in het Voorkooprechtendecreet maar tevens in die andere 14 decreten (bv. met betrekking tot het recht van voorkoop inzake ruimtelijke ordening is dat de VCRO).

3.2. Modaliteiten, toepassingsgebied en uitzonderingen

3.1.1. Modaliteiten en toepassingsgebied

76.In de specifieke decreten wordt bepaald hoe een bepaald recht van voorkoop kan worden gevestigd. Zo wordt in de VCRO bepaald dat in een ruimtelijke uitvoeringsplan een zone kan worden afgebakend waarin een recht van voorkoop wordt ingesteld voor de het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten, de intercommunales, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten, alsook de vennootschappen die een erkenning hebben van die instellingen of besturen. Dit recht van voorkoop geldt alleen maar bij definitief vastgestelde ruimtelijke uitvoeringsplannen en bij verkopen (geen andere overdrachten of vestigingen van zakelijke rechten, tenzij zij een verkapte verkoop uitmaken). Het definitief ruimtelijk uitvoeringsplan duidt ook aan welke de begunstigten van het recht van voorkoop zijn.

3.1.2. Uitzonderingen

77.De Vlaamse publiekrechtelijke voorkooprechten zijn niet van toepassing op goederen die behoren tot het federaal openbaar domein of het federaal privaat domein. De goederen van de rechtspersonen die door de federale overheid belast zijn met het vervullen van een opdracht van openbare dienst, maken ook deel uit van federale domeingoederen.

Overeenkomstig het Voorkooprechtendecreet geldt het recht van voorkoop niet in geval van verkoop aan o.m. de echtgenoot, de afstammelingen of geadopteerde kinderen van de eigenaar, of wanneer de pachter zijn recht van voorkoop overeenkomstig de pachtwet uitoefent, of in geval van verkoop aan de huidige pachter op voorwaarde dat deze kan bewijzen dat hij reeds minstens één kalenderjaar pachter is, te rekenen tot de datum waarop de definitieve verkoopsovereenkomst vaste datum heeft verkregen.

De regeling in het Voorkooprechtendecreet geldt evenwel onverminderd de specifieke bepalingen, bepaald in de decreten die een Vlaams voorkooprecht invoeren. Zo bepaalt de VCRO nog een tweetal gevallen, waarin het recht van voorkoop ook niet geldt, en bepaalt tevens dat het niet van toepassing op goederen die het voorwerp zijn van een handelshuurovereenkomst die afgesloten werd vóór 1 mei 2000.

3.3. Rangorde

78.De vraag rijst van de rangorde tussen de publiekrechtelijke rechten van voorkoop en andere (privaatrechtelijke) rechten van voorkoop. Het antwoord op deze vraag

wordt in een belangrijke mate beheerst door de bepaling in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 dat de rechten van voorkoop die bij decreet worden ingevoerd geen afbreuk (mogen) doen aan de op 30 juli 1993 bestaande rechten van voorkoop, bepaling die werd overgenomen in de VCRO, en het Voorkooprechtendecreet.

Overeenkomstig het Voorkooprechtendecreet geldt de volgende rangorde.

- 1) Het recht van voorkoop inzake ruilverkaveling primeert op de Vlaamse publiekrechtelijke voorkooprechten.
- 2) Het recht van voorkoop van de pachter primeert op de publiekrechtelijke voorkooprechten.
- 3) De Vlaamse Regering beslist in geval verschillende Vlaamse publiekrechtelijke voorkooprechten van toepassing zijn en meerdere begunstigden het aanbod aanvaarden.
- 4) De publiekrechtelijke voorkooprechten primeren op conventionele rechten van voorkoop, omdat ze als zakelijk recht primeren op een persoonlijk recht, en omdat ze van openbare orde zijn.

79. Inderdaad, de pachter beschikt over een recht van voorkoop met betrekking tot de door hem gepachte percelen. Dit is een privaatrechtelijk voorkooprecht. In een aantal uitzonderlijke gevallen heeft de pachter overeenkomstig de Pachtwet geen recht van voorkoop, namelijk, onder meer in geval van verkoop van het goed aan een openbaar bestuur of een publiekrechtelijke persoon wanneer het goed wordt gekocht om voor doeleinden van algemeen belang te worden aangewend. Deze laatste uitzondering moet aldus worden uitgelegd dat die overheid dan (gewoon) koopt, doch niet in toepassing van een recht van voorkoop dat zij zelf bezit. De rechter kan via een marginale controle toetsen of de overheid bij de aankoop weldegelijk het algemeen belang nastreeft. Wanneer in de verkoopsakte wordt gesteld dat de aankoop geschiedt *“met het oog op het herstel en de rationalisatie van het bospatrimonium”* maar uit een brief aan de pachter blijkt dat 75 % van de gronden gaan gebruikt worden voor extensieve begrazing, dan wordt het vooropgestelde algemeen belang niet gerealiseerd en werd het recht van voorkoop van de pachter miskend (Cass. 26 december 2014, nr. C.14.0120.N). Sinds de inwerkingtreding van het Voorkooprechtendecreet gaat het recht van voorkoop van de pachter steeds voor op de publiekrechtelijke rechten van voorkoop. Deze laatstgenoemde rechten gelden ook niet in geval van (een gewone) verkoop aan de huidige pachter op voorwaarde dat deze kan bewijzen dat hij reeds minstens één kalenderjaar pachter is, te rekenen tot de datum waarop de definitieve verkoopsovereenkomst vaste datum heeft verkregen.

Als niet bestaande wordt beschouwd elke overeenkomst waarbij de pachter vooraf, geheel of ten dele afstand doet van het recht van voorkoop. Gedurende de pacht kan de pachter evenwel van dit recht afstand doen via authentieke akte of verklaring bij de vrederechter.

3.4. Procedurele aspecten

80. Een Vlaams voorkeupsrecht is op het te verkopen onroerend goed van toepassing, ook wanneer dit slechts een deel is van het perceel waarop het Vlaams voorkeupsrecht is toegekend.

Wanneer het perceel waarop een Vlaams voorkeupsrecht is toegekend, slechts een deel is van het te koop gestelde onroerend goed, moet de instrumenterende ambtenaar voor dat deel een afzonderlijk aanbod doen. Hiervan kan worden afgeweken indien het te verkopen onroerend goed, waarvan slechts een deel aan een Vlaams voorkeupsrecht is onderworpen, een ruimtelijk geheel vormt dat verkoper en koper niet willen splitsen, in dat geval wordt het geheel door middel van het e-voorkooploket aangeboden, voor één prijs. De begunstigde die het recht van voorkeups wil uitoefenen, oefent het Vlaams voorkeupsrecht dan op het geheel uit.

Vlaamse voorkeupsrechten hebben uitwerking vanaf de bekendmaking ervan. Ze moeten niet aangeboden worden indien de verkoopsovereenkomst eerder tot stand kwam.

Een perceel waarop een Vlaams voorkeupsrecht is toegekend en bekendgemaakt, kan slechts worden verkocht nadat aan de begunstigten van het voorkeupsrecht de gelegenheid is gegeven om hun voorkeupsrecht uit te oefenen.

Het e-voorkooploket is het unieke instrument waarmee Vlaamse voorkeupsrechten worden aangeboden en uitgeoefend. Alle kennisgevingen met betrekking tot Vlaamse voorkeupsrechten door middel van het e-voorkooploket gebeuren langs elektronische weg en worden bevestigd door een elektronische handtekening of een gekwalificeerd certificaat. De datum van de kennisgeving is de datum waarop het e-voorkooploket de aanbieding van het Vlaams voorkeupsrecht ontvangt. Het is de Vlaamse Grondenbank, een afdeling van de Vlaamse Landmaatschappij, die dit e-voorkooploket beheert en optreedt op verzoek van de begunstigten.

Het Voorkeupsrechtendecreet bepaalt de werkwijze bij een verkoop uit de hand en bij een openbare verkoop. Ofschoon het Voorkeupsrechtendecreet dit niet met zoveel woorden stelt, zal desgevallend een onderhandse verkoop van een onroerend goed steeds worden opgesteld onder de opschortende voorwaarde van niet-uitoefening van een recht van voorkeups.

3.5. Sanctieregeling

81. In geval van miskenning van het voorkeupsrecht heeft de begunstigde het recht om in de plaats van de koper te worden gesteld, of om schadevergoeding te vorderen ten bedrage van 20 percent van de verkoopprijs.

Zijn er twee of meer begunstigten, dan is enkel ontvankelijk, de eis ingesteld door de begunstigde die het voorkeupsrecht had uitgeoefend. Werd het voorkeupsrecht echter niet of niet geldig aangeboden, dan beslist de Vlaamse Regering, op vraag van de meest gerede partij, welke begunstigde de eis tot indeplaatsstelling of schadevergoeding mag instellen. De vordering moet, op straffe van verval, worden ingesteld binnen een termijn van zes maanden vanaf de definitieve toewijzing, of, bij verkoop uit de hand, vanaf de kennisgeving van de verkoop door het e-voorkooploket. Werd

de verkoop niet ter kennis gebracht, dan verstrijkt de termijn één jaar nadat de akte is overgeschreven op het hypotheekkantoor.

De vordering tot indeplaatsstelling moet gelijktijdig tegen de verkoper en de koper worden ingesteld. De eis is pas ontvankelijk na inschrijving op de kant van de overschrijving van de betwiste akte, en, in voorkomend geval, op de kant van de overschrijving van de laatst overgeschreven titel. De indeplaatsgestelde begunstigde betaalt aan de koper de prijs terug die deze heeft betaald. De verkoper is gehouden aan de koper de kosten van de akte te vergoeden. De indeplaatsgestelde is slechts gebonden aan de verplichtingen die voor de koper voortvloeien uit de authentieke akte van verkoop en tot de lasten waarin de koper heeft toegestemd, voor zover die lasten zijn ingeschreven of overgeschreven vóór de inschrijving van zijn eis. Als de rechter de vordering tot indeplaatsstelling inwilligt, geldt het vonnis als titel. Iedere uitspraak op een eis tot indeplaatsstelling wordt ingeschreven achter de inschrijving van de eis.

De vordering tot schadevergoeding moet tegen de verkoper en de instrumenterende ambtenaar worden ingesteld. Zij kunnen hoofdelijk veroordeeld worden tot een schadevergoeding ten bedrage van 20 percent van de prijs.

4. Recht van voorkeur

4.1. Begrip

82. Een recht van voorkeur kent men in het Vlaamse Gewest sinds het in 2014 werd ingevoerd in artikel 19/1, 19/2 en 19/3 van het Decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank. Deze bepalingen zijn in werking sinds 1 september 2014. Een recht van voorkeur voor de overheid, houdt hier in dat de verkoper, voorafgaand aan een verkoop, het goed eerst aan de overheid moet aanbieden tegen de prijs en de voorwaarden, maar waarbij die prijs niet hoger mag zijn dan de venale waarde *“zoals geschat door het aankoopcomité, een ontvanger van het registratiekantoor of een beëdigde schatter”*. Anders dan bij een recht van voorkoop is de overheid niet gebonden door de (eventuele) hogere prijs die de koper wil geven, wat maakt dat dit recht van voorkeur een veel zwaardere eigedomsbeperking inhoudt dan het recht van voorkoop. Dit recht van voorkeur gaat sterk in de richting van het recht van voorkoop in Frankrijk.

4.2. Regeling

83.. Het decreet beperkt het toepassingsgebied van dit recht van voorkeur in sterke mate op vlak van de begunstigde en het personele toepassingsgebied.

Het betreft een recht van voorkeur voor de Vlaamse Grondenbank, enkel ten aanzien van verkopen door administratieve overheden van het Vlaamse Gewest (een ruim gedefinieerde term, waaronder naast gemeenten en provincies bv. publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen belast met taken van openbaar nut vallen, zoals

Aquafin of de Universiteit Gent, maar bv. niet de Regie der Gebouwen want die is federaal), met betrekking tot onroerende goederen in gebieden met bepaalde bestemmingen volgens de ruimtelijke ordening (die bestemmingen omvatten eigenlijk o.m. gans het landelijke gebied: recreatie, landbouw, bos, overig groen, reservaat en natuur, gemeenschaps- en nutsvoorzieningen en ontginning en waterwinning).

De administratieve overheid doet, voorafgaand aan de verkoop, een aanbod tot aankoop. Het aanbod tot aankoop wordt gedaan aan de Vlaamse Grondenbank met een beveiligde zending (zoals een aangetekende brief). De Vlaamse Grondenbank oefent het recht van voorkeur uit met een beveiligde zending binnen een termijn van twee maanden. Als de Vlaamse Grondenbank het aanbod niet aanvaardt binnen die termijn, kan de administratieve overheid het goed vrij verkopen aan een derde gedurende een periode van één jaar vanaf de datum van die eerste beveiligde zending, met dien verstande dat het goed niet verkocht mag worden tegen een prijs en onder voorwaarden die gunstiger zijn dan vermeld in het aanbod tot aankoop. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor dit recht van voorkeur.

HOOFDSTUK 4. VERGUNNINGEN IN DE RUIMTELIJKE ORDENING EN HET MILIEUBELEID

1. Co-existentie, rechtsbescherming, kenmerken en gevolgen

1.1. Soorten vergunningen

84.Iemand wil een woning bouwen, een bedrijf wil uitbreiden, ... Steevast ziet men zich geconfronteerd met (verschillende) vergunningsverplichtingen in het omgevingsbeleid, die naast elkaar bestaan. Bijna alle ruimtegerelateerde vergunningssystemen zijn volgens de bevoegdheidsverdeling in België, een gewestelijke bevoegdheid.

Enkele belangrijke vergunningen in het Vlaamse Gewest zijn:

- 1) de stedenbouwkundige vergunning (vroeger: de bouwvergunning): voor het bouwen, de aanleg van recreatieve terreinen, een aanmerkelijke wijziging van het reliëf, het vellen van hoogstammige bomen buiten bosverband, een ontbossing, enz. (artikel 4.2.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, hierna VCRO);
- 2) de verkavelingsvergunning: voor het verkavelen van een stuk grond, dit is een stuk grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen voor woningbouw (artikel 4.2.15 van de VCRO);
- 3) de milieuvergunning: voor het exploiteren van hinderlijke inrichtingen (die zijn opgenomen in een lijst vastgesteld door de Vlaamse Regering, bv. varkensstallen vanaf een bepaalde drempel, lozingen in het oppervlaktewater, enz.) (Milieuvergunningsdecreet en VLAREM I);
- 4) de sociaal-economische vergunning: voor de ontwerpen van handelsvestigingen voor grootwinkelbedrijven (Wet Handelsvestigingen) (behoort niet tot de ruimtelijke ordening of het milieubeleid);
- 5) de kampeerterreinvergunning: voor de exploitatie van terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven (Logiesdecreet);
- 6) de natuurvergunning: voor het wijzigen van bepaalde ecologisch waardevolle vegetaties (bv. heidegebieden, moerassen, enz.) of kleine landschapselementen (bv. bomenrijen, hagen, poelen, enz.) (artikel 7 tot 18 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998, genomen ter uitvoering van het Natuurdecreet);
- 7) de kapmachtiging: voor het kappen van bomen in bosverband (artikel 81 van het Bosdecreet).

1.2. Cumulatieve werking en gelijkwaardigheid van wetgevingen

85.Soms zal de burger of een onderneming voor eenzelfde project onderworpen zijn aan verschillende vergunningenstels op grond van verschillende wetgevingen. Zo zal iemand die een varkensbedrijf wil oprichten en uitbaten, een stedenbouwkundige vergunning nodig hebben voor het bouwen van deze stal op grond van de VCRO, en

(vanaf een bepaald aantal varkens) een milieuvergunning voor de exploitatie van deze stal op grond van het Milieuvergunningsdecreet.

Het is vaste rechtspraak dat wetgevingen cumulatief gelden en gelijkwaardig zijn, dus men moet dan om het project te mogen uitvoeren alle benodigde vergunningen verkregen hebben. Er bestaat de mogelijkheid dat de overheid schijnbaar tegengestelde beslissingen neemt (bv. de stedenbouwkundige vergunning verleent maar niet de milieuvergunning), en dan kan de activiteit niet doorgaan. De oorzaak dat de overheid in eenzelfde vergunningsdossier soms ogenschijnlijk tegengestelde beslissingen neemt, is dat zij naast de private belangen van de aanvrager, in principe slechts de door die specifieke wetgeving beschermde belangen mag betrekken in de beoordeling van de aanvraag (doelgebondenheid van het overheidsoptreden). Het kan dus dat een varkensstal vanuit stedenbouwkundig oogpunt geen problemen oplevert (duurzame niet-storende materialen, in een landbouwzone, ...) maar wel vanuit milieuoogpunt (geen gebruik van recente technologie om de geurhinder te beperken, ...), en dat dus de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend en de milieuvergunning wordt geweigerd.

86. Vanuit de economische actoren gaan al een tijd stemmen op om tot een integratie van (de meeste) vergunningen te komen, om zo de administratieve lasten voor de bedrijfswereld te verlichten en alle belangen tegelijk af te wegen in één beslissing. Het Omgevingsvergunningsdecreet van 25 april 2014 integreert alvast de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning in de omgevingsvergunning. Het Decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten maakt het mogelijk voor projecten van groot maatschappelijk belang (bv. de aanleg van een autosnelweg, de oprichting van een groot shopping-center), alle benodigde vergunningen en zelfs wijzigingen aan ruimtelijke planning in één geïntegreerde beslissing te regelen, het projectbesluit. Van deze decreten is enkel het laatstgenoemde reeds in werking sedert 1 maart 2015, het eerstgenoemde zal in werking treden één jaar na de publicatie van het uitvoeringsbesluit bij het decreet (de publicatie wordt verwacht in december 2015-januari 2016).

1.3. Openbaar onderzoek

87. Een belangrijke inspraakmogelijkheid die door de wetgeving wordt voorzien in de meeste vergunningsprocedures (en ook onder meer in de opmaakprocedures van ruimtelijke plannen), is een openbaar onderzoek.

Een openbaar onderzoek bij vergunningen houdt in dat de aanvraag wordt bekendgemaakt (terwijl in een ruimtelijke planningsprocedure het ontwerp van plan wordt bekendgemaakt, en in de toekomstige procedure voor complexe projecten een voorkeursbesluit), het dossier bij de overheid ter inzage ligt, en dat iedereen bezwaren en opmerkingen kan indienen bij de overheid, doorgaans is dit het college van burgemeester en schepenen, gedurende een bepaalde periode, voorafgaand aan het nemen van de beslissing door de overheid. In de procedure voor een stedenbouwkundige vergunning bedraagt deze periode 30 dagen. In bepaalde gevallen zijn er bijkomende verplichtingen voor de overheid (zoals het organiseren van een informatievergadering). Het doel van een openbaar onderzoek is het verlenen van inspraak en

ertoe bijdragen dat het bestuur met meer kennis van zaken beslist. Doorgaans bevat de wetgeving geen specifieke formele vereisten waaraan een bezwaarschrift moet voldoen.

88. Het houden van een openbaar onderzoek brengt belangrijke rechtsgevolgen met zich mee. Twee belangrijke die in de rechtspraak inzake stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen worden benadrukt zijn:

- 1) Een ernstige behandeling van de ingediende bezwaarschriften door de vergunningverlenende overheid is een substantiële verplichting, en volgt uit het wezen van het openbaar onderzoek zelf. De beoordeling van de bezwaren en opmerkingen moet heel concreet gebeuren (geen standaard- of stijlclausules) en op grond van de Formele Motiveringswet in de vergunning zelf (of in een afzonderlijke beslissing).
- 2) De weerlegging van bezwaren en opmerkingen hoeft niet individueel te gebeuren, maar het moet de indiener van het bezwaar of de opmerking wel mogelijk zijn op te maken waarom zijn argumenten niet werden gevolgd. Gelijkaardige bezwaren en opmerkingen mogen dus gegroepeerd behandeld worden, als de betrokkene het antwoord erop maar gemakkelijk kan vinden.

1.4. Administratief beroep

89. In sommige gevallen voorziet en regelt de wetgeving in de vergunningsprocedures de mogelijkheid van een administratief beroep. Men spreekt in dat geval van een georganiseerd administratief beroep. Een georganiseerd administratief beroep wordt gekenmerkt doordat het in de wetgeving uitdrukkelijk is voorzien en doordat het bij een welbepaald bestuursorgaan, binnen een welbepaalde termijn, dient ingesteld te worden. In zo'n geval moet men, indien men de beslissing in eerste aanleg wil aanvechten, gebruik maken van het administratief beroep. Een georganiseerd administratief beroep heeft tot doel dat de beroepsinstantie opnieuw een beslissing neemt in het dossier, zelfs al was de beslissing van de in eerste aanleg bevoegde vergunningverlenende overheid juridisch correct, en heeft als voordeel voor de beroepsindiener ten opzichte van een niet-georganiseerd administratief beroep dat de beroepsinstantie verplicht is uitspraak te doen.

Dikwijls bevat de wetgeving ook bepaalde specifieke formele vereisten waaraan bij het indienen van het beroep moet worden voldaan (zoals het bijvoegen van een betalingsbewijs van de dossiertaks), en bepalingen omtrent wie het beroep kan instellen (bv. de aanvrager, buurtbewoners, bepaalde overheden). Een bezwaar ingediend hebben tijdens het openbaar onderzoek is echter niet vereist om nadien administratief beroep te mogen instellen.

De vraag rijst of een administratief beroep steeds moet gericht zijn tegen het gehele besluit dan wel mag gericht worden tegen een gedeelte van een besluit (bv. een opgelegde voorwaarde). Het antwoord vindt men soms in de wetgeving zelf (bv. *“dat de beroepsinstantie de aanvraag in haar volledigheid onderzoekt”* bij de stedenbouwkundige vergunning), zoniet in de rechtspraak, die inzake de mogelijke afsplitsbaarheid of (on)deelbaarheid van een vergunning niet steeds eenduidig is. De afsplits-

baarheid werd wel reeds aanvaard in sommige zaken met betrekking tot milieuvergunningen (o.m. RvS 18 maart 1999, nr. 79.351, De Roo, bevestigd ten gronde: 4 mei 2000, nr. 87.034, i.v.m. mestvarkens). In verband met de mogelijke onzekerheid kan het soms voor de aanvrager beter zijn een nieuwe vergunningsaanvraag te doen i.p.v. een gedeeltelijk gunstige vergunningsbeslissing te bestrijden.

Indien de wetgeving niet bepaalt dat een administratief beroep de bestreden beslissing schorst, dan blijft deze uitvoerbaar. Indien de wetgeving aan het instellen van het administratief beroep schorsende werking verleent, dan wordt de vergunning (eventueel tijdelijk) onuitvoerbaar. Zo heeft een administratief beroep door een derde tegen een in eerste aanleg verleende stedenbouwkundige vergunning schorsende werking, doch tegen een in eerste aanleg verleende milieuvergunning geen schorsende werking. De aanvrager kan dus de hinderlijke inrichting exploiteren, doch hij doet zulks op risico van later, indien het administratief beroep zou worden ingewilligd, alsnog de exploitatie te moeten stopzetten.

1.5. Jurisdictioneel beroep

90. Vergunningsbesluiten zijn individuele besluiten van administratieve overheden, waartegen voor belanghebbenden beroep bij de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak open staat, indien zij in laatste administratieve aanleg genomen zijn. De Raad van State voert een legaliteitstoetsing uit (gaat dus uitsluitend na of de beslissing juridisch correct is genomen) en kan een onregelmatig (=onwettig) besluit nietig verklaren. De Raad van State kan de uitwerking van de beslissing, in afwachting van de uitspraak ten gronde, schorsen als de toepassing ervan een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel zou teweeg brengen. Het beroep bij de Raad van State moet worden ingesteld binnen de 60 dagen nadat de beslissing werd bekendgemaakt of aan de verzoekende partij officieel werd meegedeeld, of desgevallend nadat de verzoekende partij er kennis van kreeg.

Naast de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak bestaan er ook meer en meer gespecialiseerde administratieve rechtscolleges met elk hun eigen bevoegdheden en werking. Een belangrijk dergelijk rechtscollege is de Raad voor Vergunningsbetwistingen, opgericht op 1 september 2009. De Raad voor Vergunningsbetwistingen spreekt zich als administratief rechtscollege uit over beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, waarbij een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning wordt verleend of geweigerd. Zo de Raad vaststelt dat een bestreden vergunningsbeslissing onregelmatig is, kan hij deze vernietigen. Een beslissing is onregelmatig, wanneer zij strijdt met regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur. De Raad kan ook de bestreden vergunningsbeslissing schorsen. De termijn om een beroep tot vernietiging in te stellen bedraagt hier geen 60 doch slechts 45 dagen. De termijn werd immers door de decreetgever opgetrokken tot 45 dagen nadat het Grondwettelijk Hof (GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, *TBP* 2011, afl. 4, 204; *TMR* 2011, afl. 4, 396) de oorspronkelijke termijn van 30 dagen (in vergelijking met 60 dagen voor de

Raad van State) een onproportionele beperking van het recht op toegang tot de rechter vond en mitsdien strijdig met artikel 23 van de Grondwet.

In geval van een vernietiging moet de vergunningverlenende overheid een nieuwe beslissing nemen, nu op een juridisch correcte manier. Deze nieuwe beslissing hoeft echter geen voor de (jurisdictionele) beroepsindiener gunstige beslissing te zijn.

Ook hier bestaat de hoger aangehaalde problematiek van de mogelijke afsplitsbaarheid of (on)deelbaarheid van een vergunning.

Indien een georganiseerd administratief beroep bestaat, dan staat alleen maar een (juridictioneel) beroep bij de Raad van State of Raad voor Vergunningsbetwistingen open na beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, dit is in geval de wetgeving in een georganiseerd administratief beroep voorziet, de beslissing in beroep, zelfs al legt de wetgeving niet uitdrukkelijk de verplichting op administratief beroep in te stellen (bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen staat het sinds kort wel in de wetgeving). Dit maakt reeds lang vaste rechtspraak uit. Met andere woorden de verzoeker voor de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen moet de mogelijkheden van een administratief beroep uitgeput hebben, indien hij op ontvankelijke wijze een beroep bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen wil instellen.

1.6. Kenmerken en gevolgen van vergunningen

91. Uit de geest van de wetgeving moet worden aangenomen dat om geldig te zijn, een vergunning uitdrukkelijk en schriftelijk verleend moet zijn (bv. geen mondelinge toestemming) en tevens een specifiek karakter heeft (zij wordt immers verleend voor de uitvoering van een welbepaalde activiteit op een welbepaalde plaats). Zij is tevens meer verbonden met een bepaald onroerend goed (zakelijk karakter), dan met de persoon aan wie ze worden verleend, wat tot gevolg heeft dat zij kan worden overgedragen (samen met dat onroerend goed). De houder van de vergunning is niet verplicht de vergunde activiteit uit te voeren, zolang hij er niet aan begint (na verloop van tijd bepaald in de wetgeving vervalt dan de vergunning zodat hij de activiteit niet meer mag aanvatten). Ook kan de houder uitdrukkelijk afstand doen van een vergunning en staat er geen rem op het aanvragen van vergunningen voor eenzelfde project (bv. wanneer het eerst wordt geweigerd of wanneer men toch een ander project wil dan het vergunde).

92. Men heeft geen recht op het verlenen van een vergunning (zelfs niet voor het bouwen van een woning op een perceel gelegen in een woongebied), maar wel op een beslissing in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel, zonder dat onwettige toestanden zouden worden bestendigd of uitgebreid. Wel scheppen verleende vergunningen rechten, die definitief verworven zijn op het ogenblik dat de vergunning wordt uitgereikt. Zo mag de houder van een stedenbouwkundige vergunning er vanaf dat ogenblik op vertrouwen dat hij de vergunde werken zal mogen uitvoeren. De verworven rechten houden onder meer in dat een wettige vergunning niet kan worden ingetrokken: de vergunningverlenende overheid mag dus niet meer terugkomen

op haar beslissing. Wel kan het voorkomen dat een vergunning onuitvoerbaar wordt door toepassing van hogere wetgeving (zo voerde het Duinendecreet vanaf een bepaalde datum een bouwverbod in in afgebakende zones van de kustduinen, zonder rekening te houden met reeds verleende bouwvergunningen).

93. Vergunningen hebben in beginsel geen gevolgen voor de burgerrechtelijke verplichtingen die op de eigenaar zouden rusten. De vergunningverlenende overheid heeft zich immers niet in te laten met het eigendomsstatuut van goederen en de aanwezigheid van burgerlijke rechten; hetzelfde geldt voor de Raad van State (of de Raad voor Vergunningsbetwistingen). Dit vloeit voort artikel 144 van de Grondwet, luidens welke bepaling geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de (gewone) rechtbanken behoren. Er geldt dan ook een beginsel dat vergunningen worden afgegeven onder (impliciet) voorbehoud van de burgerlijke rechten van derden (zoals een eigendomsrecht of een recht van doorgang), wat tot gevolg heeft dat zij onuitvoerbaar zijn in zoverre zij in strijd zijn met deze rechten. Bekend is het arrest Etrimo van het hof van beroep te Brussel (Brussel 10 juni 1965, *JT* 1965, 421, bevestigd door Cass. 6 oktober 1966, *RW* 1966-67, 199), waarin dit werd bevestigd ten aanzien van een bouwvergunning, verleend voor het oprichten van een appartementsgebouw, terwijl in de private verkoopsakte een beding was opgenomen dat enkel villabouw toegelaten was. Degene wiens burgerlijke rechten geschonden zijn, kan voor de burgerlijke rechter de stopzetting of de afbraak van de constructies vorderen.

Hiervan dient te worden onderscheiden het geval waarbij de houder van een wettige vergunning ondanks de naleving ervan door een onrechtmatige daad of abnormale burenhinder schade (zoals grondverzakkingen en scheuren in muren) berokkent aan derden. Ook hier kan de vergunning geen afbreuk doen aan de burgerlijke rechten van derden, met andere woorden de vergunninghouder voert de vergunde werken uit op eigen risico, maar de rechter zal hier nooit een herstel in natura (de afbraak) uitspreken (alleen een financiële schadevergoeding) omdat hij anders een inbreuk zou plegen op het beginsel van de scheiding der machten.

94. Doordat de wetgeving telkens een voorafgaande (stedenbouwkundige) vergunning verplicht stelt, moet deze vergunning in beginsel dus worden aangevraagd en bekomen vooraleer de activiteiten worden gesteld. De rechtspraak en de rechtsleer aanvaarden echter sinds lang dat onder bepaalde voorwaarden een regularisatievergunning kan worden bekomen voor activiteiten die zonder vergunning werden uitgevoerd, ofschoon de wetgeving de regularisatievergunning niet bij naam noemde (nu is dit wel het geval in de VCRO). Ook een aantal buurlanden (Nederland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk) aanvaarden het legaliseren d.m.v. een vergunning na de start van de activiteiten, overigens soms zonder dat daarvoor de term regularisatie wordt gebruikt. In sommige andere landen daarentegen (zoals Duitsland) wordt een regularisatievergunning door zijn aard zelf in verband met het oprichten van bouwwerken strijdig geacht met de wet.

De regularisatievergunning wordt volgens de gewone regels verleend (dus kan niet verleend worden indien ook een voorafgaandelijke vergunning materieelrechtelijk niet kon worden verleend) en geldt (in beginsel) niet met terugwerkende kracht.

De rechtspraak toont zich, o.m. op grond van het beginsel van de scheiding der machten, (terecht) kritisch ten aanzien van het verlenen van een regularisatievergunning in het geval de rechter een herstelmaatregel voor het bouw misdrijf heeft uitgesproken. Een genuanceerde visie terzake vindt men o.m. in een arrest van de Raad van State (RvS 7 september 2009, nr. 195.768, Luyck) dat wanneer er een in kracht van gewijsde getreden rechterlijke herstelmaatregel bestaat, zulks enkel aanvaardbaar is bij ondertussen gewijzigde planologische omstandigheden.

2. Stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsvergunning

95. Inzake ruimtelijke ordening bestaan in het Vlaamse Gewest twee vergunningen: de stedenbouwkundige vergunning en de verkavelingsvergunning. Deze worden geregeld door de VCRO, die sinds 1 september 2009 de ruimtelijke ordening in het Vlaamse Gewest beheerst. Hieronder wordt ingegaan op hun voorwerp en het beoordelingskader en de vergunningsprocedure, en de vervalregeling.

2.1. Voorwerp van de vergunningen

2.1.1. Voorwerp van de stedenbouwkundige vergunning

96. Volgens de VCRO is een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning vereist voor o.m.: het verrichten van bouwwerken (waaronder het optrekken, plaatsen, afbreken, herbouwen, verbouwen en uitbreiden van een constructie); het ontbossen; het vellen van bomen buiten het bos; het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf; het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw; het gewoonlijk gebruiken van een grond als opslagplaats, parkeerplaats of plaats voor woonwagens en dergelijke; het wijzigen van de hoofdfunctie van een gebouw indien de functiewijziging als vergunningsplichtig wordt aangemerkt door de Vlaamse Regering; het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw: het aanleggen of wijzigen van recreatieve terreinen (zoals een golfterrein of een tennisveld). Vele van de gebruikte begrippen zijn gedefinieerd in de VCRO, voor het overige geldt hun taalgebruikelijke betekenis.

Bij het vellen van bomen buiten bosverband doet het er niet toe of deze bomen alleenstaand zijn, of in een lijn- of groepsverband staan (bv. een rij knotwilgen valt eronder). Ook een heel geringe doch ecologisch relevante reliëfwijziging kan aanmerkelijk zijn; zo werd een ophoging van een moerassige weide met slechts enkele cm in de rechtspraak vergunningsplichtig beschouwd.

De hoofdfunctie van een gebouw wijzigen, behoeft een stedenbouwkundige vergunning indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt. De Vlaamse Regering heeft deze bepaling uitgevoerd in het Besluit van

de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen (recent gewijzigd door twee Besluiten van de Vlaamse Regering van 17 juli 2015 en 19 november 2015, BS 2015). De 10 onderscheiden functies zijn: wonen; verblijfsrecreatie; dagrecreatie; landbouw in de ruime zin; detailhandel; dancing, restaurant en café; kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen; industrie en ambacht; gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, en; militaire functie..

Voorbeelden van vergunningsplichtige wijzigingen: de inrichting van een woonhuis als kantoorruimte; het gebruik van een oude bedrijfsruimte als discotheek; het permanent bewonen van een weekendhuisje in een gebied voor verblijfsrecreatie; een pannenkoekenhuis openen op een landbouwbedrijf. Het uitvoeringsbesluit bevat ook enkele uitzonderingen op de vergunningsplicht voor functiewijzigingen aan woningen als de hoofdfunctie wonen blijft.

Een stedenbouwkundige vergunning is steeds nodig als het gebouw een exploitatiewoning is bij een landbouwbedrijf en de nieuwe hoofdfunctie na overdracht van enig zakelijk recht geen binding meer heeft met de al dan niet beëindigde exploitatie. Voorbeeld: boer Jan stopt met zijn bedrijf om in het centrum van Antwerpen te gaan wonen. Hij verkoopt zijn bedrijf aan zijn geboort, die ook boer is, doch de exploitatiewoning verkoopt hij aan Hans en Grietje, een jong koppel die beiden geen landbouwers zijn. Welnu: als Hans en Grietje willen gaan wonen in die voormalige exploitatiewoning dan hebben zij een stedenbouwkundige vergunning nodig omdat het gaat om een functiewijziging van landbouw (exploitatiewoning) naar wonen (woning).

Door de ruime omschrijving van de vergunningsplichtige handelingen valt men al gauw onder de vergunningsplicht. Vandaar dat de VCRO bepaalt dat de Vlaamse Regering bepaalde kleine werken kan vrijstellen. De Vlaamse Regering heeft deze bepaling uitgevoerd in het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van de handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is. Voorbeelden zijn, onder bepaalde voorwaarden: binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken, niet-overdekte constructies in de tuin tot maximaal 80 m² per goed, bijgebouwen in de tuin beperkt tot maximaal 40 m² per goed (alle bij een vergunde woning), schuilhokken voor weidedieren in het agrarisch gebied. De VCRO bepaalt dat ook onderhoudswerken (zonder stabiliteitswerken) niet vergunningsplichtig zijn, zoals het vervangen van afvoerbuizen, het vervangen van een vermolmd vensterraam door een identiek nieuw.

De VCRO bepaalt tevens dat bepaalde vergunningsplichtige handelingen door de Vlaamse Regering louter meldingsplichtig kunnen worden gemaakt. Deze bepaling werd uitgevoerd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen. Een voorbeeld is: stabiliteitswerken binnen in de woning.

Provinciale en gemeentelijke verordeningen aanvullingen en zelfs wijzigingen aanbrengen aan de vergunningsplichtige en meldingsplichtige handelingen

2.1.2. Vermoeden van stedenbouwkundige vergunning

97. De VCRO voorziet in sommige gevallen in een vermoeden van stedenbouwkundige vergunning. Om nieuwe vergunningen te kunnen verkrijgen met betrekking tot zonevreemde constructies is dit van groot belang. Zonevreemd houdt in dat de constructies niet thuishoren in de bestemming van het gebied maar die er veelal al stonden vooraleer die bestemming werd gegeven, bv. een woning van 1932 gelegen in een bosgebied volgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone van 1977.

Vooreerst geldt een vermoeden van vergunning voor alle constructies waarvoor door een rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze zijn gebouwd vóór de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet (d.i. 22 april 1962). Dat vermoeden is onweerlegbaar.

Eenzelfde vermoeden geldt ook voor constructies die weliswaar zijn opgericht na de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet maar vóór de allereerste, definitieve vaststelling van het gewestplan waarbinnen ze zijn gelegen. Ook hier is bewijs van het bestaan van de constructie mogelijk met alle middelen rechtens (zoals foto's, facturen, en dergelijke). Het vermoeden is echter weerlegbaar en geldt niet als het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie. Het tegenbewijs kan evenwel niet langer worden geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht is opgenomen in het vergunningenregister, waarbij 1 september 2009 geldt als eerste mogelijke startdatum voor deze termijn van één jaar (deze laatste regeling geldt niet indien de constructie gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied).

Indien met betrekking tot een vergund geachte constructie handelingen zijn verricht die niet aan de vermelde voorwaarden voldoen (bv. er werden verbouwingen gedaan na 22 april 1962 respectievelijk de eerste definitieve vaststelling van het gewestplan), worden deze handelingen niet door de vermoedens gedekt.

De vermoedens hebben ook nooit tot gevolg dat teruggekomen wordt op in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen die het vergund karakter van een constructie tegenspreken.

2.1.3. Voorwerp en karakter van de verkavelingsvergunning

98. Voor het verkavelen van een stuk grond is een voorafgaande schriftelijke verkavelingsvergunning nodig. Onder een stuk grond verkavelen wordt verstaan een stuk grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, een erfpacht of opstalrecht te vestigen of om één van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, zulks met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies voor woningbouw. In het gewoon taalgebruik gaat het dus om het afsplitsen en (veelal) verkopen van minstens één stuk bouwgrond.

Een kavel kan enkel verkocht worden, verhuurd worden voor meer dan negen jaar, of bezwaard worden met een recht van erfpacht of opstal, nadat de verkavelingsakte

door de instrumenterende ambtenaar is verleend. Het verlijden van de verkavelingsakte mag pas nadat de instrumenterende ambtenaar een attest van het college van burgemeester en schepenen heeft verkregen waaruit blijkt dat lasten door de vergunninghouder werden uitgevoerd of de nodige waarborgen ter uitvoering ervan werden verleend

Volgens de VCRO geldt een verkavelingsvergunning als stedenbouwkundige vergunning voor het bouwrijp maken van de verkaveling, zodat voor deze handelingen (zoals de aanleg van wegenis) geen (aparte) stedenbouwkundige vergunning is vereist (wel nog voor het bouwen van de woningen).

Voor een verdeling van een stuk grond zonder de bedoeling om op één van de kavels te bouwen, is geen verkavelingsvergunning vereist. De bedoeling van de partijen, dat het afgesplitste deel niet als bouwgrond beschouwd wordt, moet volgens de rechtsleer dan uitdrukkelijk in de overeenkomst worden vermeld, en mag niet ingaan tegen de stedenbouwkundige voorschriften (zo is het redelijkerwijze niet aanvaardbaar in woongebied). Schoolvoorbeeld is de verdeling van een stuk bos gelegen in het natuurgebied volgens het gewestplan.

Ook is geen verkavelingsvergunning vereist voor de afsplitsing van een stuk grond dat stedenbouwkundig niet in aanmerking kan komen om op te bouwen (bv. het heeft een te kleine oppervlakte).

Dat een stuk grond zou bestaan uit twee of meer kadastrale percelen en dus eigenlijk reeds kadastraal verdeeld is, belet niet dat desgevallend een verkavelingsvergunning nodig is (RvS nr. 153.067, 21 december 2005, *Amén*. 2006, afl. 3, 133).

Het geval waarin de kavels waarin de verkoper het stuk grond verdeelt later nog verder dienen te worden gesplitst, ontsnapt evenmin aan de verkavelingsvergunningsplicht.

Bedoeld wordt een verticale splitsing van een stuk grond, geen horizontale splitsing van eigendomsrecht. Zo is geen verkavelingsvergunning vereist indien een verdieping uit een appartementsgebouw wordt verkocht, zonder dat de grond eronder wordt gesplitst (m.a.w. er wordt enkel een aandeel in onverdeelde mede-eigendom van de grond verkocht). Wordt evenwel een (nog niet opgericht maar in oprichting zijnd, waarover verder meer) gebouw afgesplitst van de grond, dan aanziet het Hof van Cassatie dit als een verzaking aan het recht van natrekking, en stelt zij die gelijk met de vestiging van een recht van opstal, waardoor men onder de verkavelingsvergunningsplicht valt.

99. Een verkavelingsvergunning heeft een hybride aard. Zij heeft zowel een individuele strekking (zij verleent rechten aan de verkavelaar) als een reglementaire strekking (zij vormt het juridisch kader voor het nadien verlenen van stedenbouwkundige vergunningen). Uit de reglementaire aard van de verkavelingsvergunning volgt dat de overheid gebonden wordt door de verkavelingsvergunning bij de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor de individuele loten. Een stedenbouwkundige vergunning kan slechts worden verleend indien deze conform de verkavelingsvergunning is. Anderzijds kan een stedenbouwkundige vergunning in beginsel niet worden geweigerd wanneer de aanvraag conform de voorschriften van

de verkavelingsvergunning is.

Omwillen van de individuele aard van de verkavelingsvergunning wordt in het algemeen aangenomen dat zij op grond van de Formele Motiveringswet formeel moet worden gemotiveerd. Vroeger stond de Raad van State op het standpunt dat zij omwille van die individuele aard, niet met toepassing van de exceptie van onwettigheid, gesteund op artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing kon worden gelaten naar aanleiding van een beroep tegen een stedenbouwkundige vergunning of een milieuvergunning. Recent echter heeft de Raad van State (RvS 6 maart 2013, nr. 222.749, *nv Goederenbeheer-Gérance des Biens*) zijn koers gewijzigd en past het voortaan wel de exceptie toe, omwille van het (overwegend) reglementair karakter.

Specifiek voor verkavelingsvergunningen is in de VCRO een uitzondering ingevoerd op het beginsel dat vergunningen geen gevolgen hebben voor de burgerrechtelijke verplichtingen die op de eigenaar zouden rusten. Wanneer de te verkavelen grond bezwaard is door het bestaan van door 's mensens toedoen gevestigde erfdiensbaarheden of van bij overeenkomst vastgestelde verplichtingen met betrekking tot het grondgebruik, die met de inhoud van de verkavelingsaanvraag strijdig zijn, moeten deze in de verkavelingsaanvraag worden vermeld. De vergunning doet deze erfdiensbaarheden en verplichtingen tenietgaan. In voorkomend geval zal de aanvrager de houders van die rechten schadeloos moeten stellen.

Ofschoon een verkavelingsvergunning kan worden overgedragen (zakelijk karakter), spreekt het voor zich dat de oorspronkelijke vergunninghouder gehouden blijft tot zijn verplichtingen (zoals de aanleg van wegen), zolang de vergunningverlenende overheid niet uitdrukkelijk heeft ingestemd met de overdracht.

100. Voor groepswooningbouw in toepassing van een stedenbouwkundige vergunning is volgens de VCRO geen verkavelingsvergunning vereist indien de initiatiefnemer nadien de kavels (met woning) wil verkopen of anderszins overdragen. Deze recente bepaling heeft een voorgeschiedenis.

Wat nu in het decreet staat, werd in de bestuurspraktijk lange tijd aangenomen. Dat geen verkavelingsvergunning vereist is indien de verkoper zelf een groepswooningbouwproject realiseert en vervolgens de woningen al dan niet met de grond verkoopt. De ratio legis van de verkavelingsvergunning ontbreekt hier, vermits de stedenbouwkundige vergunning voldoende zekerheid biedt omtrent het karakter van bouwgrond van de kavel.

De rechtspraak van de franstalige kamers van de Raad van State leken deze bestuurspraktijk te steunen. Recent evenwel begonnen de nederlandstalige kamers van de Raad van State (RvS 16 november 2009, nr. 197.847, *Bruynooghe en Casteleyn*, *TROS* 2010, afl. 10, 260; RvS 17 november 2009, nr. 197.931, *Matthyssen en Van Deun*; RvS 8 september 2011, nr. 215.001, *Malle*) de verkavelingsvergunningsplicht zeer rigoureus toe te passen, ingaand tegen de bestuurspraktijk. De Raad van State stelde dat een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van meerdere woningen op verschillende kavels niet mogelijk is zonder voorafgaande verkavelingsvergunning, indien duidelijk de bedoeling voorligt om de kavels naderhand te verkopen (of te verhuren voor meer dan negen jaar of er een erfpacht of opstalrecht op te

vestigen), en dat dit ook geldt indien de woningen afzonderlijk (dus zonder de grond) doch met een recht van opstal worden verkocht.

De decreetgever heeft aan deze (toch wel wat onverwachte) discussie een einde gesteld door de rechtspraak van de nederlandstalige kamers van de Raad van State terug te fluiten, door middel van een interpretatieve bepaling (dus met terugwerkende kracht). In deze bepaling wordt gesteld dat het verkavelen betrekking heeft op onbebouwde kavels. Dit moet men evenwel ook niet te letterlijk nemen: beslissend, in het licht van de ratio legis van de verkavelingsvergunning, is of de koper nieuw gaat bouwen, zelfs al bevindt er zich reeds een constructie op. In die lijn stelt recente rechtspraak (RvVb 29 april 2014, nr. S/2014/0064, *TMR* 2014, 608) dat de aanwezigheid van een ondergrondse parking een terrein niet zijn onbebouwd karakter wegneemt, zodat de verkavelingsplicht blijft bestaan.

De interpretatieve bepaling beoogt ook geen regeling voor de verkoop op plan (of woning in oprichting, dus nog niet gebouwd), waarbij de koper een woning laat bouwen door de verkoper van de bouwgrond of een door hem aangeduide derde.

2.2. Vergunningsprocedure en beoordelingskader

2.2.1. Vergunningsprocedure en koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning

101. De hoofdlijnen van de reguliere vergunningsprocedure, die normaal voor particuliere aanvragen geldt, zijn als volgt.

In eerste aanleg wordt de beslissing genomen door het college van burgemeester en schepenen, in beroep door de deputatie. Er is een “*verslag*” (eigenlijk een advies) van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar; in beroep is er dan een “*verslag*” van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Ofschoon deze verslagen geen bindend karakter hebben, dient de beslissing toch “*op grond van*” deze verslagen te worden genomen, wat door de rechtspraak (RvVb 25 november 2014, nr. A/2014/0803) wordt bevestigd.

In eerste aanleg is er in de door de wetgeving bepaalde gevallen een openbaar onderzoek gedurende 30 dagen. In bepaalde gevallen zijn er ook nog andere adviezen (zoals een advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed bij een beschermd monument, d.i. evenwel niet langer bindend indien negatief). De adviestermijnen zijn dwingende termijnen: aan een advies uitgebracht buiten de adviestermijn kan volgens de VCRO worden voorbijgegaan (maar het hoeft niet). In bepaalde gevallen moet de aanvraag vergezeld zijn van een milieu-effectrapport.

De gemeentelijke of provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet de vergunningsaanvraag beoordelen (en in het geval van de gemeentelijke een voorstel van antwoord op de bezwaren bevatten).

De mogelijkheid van een administratief beroep (in te stellen binnen 30 dagen na de bekendmaking, individueel of door aanplakking, al naargelang de beroepsindiener) is er o.m. voor de aanvrager en voor adviserende instanties en belanghebbende der-

den (zoals een buurtbewoner), en een ontvankelijk beroep is schorsend. Recent bestaat nogal wat ophefmakende rechtspraak over laatijdige beroepen in relatie tot de aanplakking (o.m. RvVb 14 januari 2014, nr. A/2014/040, dat stelt dat een verklaring op eer dat de aanplakking correct is gebeurd, onvoldoende is en op die manier een beroep na bijna zes maanden toch nog tijdig kan zijn). De vergunningverlenende overheid in beroep is niet verplicht op alle argumenten in het administratief beroep te antwoorden (RvVb 29 juli 2014, nr. A/2014/0511).

De beslissingstermijn bedraagt voor iedere aanleg 75 (+ 30 dagen in eerste aanleg in geval van een openbaar onderzoek) of 150 dagen, naargelang het gaat om een stedenbouwkundige dan wel verkavelingsvergunning. Een beslissing buiten de beslissingstermijn in eerste aanleg, wordt door de VCRO gelijkgesteld met een stilziggende weigering (dus het betreft een vervaltermijn: de vergunningverlenende overheid verliest haar bevoegdheid bij het verstrijken van de termijn). In beroep geldt een gelijkwaardige regeling, zij het dat het dan gaat om een stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep.

Tegen de eindbeslissing is alleen nog gedurende een termijn van 45 dagen (jurisdictioneel) beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen mogelijk.

102. Naast de reguliere vergunningsprocedure bestaat een bijzondere procedure voor vergunningsaanvragen die uitgaan van publiekrechtelijke of semipublieke rechtspersonen (bv. een gemeente) of voor handelingen van algemeen belang (bv. de aanleg van een autoweg). Daarvoor ligt de beslissing (in enige aanleg) op niveau van het Vlaamse Gewest. Dit heeft tot doel te vermijden dat hogere overheidsinstanties voor het verkrijgen van een vergunning (bv. voor de aanleg van een autoweg) afhankelijk zouden zijn van de gemeenten en gemeenten bevoegd zouden zijn voor het verlenen van vergunningen waarvan zij titularis zijn (bv. voor de oprichting van een cultureel centrum). Ook hier wordt een beslissing buiten de beslissingstermijn door de VCRO gelijkgesteld met een stilziggende weigering.

Aan de gemeenteraad wordt de exclusieve bevoegdheid toegekend om te beslissen omtrent de wegeniswerken van een verkavelingsaanvraag. Er staat geen georganiseerd administratief beroep open tegen de beslissing van de gemeenteraad. Wel is gedurende een termijn van 60 dagen (jurisdictioneel) beroep bij de Raad van State mogelijk.

103. Het Milieuvergunningsdecreet en de VCRO voorzien in een koppeling van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning op het vlak van de schorsing. Beide vergunningen worden, behoudens in het geval van een door de aanvrager samengevoegde aanvraag, nog wel apart aangevraagd en vergund maar de ene wordt geschorst zolang de andere niet definitief (in laatste administratieve aanleg) bekomen is. Dit betekent dat – voor werken of inrichtingen die onderworpen zijn aan een stedenbouwkundige vergunning én milieuvergunning – men maar mag beginnen bouwen of exploiteren als men definitief (in de zin dat geen administratief beroep meer open staat) én over een stedenbouwkundige vergunning én over een milieuvergunning beschikt. De ratio legis van deze regel is te vermijden dat de aanvrager

de overheid voor een voldongen feit zou trachten te plaatsen, zoals voorheen gebeurde: het was immers feitelijk gezien moeilijk een exploitatievergunning (de voorloper van de milieuvergunning) te weigeren (bv. voor het houden van varkens) indien het gebouw voor de exploitatie (bv. de varkensstal) reeds was opgericht; juridisch gezien mocht de vergunningverlenende overheid echter geen rekening houden met de in het kader van een andere wetgeving verleende vergunning (doelgebondenheid van het overheidsoptreden).

Het Omgevingsvergunningsdecreet van 25 april 2014 gaat een stap verder dan de koppeling en integreert de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning in de omgevingsvergunning. Het Decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten maakt het mogelijk voor projecten van groot maatschappelijk belang (bv. de aanleg van een autosnelweg, de oprichting van een groot shopping-center), alle benodigde vergunningen en zelfs wijzigingen aan ruimtelijke plannen in één geïntegreerde beslissing te regelen, het projectbesluit. Van deze decreten is enkel het laatstgenoemde reeds in werking sedert 1 maart 2015, het eerstgenoemde zal in werking treden één jaar na de publicatie van het uitvoeringsbesluit bij het decreet (de publicatie wordt verwacht in december 2015-januari 2016).

2.2.2. Algemeen beoordelingskader

104. Door middel van onder meer haar vergunningenbeleid realiseert de vergunningverlenende overheid de ruimtelijke ordening van een bepaald gebied. Zij is daarbij niet volledig vrij in de beoordeling van de vergunningsaanvragen die haar worden voorgelegd. De VCRO stelt expliciet welke de beoordelingscriteria zijn voor het verlenen van een vergunning. Men kan een onderscheid maken in een legaliteitscriterium (de vraag of het aangevraagde project wel kan vergund worden volgens de wetgeving) en een opportuniteitscriterium (de vraag of het aangevraagde project strookt met een “*goede ruimtelijke ordening*”, d.i. de geijkte uitdrukking in de wetgeving). Als het aangevraagde project niet kan volgens de stedenbouwkundige voorschriften (zoals de bouw van een villa op een onbebouwd perceel in een natuurgebied volgens het gewestplan) dan kan de vergunning niet worden verleend, en komt de vergunningverlenende overheid niet toe aan de beoordeling van de opportuniteit. Het is pas als iets wettelijk gezien kan vergund worden (zoals de bouw van een woning in woongebied), dat de vergunningverlenende overheid gaat beoordelen of het wel past in de omgeving, of het voldoende architecturale kwaliteit heeft, enz. Bij die opportuiniteitsbeoordeling geniet de vergunningverlenende overheid een grote vrijheid. De overheid dient zijn bevoegdheden wel te gebruiken uit stedenbouwkundig oogpunt. Zo heeft de Raad van State (RvS 28 januari 2004, nr. 127.539, de Lattin) een vergunning voor een manège te midden van een residentieel woongebied vernietigd, die de gemeente motiveerde door zich te willen profileren als “*centrum van de paardensport*”. Mede aangezien het verder besproken doelstellingenartikel ook wordt vermeld in de bepaling over de beoordeling van vergunningsaanvragen, kan het o.m. worden aangegrepen in een procedure om een vergunning te bestrijden, zoals blijkt uit de

recente rechtspraak. Naast de plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen, kunnen ook stedenbouwkundige verordeningen van belang zijn voor de vergunningverlening. Dit zijn verordeningen die stedenbouwkundige voorschriften bevatten inzake onder meer de gezondheid en fraaiheid van bouwwerken, de isolatie, de beplantingen. In het Waalse Gewest, waar dit instrument ook bestaat, worden op die wijze voor sommige streken vrij uniforme bouwstijlen opgelegd. In het Vlaamse Gewest bestaat er o.m. een stedenbouwkundige verordening over de hemelwaterputten, die o.m. een verplichte opvang van het regenwater voorschrijft bij nieuwbouw. De vergunningverlenende overheid kan een vergunning weigeren of verlenen, en in het geval van het verlenen aan de vergunning (proportionele) voorwaarden en lasten verbinden (zoals de aanleg van een groenscherm rond een bedrijf, de aanleg van een parkje in een verkaveling, het voorzien in parkeerruimte bij een appartementsgebouw, of de gratis overdracht van de gerealiseerde wegen bij een verkaveling). De wetgeving vereist dat de beslissing een eigen opportuiniteitsbeoordeling bevat; op dat punt vormt het verslag van de gemeentelijke of provinciale stedenbouwkundige ambtenaar maar een voorstel.

2.2.3. Specifiek beoordelingskader

105. De VCRO voorziet daarnaast in nog heel wat specifieke beoordelingselementen, waarop niet allemaal kan worden ingegaan.

Bekend is onder meer de vereiste van een goed uitgeruste weg bij de bouw van een woning.

Indien de aanvraag betrekking heeft op een terrein gelegen binnen de perimeter van een voorlopig vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg, kan dit in de beoordeling worden betrokken (negatieve of positieve anticipatie).

Er is ook de zogenaamde clichéring, die inhoudt dat binnen gewestplanbestemmingen zaken mogen vergund worden die overeenstemmen met het overeenkomstige type bestemming voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen, bv. een windmolenpark in agrarisch gebied.

Tevens zijn er de afwijkingsregels voor zonevreemde constructies. Onder bepaalde voorwaarden (o.m. niet verkrot, hoofdzakelijk vergund of vergund geacht, beperkingen qua volume of oppervlakte) kunnen toch stedenbouwkundige vergunningen worden verleend: voor stabiliteitswerken en verbouwingen overal, voor het herbouwen na een plotse ramp ook overal, en voor het herbouwen en uitbreiden en bepaalde functiewijzigingen in bepaalde bestemmingen (o.m. agrarische gebieden, niet in ruimtelijk kwetsbare gebieden).

Voor zonevreemde bedrijven is het om de investeringen te kunnen plannen, van groot belang een kijk te hebben op de juridische situatie in de (nabije) toekomst. Een middel dat aan deze bedrijven wordt gegeven om daarover meer informatie te verkrijgen is het planologisch attest. Het planologisch attest is een informatief document dat aangeeft of een bestaand bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is, en met name de opmaak of wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan (of bijzonder plan van aanleg) wordt. Het kan worden aangevraagd door

een milieuvergunnings- of meldingsplichtige inrichting of door een volwaardig land- of tuinbouwbedrijf. Overigens bij een overdracht vervalt het positief planologisch attest.

106. Bovendien zijn er belangrijke bepalingen over de relatie met andere beleidsvelden dan ruimtelijke ordening.

Indien een milieu-effectrapport vereist was, moet met de resultaten ervan worden rekening gehouden (zonder dat het bindend is, m.a.w. mits uitdrukkelijke motivering op dit punt kan worden afgeweken).

Indien het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden, wordt de vergunning geweigerd of worden in de vergunning voorwaarden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving. Indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden, kan de vergunning geweigerd worden. Relevante bepalingen in dit verband zijn o.m. de watertoets (artikel 8 van het Decreet integraal waterbeleid) en de natuurtoets (artikel 16 van het Natuurdecreet). Volgens de watertoets moet o.m. de vergunningverlenende de overheid schade aan de watersystemen trachten te voorkomen, beperken of herstellen (zonder dat het in de wetgeving staat wordt concreet gedacht aan bv. geen bouwwerken toelaten in overstromingsgevoelige gebieden). Volgens de natuurtoets moet de vergunningverlenende de overheid vermijdbare schade aan de natuur inderdaad vermijden (bv. door een aangepaste inplanting van het project).

Indien de aanvraag betrekking heeft op of resulteert in de gehele of gedeeltelijke ontbossing van een terrein, dan geldt de boscompensatie, opgelegd in artikel 90bis van het Bosdecreet, als voorwaarde bij de vergunning. De ontbossing dient te worden gecompenseerd door de houder van een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing of van een verkavelingsvergunning betreffende de beboste delen van een verkaveling.

2.3. Verval van de vergunningen

2.3.1. Verval van de stedenbouwkundige vergunning en koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning

107. Algemeen kan worden aangenomen dat een stedenbouwkundige vergunning geldt voor onbepaalde duur, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald.

De VCRO voorziet in een vervalregeling van de stedenbouwkundige vergunning. De ratio legis ervan is o.m. dat begonnen projecten tijdig worden afgewerkt en dat vergunningen niet worden aangevraagd om ze op te sparen en pas te gebruiken als ze door de tijd achterhaald zijn. De stedenbouwkundige vergunning vervalt van rechtswege in één van de volgende gevallen:

- of de verwezenlijking van de stedenbouwkundige vergunning wordt niet binnen twee jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg gestart;
- of de werken worden gedurende meer dan twee jaar onderbroken;
- of de vergunde gebouwen zijn niet winddicht binnen drie jaar na de aanvang van de werken.

Indien de stedenbouwkundige vergunning voor onbepaalde duur uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het bouwproject, worden de termijn van twee of drie jaar, gerekend per fase. Voor de tweede en volgende fasen worden de termijnen van verval dientengevolge gerekend vanaf de aanvangsdatum van de betrokken fase.

De vervaltermijnen worden geschorst zolang beroep tot vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning aanhangig is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tenzij de vergunde werken strijdig zijn met een ruimtelijk uitvoeringsplan.

Reeds vroeger eiste de rechtspraak dat, om het verval te beletten, daadwerkelijk met de eigenlijke bouwwerken moest zijn begonnen, en dat niet enkel de afpaling, ophoging of uitgraving had plaatsgehad of dat het begin werd geveinsd (bv. de bouw van een muurtje, zonder voortzetting van de werken). Of er een reëel begin van werken is, betreft een feitenkwestie, die geval per geval zal moeten worden onderzocht. De termijn waarbinnen de werken moeten worden aangevangen, is in beginsel niet vatbaar voor stuiting en schorsing, zelfs niet in geval van overmacht, wat o.m. blijkt uit cassatierechtspraak.

Het verval treedt in van rechtswege, en een eventuele beslissing van de overheid die dat verval vaststelt is dus niet constitutief van aard. De werken nadien aanvatten, maakt een bouwmisdrif uit. Het verval van een stedenbouwkundige vergunning voor onbepaalde duur geldt slechts ten aanzien van het niet afgewerkte gedeelte van het bouwproject. Een gedeelte is eerst afgewerkt indien het, desgevallend na sloping van de niet afgewerkte gedeelten, kan worden beschouwd als een afzonderlijke constructie die voldoet aan de bouwfysische vereisten.

108. De stedenbouwkundige vergunning kan vervallen zijn ingevolge de koppeling met de milieuvergunning. Het Milieuvergunningsdecreet en de VCRO voorzien immers ook in een koppeling van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning op het vlak van het verval. Beide vergunningen worden, behoudens in het geval van een door de aanvrager samengevoegde aanvraag, nog wel apart aangevraagd en vergund maar de ene vervalt als de andere definitief (in laatste administratieve aanleg) geweigerd is. Dat laatste betekent dat indien de aanvrager in het geval van een inrichting waarvoor een milieuvergunning vereist is, één van beide vergunningen niet verkrijgt (en daartegen geen administratief beroep meer open staat), hij beide vergunningen opnieuw zal moeten aanvragen indien hij de kans wil behouden zijn project toch nog te kunnen doorvoeren. De ratio legis van deze regel is te vermijden dat een vergunning zou kunnen worden gebruikt die door de tijd achterhaald is.

2.3.2. Verval van de verkavelingsvergunning

109. Voor het verval van de verkavelingsvergunning maakt men een onderscheid tussen de “grote” en “kleine” verkaveling. Deze termen worden gebruikt in de bestuurspraktijk, niet in de wetgeving. Het verval van een grote verkaveling wordt in eerste instantie gekoppeld aan de (niet-)uitvoering van de wegenwerken en de lasten. Een analoge regeling geldt voor het verval van de grote en kleine verkaveling, die berust op het tijdig vervreemden van de kavels. De vervalregeling heeft tot doel de verkavelaar tot spoed aan te zetten en (tot op zekere hoogte) speculatie tegen te gaan.

Een “kleine” verkaveling (d.i. een verkaveling waarbij geen nieuwe wegen worden aangelegd, of het tracé van de bestaande gemeentewegen niet moet worden gewijzigd, verbreed of opgeheven) vervalt van rechtswege in één van de volgende gevallen:

- of binnen een termijn van vijf jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg is niet overgegaan tot registratie van de verkoop, de verhuring voor meer dan negen jaar, of de vestiging van erfpacht of opstalrecht ten aanzien van ten minste één derde van de kavels (bv. twee van de zes);
- of binnen een termijn van tien jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg is niet overgegaan tot dergelijke registratie ten aanzien van ten minste twee derde van de kavels (bv. vier van de zes).

Een verkavelingsvergunning waarbij nieuwe wegen worden aangelegd en/of het tracé van de bestaande gemeentewegen wordt gewijzigd, verbreed of opgeheven (d.i. de zogenaamde “grote” verkaveling) vervalt van rechtswege in één van de volgende gevallen:

- of binnen een termijn van vijf jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg is niet overgegaan tot de oplevering van de onmiddellijk uit te voeren lasten of tot het verschaffen van waarborgen betreffende de uitvoering van deze lasten op de wijze door de wetgeving voorgeschreven;
- of binnen een termijn van tien jaar na de afgifte van de vergunning in laatste aanleg niet is overgegaan tot registratie van de vermelde rechtshandelingen (verkoop en dergelijke) ten aanzien van ten minste één derde van de kavels;
- of binnen een termijn van vijftien jaar na de afgifte van de vergunning in laatste aanleg niet is overgegaan tot registratie van de vermelde rechtshandelingen ten aanzien van ten minste twee derde van de kavels.

In het verband met de vervalregeling wordt met verkoop gelijkgesteld de nalatenschapsverdeling en de schenking, met dien verstande dat slechts één kavel per deelgenoot of begunstigde in aanmerking komt, komt de verkoop van de verkaveling in haar geheel niet in aanmerking, en komt alleen de huur die erop gericht is de huurder te laten bouwen op het gehuurde goed in aanmerking.

Indien de verkavelingsvergunning uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het verkavelingsproject, worden de termijnen van twee of drie jaar, gerekend per fase. Voor de tweede en volgende fasen worden de termijnen van verval dientengevolge gerekend vanaf de aanvangsdatum van de betrokken fase.

Het verval geldt slechts ten aanzien van het niet bebouwde, verkochte, verhuurde of

aan een erfpacht of opstalrecht onderworpen gedeelte van de verkaveling. Het verval geldt dus niet voor tijdig bebouwde kavels, zelfs al werden deze niet verkocht. De administratie en de Raad van State aanzagen ook vroeger een verkoop van de volledige verkaveling niet als een verkoop die het verval kan tegenhouden. De decreetgever heeft daarop naast een uitdrukkelijke bepaling in die zin, ook in een uitzondering voorzien in een overgangsbepaling (art. 7.5.6, eerste lid VCRO) voor verkopen van verkavelingen in hun geheel die vaste datum hebben verkregen vóór 1 september 2009, en dit onder bepaalde voorwaarden.

110. De vervalregeling houdt in dat indien er geen verval is binnen de eerste vijf of tien, respectievelijk tien of vijftien jaar, het laatste derde van de kavels definitief veilig gesteld zijn als zijnde bouwgrond. Juist dit laatste kan echter ondertussen door de tijd achterhaald zijn. Daarvoor zijn er twee oplossingen.

Na verloop van 15 jaar zijn verkavelingsvergunningen voor het deel dat niet vervallen is, vatbaar voor herziening of vernietiging op initiatief van college van burgemeester en schepenen, volgens een bepaalde procedure.

Tevens kunnen verkavelingsvergunningen voor het niet-vervallen gedeelte, herzien of vernietigd worden door een ruimtelijk uitvoeringsplan op voorwaarde dat dit uitdrukkelijk bepaald is bij de voorlopige en definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit dient dan wel te gebeuren in het bepalend gedeelte en niet alleen in de toelichtingsnota. Te denken valt o.m. aan oude verkavelingen die betrekking hebben op overstromingsgebieden.

111. Een wijziging van verkavelingsvergunning kan voor een kavel worden gevraagd door de eigenaar van de kavel, volgens een bepaalde procedure. Wanneer een eigenaar bv. dichter wil bouwen tegen de perceelsgrens dan de verkavelingsvoorschriften bepalen, zal hij deze procedure moeten volgen.

3. Milieuvergunning

112. Het milieuvergunningstelsel onderwerpt de uitbating van hinderlijke inrichtingen aan een milieuvergunning of melding en aan milieuvoorwaarden, met het oog op de bescherming van mens en milieu.

Het juridisch kader voor de hinderlijke inrichtingen wordt gevormd door het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 en zijn uitvoeringsbesluiten, het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning (VLAREM I) en het Vlaams Reglement houdende algemene en sectorale bepalingen inzake Milieuhygiëne (VLAREM II). In het Milieuvergunningdecreet zijn de krachtlijnen inzake milieuvergunningen en meldingen vevat. Het VLAREM I gaat vooral in op de procedure voor de milieuvergunningen en meldingen, en bevat in zijn bijlage 1 de indelingslijst van de hinderlijke inrichtingen die eraan worden onderworpen. De hoofdbrok van VLAREM II bevat de milieuvoorwaarden die moeten worden nageleefd bij de beoordeling van de milieuvergunningsaanvragen en bij de exploitatie van hinderlijke inrichtingen.

Voor bepaalde hinderlijke inrichtingen met een hoge milieubelasting is bovendien een milieu-effectrapport vereist. De milieu-effectrapportage is geregeld in het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (verkort: DABM) en zijn uitvoeringsbesluiten.

Hieronder wordt ingegaan op het voorwerp en het beoordelingskader en de vergunningsprocedure, en de vervalregeling.

3.1. Voorwerp van de milieuvergunning

113. De milieuvergunningsplicht of meldingsplicht is van toepassing op het exploiteren of veranderen (dit zijn gedefinieerde termen) van de hinderlijke inrichtingen die zijn opgenomen op de indelingslijst (bijlage 1) van VLAREM I.

Deze inrichtingen zijn ingedeeld in rubrieken en worden voorzien van de toepasselijke klasse en andere (letter)tekens die nog andere informatie geven. Deze inrichtingen zijn zeer divers in aard en omvang, en overlappend, wat onder meer voortvloeit uit Europese richtlijnen. Zo kunnen sommige geassocieerd worden met grote industriële bedrijven (bv. petroleumraffinaderijen), andere met de landbouw (bv. varkenshouderijen), en nog andere eerder met hobbymatige of vrije tijdsactiviteiten (bv. lunaparken). Sommige inrichtingen slaan op de inrichting op zich (bv. vliegvelden), terwijl andere eerder betrekking hebben op onderdelen van een inrichting (bv. lozingen in het grondwater).

Er zijn drie klassen van hinderlijke inrichtingen, van hoge naar lage milieubelasting. Zo zijn de varkenshouderijen in agrarisch gebied ingedeeld in klasse 1 of 2 vanaf meer dan 1.000 respectievelijk 20 “*zeugen, beren of gebruiksvarkens*”. Voor de inrichtingen van klasse 1 (en voor de inrichtingen van openbare besturen) is een milieuvergunning vereist die wordt verleend door de deputatie (in eerste aanleg) of de minister (in beroep). Voor de inrichtingen van klasse 2 is een milieuvergunning vereist die wordt verleend door het college van burgemeester en schepenen (in eerste aanleg) of de deputatie (in beroep). Voor de inrichtingen van klasse 3 volstaat een melding bij het college van burgemeester en schepenen, die een aktename doen van deze melding. Bij gemengde inrichtingen geldt de regeling voor de hoogste klasse. Voor bepaalde hinderlijke inrichtingen met een hoge milieubelasting (varkenshouderijen van meer dan 1.000 dieren buiten het agrarisch gebied) is bovendien een milieu-effectrapport vereist, vooraleer de milieuvergunning kan worden verleend. Dit rapport omvat een beschrijving van de milieu-effecten van de voorgenomen uitbating op de bevolking en het milieu en vermeldt de maatregelen om belangrijke milieu-effecten te vermijden, beperken of te verhelpen. Het wordt opgesteld op initiatief en kosten van de aanvrager door door hem aangestelde deskundigen die door de minister erkend zijn als mer-deskundige.

Bij exploitatie van intensieve veeteeltbedrijven is de exploitant niet altijd de landbouwer. Zo heeft de Raad van State (RvS Goudeseune, nr. 91.489, 7 december 2000, RW 2001-02, 383) geoordeeld dat de persoon die de eigendom van zijn bedrijf en de milieuvergunning aan een vennootschap overdraagt en door die vennootschap betaald wordt voor de dagelijkse exploitatie en het voederen, verzorgen en grootbren-

gen van de dieren (verticale integratie in de intensieve veeteelt), niet kan worden beschouwd als exploitant.

3.2. Vergunningsprocedure en beoordelingskader van de milieuvergunning

3.2.1. Vergunningsprocedure en koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning

114. De vergunningsprocedure in eerste aanleg vangt aan met de aanvraag. De bevoegde overheid is voor de inrichtingen van klasse 1 en voor de inrichtingen van openbare besturen is de deputatie, voor de inrichtingen van klasse 2 het college van burgemeester en schepenen.

Er wordt in principe steeds een openbaar onderzoek georganiseerd gedurende 30 dagen. In bepaalde gevallen zijn er bijkomende verplichtingen voor de overheid (zoals het organiseren van een informatievergadering).

Vervolgens is er een advisering door de in de wetgeving vermelde instanties, zoals onder meer de gemeentelijke milieudienst (voorafgaand aan een beslissing van het college van burgemeester en schepenen), en de provinciale milieuvergunningscommissie, waarin onder meer verschillende segmenten van de milieuadministratie en milieupararegionalen vertegenwoordigd zijn (voorafgaand aan een beslissing van de deputatie).

De beslissingstermijn bedraagt 105 dagen voor het college van burgemeester en schepenen (cfr. uniek gemeentelijk loket: milieuvergunningsaanvraag en stedenbouwkundige aanvragen mogen samen worden ingediend), en 4 maanden (verlengbaar tot 6 maanden) voor de deputatie. De beslissingstermijnen zijn vervaltermijnen: het decreet stelt dat de overschrijding een stilzwijgende weigering uitmaakt.

Ofwel wordt de aanvraag geweigerd, ofwel wordt de vergunning verleend. In dit laatste geval moeten de voorwaarden worden opgelegd waaronder de inrichting mag worden geëxploiteerd.

115. De vergunningsprocedure in beroep wordt gestart met het instellen van het beroep. Mogelijke beroepsindieners zijn o.m. de aanvrager of exploitant, buurtbewoners of milieuverenigingen, waarbij wel een band wordt vereist tussen het werkingsveld van de vereniging en de vergunde inrichting.

De modaliteiten van het beroep zijn als volgt. Het beroep wordt bij ter post aangetekende brief ingesteld binnen de 30 dagen na de bekendmaking van de beslissing.

De beroepsinstantie is bij beslissingen door het college van burgemeester en schepenen, de deputatie, en bij beslissingen door de deputatie, de Vlaamse Regering (aan de minister gedelegeerde bevoegdheid).

Het beroep dat is ingesteld de overheid is schorsend, andere beroepen zijn niet schorsend.

Er is een advisering door de in de wetgeving vermelde instanties, waaronder de provinciale milieuvergunningscommissie (voorafgaand aan een beslissing van de depu-

tatie), en de gewestelijke milieuvergunningscommissie (voorafgaand aan een beslissing van de minister).

De termijn om in beroep uitspraak te doen bedraagt voor de minister 5 maanden (verlengbaar tot 6 maanden) na de ontvangst van het (eerste) beroepsschrift, en voor de deputatie 4 maanden (verlengbaar tot 5 maanden). Deze beslissingstermijn zijn volgens het decreet slechts termijnen van orde, geen vervaltermijnen. Vroeger was dit anders, maar o.m. werden stilzwijgende milieuvergunningen door het Hof van Justitie (HvJ 14 juni 2001, nr. C-230/00, Commissie t. België) strijdig bevonden met bepaalde Europese milieuriichtlijnen; en de decreetgever heeft het decreet daaraan aangepast. De overheid beschikt aldus over een redelijke termijn om uitspraak te doen over het beroep, wat desgevallen door de administratieve rechter feitelijk zal moeten worden beoordeeld.

Voor de toetsing en de geldingsduur van de vergunning geldt hetzelfde als bij de beslissing in eerste aanleg.

Men mag nu beginnen met exploiteren vanaf dat men de vergunning heeft verkregen.

Tegen de eindbeslissing is alleen nog gedurende een termijn van 60 dagen beroep bij de Raad van State mogelijk.

116. Wanneer voor eenzelfde vergunningsplichtige handeling zowel een milieuvergunning (of een melding) als een stedenbouwkundige vergunning voorgeschreven zijn, dan zijn beide aan elkaar gekoppeld op het vlak van schorsing en verval. Dit werd hoger reeds besproken.

117. Een milieuvergunning blijft geldig voor de duur van de vergunning, wanneer de inrichting door een andere exploitant wordt overgenomen. De overdracht van de milieuvergunning wordt geregeld in artikel 42 van VLAREM I. Er dient een verplichte melding van de overdracht te gebeuren door de overnemer "*vóór de datum van inwerkingtreding van de overname*" aan de vergunningverlenende overheid. Zolang de overnemer dit niet doet, blijft ook de overdrager o.m. strafrechtelijk aansprakelijk voor de hinderlijke inrichting. Deze melding gebeurt bij aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs met een modelformulier. De overnemer ontvangt dan een schriftelijke ontvangstmelding van de vermelde overheid met, in geval de inrichting betrekking heeft op het houden van dieren en mestopslag, een overzicht van de lopende vergunningen en mogelijke inperkingen.

3.2.2. Beoordelingskader en milieuvoorwaarden

118. Zoals bij de stedenbouwkundige vergunning kan men een onderscheid maken tussen de legaliteitsbeoordeling en de opportunitéitsbeoordeling. De aanvraag wordt getoetst aan de wettelijke en reglementaire bepalingen. Hierbij staan VLAREM I en II en de ruimtelijke bestemming van het gebied centraal, en indien een milieueffectrapport vereist was, moet met de resultaten ervan worden rekening gehouden (zonder dat het bindend is, m.a.w. mits uitdrukkelijke motivering op dit punt kan wor-

den afgeweken). Indien de aanvraag wettelijk gezien kan worden vergund, hoeft ze nog niet te worden vergund. Hier ligt een ruime beleidsvrijheid van de vergunningverlenende overheid. Ofwel wordt de aanvraag geweigerd, ofwel wordt de vergunning verleend. In dit laatste geval moeten de voorwaarden worden opgelegd waaronder de inrichting mag worden geëxploiteerd en die in overeenstemming zijn met VLAREM I en II (beste beschikbare technieken).

De verplichtingen van de exploitant zijn het naleven van de milieuvoorwaarden (exploitatievoorwaarden) en van de andere wettelijke en reglementaire bepalingen. Op die manier stelt het Milieuvergunningsdecreet de overtreding van elk voorschrift uit andere wetgeving strafbaar.

Er zijn drie soorten milieuvoorwaarden (exploitatievoorwaarden), met name algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden. De algemene (voor alle inrichtingen) en de sectorale (per categorie van inrichtingen) milieuvoorwaarden worden, zo stelt het Milieuvergunningsdecreet, door de Vlaamse Regering vastgesteld. Dit is gebeurd in VLAREM II. De bijzondere (voor een welbepaalde inrichting) milieuvoorwaarden worden door de vergunningverlenende overheid opgelegd. Men vindt deze dus in beginsel in de milieuvergunning. Ook werd in VLAREM II een deel toegevoegd betreffende niet-ingedeelde inrichtingen, dat voor particulieren van belang is (bv. particuliere stookolietanks van minder dan 5.000 liter).

In de algemene milieuvoorwaarden vindt men ook een aantal zorgplichten. Zo moet de exploitant, ongeacht de verleende vergunning, steeds de nodige maatregelen treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen, en om, bij ongeval, de gevolgen ervan voor mens en milieu zo beperkt mogelijk te houden. In de rechtspraak en rechtsleer is heel wat te doen rond de betekenis van deze zorgplicht.

In de sectorale milieuvoorwaarden zitten naast emissienormen, ook onder meer afstandsregels, zoals voor veeteeltbedrijven tot woongebieden, volgens een puntenstelsel.

3.3. Verval van de milieuvergunning

119. De geldigheidsduur van de vergunning bedraagt ten hoogste 20 jaar (de eventuele proeftijd inbegrepen).

Tussen de 18^e en de 12^e maand vóór het verstrijken van de lopende vergunning moet bij de bevoegde (vergunningverlenende) overheid een nieuwe vergunning worden aangevraagd. Men mag dan verder exploiteren tot de definitieve beslissing.

De milieuvergunning vervalt van rechtswege wanneer zij betrekking heeft op een inrichting:

- die niet in gebruik werd genomen binnen de termijn tot ingebruikname zoals bepaald in de vergunning. Deze is maximum drie jaar. Indien in de vergunning geen termijn is bepaald dan bedraagt deze 200 dagen bij een nieuwe inrichting, en 30 dagen in de andere gevallen. De koppeling met de stedenbouwkundige vergunning is hier van belang: zolang de stedenbouwkundige vergunning niet definitief is verleend (dit is wanneer geen administratief beroep meer open staat), gaat de termijn tot ingebruikname niet in;

- die vernield is wegens brand of ontploffing veroorzaakt ten gevolge van de exploitatie van de inrichting;
- die gedurende twee opeenvolgende jaren niet werd geëxploiteerd;
- of die door de exploitant op vrijwillige basis volledig en definitief stopgezet is overeenkomstig het Decreet van 9 maart 2001 in verband met de stopzetting van de vee-
teeltbedrijven.

In deze vier gevallen is er slechts verval voor het gedeelte van de inrichting waarop de gevallen slaan.

Daarnaast is er het verval van rechtswege van de milieuvergunning ingevolge de koppeling met de stedenbouwkundige vergunning. Dit werd hoger reeds besproken.

HOOFDSTUK 5. RUIMTELIJKE PLANNING EN INRICHTING

1. Ruimtelijke ordening

1.1. Begrippen en algemeen

120. Met de Stedenbouwwet (Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw) werd in België voor het eerst een gebiedsdekkende ruimtelijke ordening in het vooruitzicht gesteld. Uiteindelijk was het wachten tot midden de jaren 1970 eer er van een gebiedsdekkende ruimtelijke ordening sprake was: pas dan zijn de gewestplannen totstandgekomen die ieder stuk grond in België een ruimtelijke bestemming hebben gegeven. Dit was zeer laat in vergelijking met onze buurlanden (zoals Nederland), té laat om bepaalde ongeordende ruimtelijke ontwikkelingen een halt toe te roepen, laat staan ongedaan te maken.

Sinds 1 september 2009 beheerst de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (verder: VCRO) de ruimtelijke ordening in het Vlaamse Gewest. Daarnaast bestaan er nog aparte decreten over het grond- en pandenbeleid, de gebruikerscompensatie voor onder meer bestemmingswijzigingen, dat vooral van belang is voor landbouwers, en de rooilijnplannen. Deze laatste decreten blijven apart van de VCRO bestaan.

121. De VCRO stelt: *“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”* Met deze bepaling schrijft de ruimtelijke ordening zich in in het streven naar een duurzame ontwikkeling. Dit doelstellingenartikel bevat bovendien begrippen die operationaliseerbaar zijn en soms elders in de VCRO worden verduidelijkt (zoals het begrip ruimtelijke draagkracht, in het kader van de zonevreemde gebouwen). Mede aangezien het doelstellingenartikel ook wordt vermeld in de bepaling over de beoordeling van vergunningsaanvragen, heeft het een normatieve strekking.

122. Het Vlaamse Gewest beschikt over een goede website inzake ruimtelijke ordening, waar zeer veel digitaal te vinden is, zoals de wetgeving, veel uitleg, en ruimtelijke plannen. Het raadplegen van o.m. ruimtelijke plannen alsmede van andere voor het gebruik van eigendom mogelijk relevante afbakeningen in andere beleidssectoren (van overstromingsgevoelige gebieden tot zelfs “speelbossen”) en bv. ook historische kaarten kan op de een andere goede website, de geo-loketten of geopunt.

1.2. Ruimtelijke planning

123. Geleidelijk aan zullen de plannen van aanleg als bestemmingsplannen verder vervangen worden door de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Deze plannen vormen een uitvloeisel van de ruimtelijke structuurplannen, die eerder kunnen gekenmerkt worden als beleidsdocumenten.

1.2.1. Plannen van aanleg

124. a) Soorten, kenmerken en juridische aard, en procedure.

De Stedenbouwwet voorzag in de opmaak van plannen van aanleg. Een plan van aanleg kan gekarakteriseerd worden als een bestemmingsplan, gericht tot de overheid en de burger. Zij konden worden opgemaakt op twee bestuursniveaus, met name het niveau van België/het Vlaamse Gewest en de gemeente. Meer bepaald zijn er gewestplannen opgesteld (let wel, niet voor het ganse Vlaamse Gewest maar per planologisch gewest, zo waren er 48 in België, waarvan 25 in Vlaanderen (bv. Gentse en Kanaalzone) en gemeentelijke plannen van aanleg, meer bepaald het algemeen plan van aanleg (APA) voor het totale gemeentelijke grondgebied, en het bijzonder plan van aanleg (BPA) voor een gedeelte ervan.

Zij gelden tot hun herziening of vervanging (bv. door een ruimtelijk uitvoeringsplan). De VCRO voorziet dat de (gewestelijke, provinciale en gemeentelijke) ruimtelijke uitvoeringsplannen de plannen van aanleg vervangen. In sommige regio's is dit reeds (gedeeltelijk) het geval. Ook kan een ruimtelijk uitvoeringsplan uitdrukkelijk bepalen dat een plan van aanleg behouden blijft. In de praktijk zullen wij echter wellicht nog gedurende lange tijd (gedeeltelijk) werken met de plannen van aanleg.

Zij bestaan o.m. uit een grafisch plan en naargelang het geval ook uit bestemmingsvoorschriften. Ook hebben zij geen retroactief karakter, met andere woorden zij regelen in beginsel enkel de ruimtelijke ordening voor de toekomst. Op die manier kunnen zij dus geen afbreuk doen aan reeds verleende vergunningen. Wel kunnen deze plannen eigendomsbeperkingen, met inbegrip van een bouwverbod, inhouden, en hebben zij verordenende kracht. Deze plannen zijn dus algemeen bindend voor de overheid en de burger. Voor de overheid vormen zij onder meer een grond voor de beoordeling van aanvragen voor niet alleen stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen, maar ook milieuvergunningen, natuurvergunningen, enz. Meer nog, een inbreuk op de bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg is strafbaar gesteld.

Gedurende een overgangsregeling was het mogelijk van de gewestplannen "*afwijkende*" bijzondere plannen van aanleg op te maken, bv. om een historisch gegroeid bedrijf dat naderhand in woongebied kwam te liggen een aangepaste bestemming (zoals KMO-zone) te geven.

De opmaakprocedure voor de plannen van aanleg verschilde voor de gewestplannen en de gemeentelijke plannen van aanleg. Vermits niet meer kan worden gestart met de opmaak van nieuwe plannen van aanleg, heeft het niet veel zin nog veel in te

gaan op de opmaakprocedure. De procedure was overigens vrij gelijklopend met deze voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen (waarover verder meer).

125. b) Bestemmingen en bestemmingsvoorschriften.

Voor de gewestplannen voorziet het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 in een uniforme planterminologie, met diverse bestemmingen en bijhorende bestemmingsvoorschriften.

De bestemmingen zijn ingedeeld in vijf hoofdcategorieën: woongebieden; industriegebieden; dienstverleningsgebieden; landelijke gebieden; recreatiegebieden, en; gebieden bestemd voor ander grondgebruik. Er zijn dan verdere onderverdelingen. Zo bestaan er binnen de woongebieden onder meer de woongebieden, de woonuitbreidingsgebieden en de landelijke woongebieden. Binnen de landelijke gebieden zijn er: agrarische gebieden; bosgebieden; groengebieden (waaronder kunnen onderscheiden worden: natuurgebieden, en; natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten); parkgebieden; bufferzones. Bovendien kan het gewestplan in overdruk over het landelijk gebied de volgende nadere aanwijzingen bevatten: landschappelijk waardevolle gebieden; landelijke gebieden met toeristische waarde.

Verder in het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 vindt men dan dus de bestemmingsvoorschriften, die vertellen wat mag en niet mag (vergund worden) binnen deze bestemmingen. Zo staat er dat de woongebieden met een landelijk karakter bestemd zijn voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven. Mettertijd is er een omvangrijke jurisprudentie van de Raad van State gegroeid rond de bijhorende bestemmingsvoorschriften.

De bestemmingen hebben ook een vaste grafische voorstellingswijze in alle gewestplannen. Zo zijn de woongebieden effen rood, de woonuitbreidingsgebieden rood geruit, de industriegebieden paars of mauve, de agrarische gebieden geel, de natuurgebieden lichtgroen, de bosgebieden donkergroen, de overdruk landschappelijk waardevol schuin zwart gearceerd, enz.

De belangrijkste bestemmingen, met hun relatieve oppervlakte, zijn: woongebieden in de ruime zin (18 % van Vlaanderen); industriegebieden in de ruime zin (4,5 %); agrarische gebieden (35 %); agrarische gebieden landschappelijk waardevol (25 %); groengebieden (11,5 %); bosgebieden (3,5 %); recreatiegebieden (minder dan 2 %). In de algemene plannen van aanleg en bijzondere plannen van aanleg worden in beginsel eigen bestemmingen en bestemmingsvoorschriften gebruikt. Bij de interpretatie van bestemmingsvoorschriften wordt echter dikwijls gerefereerd naar het Koninklijk Besluit van 28 december 1972.

126. Hieronder volgt een vrije en heel beknopte typering van enkele belangrijke bestemmingen van de gewestplannen.

Binnen de woongebieden zijn naast wonen ook andere activiteiten (zoals handel en kleinbedrijf) toegelaten indien zij met de woonfunctie verenigbaar zijn. De concrete toepassing zal zeer sterk afhankelijk zijn van de feitelijke kenmerken van het woongebied op het terrein, en de vergunningsaanvraag in kwestie. De woongebieden met landelijk karakter zijn uitdrukkelijk bestemd voor woningbouw én voor landbouwbe-

drijven. Het betreft veelal ofwel landelijke dorpen en gehuchten in streken die op een afstand van grote agglomeraties gelegen zijn, ofwel stroken lintbebouwing langs wegen. In de woonuitbreidingsgebieden, die in principe reservegebieden zijn, kan individuele woningbouw niet worden toegelaten; (aanzienlijke) verkavelingen of groeps-woningbouwprojecten kunnen wél in bepaalde van deze gebieden. De Atlas van de woonuitbreidingsgebieden is een officieus beleidsdocument van de Vlaamse Regering, met kaarten en een legende, dat voor elk woonuitbreidingsgebied weergeeft of het vanuit beleidsmatig en planologisch oogpunt kan ontwikkeld worden voor woningbouw: rood en oranje betekent dat het gebied in aanmerking komt, groen betekent dat het niet in aanmerking komt, en geel houdt in dat er nog geen uitspraak over wordt gedaan. Dit beleidsdocument is een hulpmiddel voor onder meer projectontwikkelaars, maar heeft geen juridische waarde.

De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Daar vallen onder meer ook de tuinbouw (serre-teelt), de intensieve veeteelt, en de zogenaamde para-agrarische bedrijven onder. Tevens wordt bepaald dat naast de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen (stallen, loodsen, opslagplaatsen), de woning van de exploitant en verblijfsgelegenheid toegestaan is voor zover deze integrerend deel uitmaakt van een zogenaamd "*leefbaar bedrijf*". Deze notie van het leefbaar bedrijf mag niet in de economische zin geïnterpreteerd worden, doch dient eerder in een stedenbouwkundig perspectief geplaatst te worden (de vraag is of de constructie dienstig voor een landbouwbedrijf). Kunnen volgens de rechtspraak als para-agrarisch bedrijf worden in aanmerking genomen: o.m. een bedrijf dat de zelf gekweekte groenten verwerkt, graansilo's, een veevoederbedrijf, een manège als ze geen vrije-tijdsfunctie heeft (want dan hoort ze thuis in recreatiegebied). De landschappelijk waardevolle gebieden komen over het algemeen in overdruk op de agrarische gebieden voor. Concreet is in deze gebieden alles toegelaten wat in het agrarisch gebied normaal thuishoort, onder strikte voorwaarde dat de schoonheidswaarde van het landschap niet wordt aangetast. Het opleggen van een groenscherm mag daarbij geen lapmiddel zijn om inrichtingen te vergunnen die daarmee niet stroken. In de agrarische gebieden met toeristische waarde is in zekere mate ook recreatieve en toeristische accommodatie toegestaan.

Ook in de industriegebieden is naast het bedrijfsgebouw een exploitatiewoning toegelaten.

In de natuurgebieden en de bosgebieden groengebieden zijn qua bouwwerken in principe enkel jagers- en vissershutten toegelaten, voor zover deze niet als verblijfs-mogelijkheid kunnen dienstig zijn. Handelingen die van aard zijn in het natuurlijk milieu wijzigingen aan te brengen zijn verboden, zoals kunstmatige afgravingen of ophogingen of vegetatiewijzigingen. In de natuurreservaten of natuurgebieden met wetenschappelijke waarde zijn enkel die werken toegestaan die noodzakelijk zijn voor de actieve of passieve bescherming van het gebied. Hier gelden dus nog meer restricties dan in natuurgebieden.

1.2.2. Ruimtelijke structuurplannen

127. a) Soorten, kenmerken en juridische aard, en procedure.

Een ruimtelijk structuurplan kan gekarakteriseerd worden als een beleidsdocument dat de krachtlijnen uitzet inzake het beleid met betrekking tot het ruimtegebruik, gericht tot de overheid, dat als basis dient voor onder meer de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Op basis van het ruimtelijk structuurplan moet op dit bestuursniveau immers een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgesteld.

Ruimtelijke structuurplannen gelden in beginsel vijf jaar, maar zeker tot de vervanging ervan. Zij worden voorzien op drie bestuursniveaus: het Vlaamse Gewest (vaststelling door de Vlaamse Regering, bekrachtiging bindende bepalingen door het Vlaams Parlement), de provincie (vaststelling door de provincieraad) en de gemeente (vaststelling door de gemeenteraad). Zij hebben steeds betrekking op het totale grondgebied van het betrokken bestuursniveau. Dit is logisch gezien een totale kijk op het grondgebied nodig is om later tot het bestemmen van gebieden te kunnen overgaan. Zij bestaan uit een informatief gedeelte (beschrijving, onderzoek), een richtinggevend gedeelte (doelstellingen, prioriteiten, gewenste ruimtelijke structuur) en een bindend gedeelte (ruimtelijke structuren, taakstellingen, kwantitatieve opties inzake ruimtegebruik).

Een ruimtelijk structuurplan is niet verordenend, is niet bindend voor de burger, en is informatief, bindend of richtinggevend voor de overheid op dit niveau of lagere niveaus. Het wordt in het plan aangegeven welke bepalingen welk juridisch karakter hebben. Dat is van belang voor o.m. voor het ruimtelijk uitvoeringsplan die nadien wordt opgesteld op dit niveau of lager. Een ruimtelijk structuurplan vormt geen beoordelingsgrond voor de verlening van vergunningen. De rechtspraak (RvS 1 juli 2003, nr. 121.147, cv Intercommunale Haviland) aanvaardt echter wel dat in ondergeschikte orde mag verwezen worden naar een ruimtelijk structuurplan; dit laatste mag echter geen doorslaggevend motief vormen (RvVb 23 juli 2012, nr. A/2012/0293).

De procedure voor de ruimtelijke structuurplannen verloopt eenvormig op de drie bestuursniveaus, en duurt ongeveer één jaar vanaf de voorlopige vaststelling van het ruimtelijk structuurplan door de Vlaamse Regering, de provincieraad respectievelijk de gemeenteraad. Er wordt vanaf dat moment gedurende 90 dagen een openbaar onderzoek ingericht en ook wordt minstens één informatie- en inspraakvergadering gehouden. Na een uitgebreide adviesronde, wordt het ruimtelijk structuurplan definitief vastgesteld door de Vlaamse Regering (gevolgd door een bekrachtiging van de bindende bepalingen door het Vlaams Parlement), de provincieraad (gevolgd door een goedkeuring door de Vlaamse Regering), respectievelijk de gemeenteraad (gevolgd door een goedkeuring door de deputatie of de Vlaamse Regering, naargelang het geval).

Volgens de Raad van State (RvS 16 februari 2005, nr. 140.739, Rabaey) zijn ruimtelijke structuurplannen geen voor vernietiging vatbare bestuurshandelingen, omdat ze de rechtspositie van de burger niet kunnen wijzigen.

128. b) Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Alle provincies en meer dan de helft van de gemeenten hebben een ruimtelijk structuurplan. Op gewestelijk vlak bestaat al sinds 1997 het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat enkele keren werd herzien en waarvan de planhorizont werd verlengd. Het opzet van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is onder meer het bieden van een kader voor de (gewestelijke) ruimtelijke uitvoeringsplannen en de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. De doelstellingen zijn o.m. het voldoen aan de woonbehoeften, het aanbieden van voldoende goed uitgeruste bedrijventerreinen, de beheersing van de mobiliteit, het garanderen van de toegankelijkheid en de leefbaarheid van Vlaanderen, het aanbieden van voldoende kwalitatieve ruimte voor de landbouw, en de versterking van open ruimte voor landbouw en natuur en het tegengaan van de versnippering. Deze uitgangspunten worden geconcretiseerd naar de stedelijke gebieden, het buitengebied en de gebieden voor economische activiteiten toe. Voor wat betreft het buitengebied wordt onder meer een lans gebroken voor meer zonering in de landbouwgebieden (met onder meer bouwvrije zones en zones voor para-agrarische bedrijven). Een belangrijk element van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is de ruimtebalans, ook ruimteboekhouding genoemd, die tot de bindende bepalingen behoort en de kwantitatieve opties qua ruimtegebruik vastlegt. De hoofdlijnen daarin zijn onder meer dat de oppervlakte aan gebieden voor industrie en gebieden voor natuur, bos en groen vrij sterk moeten toenemen. Deze toenames zijn ten nadele van de gebieden voor landbouw (die terugvallen tot 750.000 ha). Om zo vlug mogelijk voor rechtszekerheid te zorgen voor heel wat landbouwers, heeft de Vlaamse Regering alvast beslist voor bijna 540.000 ha bestaande agrarische gebieden, geen bestemmingswijzigingen door te voeren, en deze op die manier te “herbevestigen”. Voor de woongebieden wordt een toename vooropgesteld van de woongebieden ten opzichte van de woonuitbreidingsgebieden. In 2010 werden onder meer de kwantitatieve taakstellingen in de ruimtebalans voor bijkomende gebieden voor natuur, bos en groen afgezwakt (in de praktijk verlopen de vooropgestelde toenames voor deze gebieden zeer traag), en deze voor industrie versterkt.

Momenteel ligt het witboek Beleidsplan Ruimte in Vlaanderen van de vorige Vlaamse Regering als discussiedocument voor. Op basis daarvan wil de nieuwe Vlaamse Regering komen tot een nieuw gewestelijk ruimtelijk structuurplan, dat tot 2050 reikt.

1.2.3. Ruimtelijke uitvoeringsplannen

129. a) Soorten, kenmerken en juridische aard, en procedure.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) kan zoals de plannen van aanleg gekarakteriseerd worden als een bestemmingsplan, gericht tot de overheid en de burger. Zij kunnen worden opgemaakt op drie bestuursniveaus: het Vlaamse Gewest (vaststelling door de Vlaamse Regering), de provincie (vaststelling door de provincieraad) en de gemeente (vaststelling door de gemeenteraad). Zij hebben betrekking op het totale grondgebied of een gedeelte van het grondgebied van het betrokken bestuursniveau (bv. voor de ontginningsgebieden in gans Vlaanderen). Intussen zijn er reeds

talrijke gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt en hebben ook alle provincies reeds ruimtelijke uitvoeringsplannen uitgewerkt. Naarmate meer gemeenten over ruimtelijke structuurplannen beschikken, werken zij de daarin opgenomen beleidsvisie uit door middel van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn geldig tot hun vervanging.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen bestaan onder meer uit een grafisch plan en stedenbouwkundige voorschriften over bestemming, beheer en inrichting. Ook hebben zij geen retroactief karakter, met andere woorden zij regelen in beginsel enkel de ruimtelijke ordening voor de toekomst. Op die manier kunnen zij dus geen afbreuk doen aan reeds verleende vergunningen. Wel kunnen deze plannen eigendomsbeperkingen, met inbegrip van een bouwverbod, inhouden, en hebben zij verordenende kracht. Deze plannen zijn dus algemeen bindend voor de overheid en de burger. Voor de overheid vormen zij onder meer een grond voor de beoordeling van aanvragen voor niet alleen stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen, maar ook milieuvergunningen, natuurvergunningen, enz. Meer nog, een inbreuk op de stedenbouwkundige voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen is strafbaar gesteld. De plannende overheid dient haar bevoegdheden in het algemeen belang te gebruiken. Zo bestempelde de Raad van State (RvS 4 maart 1998, nr. 72.213, vzw Boterstraatactiecomité) een plan dat bedoeld was om een illegaal bedrijf uitbreidingsmogelijkheden te geven, als onwettig.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan moet verwezenlijkt kunnen worden, zoniet is het vatbaar voor vernietiging wegens strijdigheid met het zorgvuldigheidsbeginsel (in die zin GwH 3 maart 2004, nr. 31/2004). De Raad van State (RvS 2 juni 2009, nr. 193.743, nv Libert Paints en co) heeft gesteld dat omwille van het rechtszekerheidsbeginsel, de rechtsonderhorige recht geeft op een duidelijk kenbare rechtspositie in een ruimtelijk uitvoeringsplan. De uitwerking van stedenbouwkundige voorschriften vraagt vanwege het bestuur dikwijls een moeilijke evenwichtsoefening tussen flexibiliteit en rechtszekerheid, en ook de rechtspraak heeft het er moeilijk mee. Zo aanvaardt de Raad van State i.v.m. de kavels voor bedrijven, in relatie tot het rechtszekerheidsbeginsel, een voorschrift dat “*voor een beperkt aantal kavels van de maximale kavelgrootte van 5.000 m² kan worden afgeweken*” niet (RvS 5 februari 2008, nr. 179.312, Claerhout), en een voorschrift van “*5.000 m² als richtnorm voor de maximale kavelgrootte*” wel (RvS 14 september 2009, nr. 195.995, Van Pollaert).

De planhiërarchie is in beginsel absoluut. Met een ruimtelijk uitvoeringsplan strijdige voorschriften van lagere ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn van rechtswege opgeheven. Maar vooreerst rijst de vraag hoe deze bepaling moet geïnterpreteerd worden. Zo vormt volgens sommige rechtspraak (RvS 13 oktober 2006, nr. 163.594, nv Constructo) een andere bestemming voor 10 % van de oppervlakte van een gebied, geen afwijking. Tevens kan de Vlaamse Regering of de provincieraad ermee instemmen dat een lager ruimtelijk uitvoeringsplan afwijkt van een hoger ruimtelijk uitvoeringsplan en dat het de voorschriften ervan vervangt.

De procedure voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen verloopt eenvormig op de drie bestuursniveaus, en duurt ongeveer één jaar vanaf de voorlopige vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan door de Vlaamse Regering, de provincieraad respec-

tievelijk de gemeenteraad. Er wordt vanaf dat moment gedurende 60 dagen een openbaar onderzoek ingericht en ook ressorteert het plan reeds bepaalde rechtsgevolgen. Na een uitgebreide adviesronde, wordt het ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vastgesteld door de Vlaamse Regering, de provincieraad (gevolgd door een goedkeuring door de Vlaamse Regering), respectievelijk de gemeenteraad (gevolgd door een goedkeuring door de deputatie). Bezwaren moeten ernstig genomen worden, bv. een bezwaar dat stelt dat een omvorming van agrarisch naar natuurgebied ernstige gevolgen zal hebben voor de landbouwbedrijfsvoering (RvS 22 maart 2000, nr. 86.177, Alliet). Er volgt een publicatie bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad. Bij de definitieve vaststelling zijn ten opzichte van het plan dat in openbaar onderzoek gegaan is, enkel wijzigingen mogelijk op basis van de adviezen of bezwaren. Voor wijzigingen op eigen initiatief van de Vlaamse Regering echter moet de opmaakprocedure terug bij het beginpunt worden aangevat (RvS 24 oktober 2003, nr. 124.636, Penders); dit geldt ook mocht het definitief ruimtelijk uitvoeringsplan ten opzichte van het ontwerp nieuwe percelen bestrijken.

130. b) Stedenbouwkundige voorschriften.

Sinds de inwerkingtreding van de VCRO worden de categorieën van gebiedsaanduiding in het decreet zelf opgenomen. Een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan sorteert ten allen tijde onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding (waaronder wonen, bedrijven, landbouw, enz.).

De typevoorschriften die kunnen worden gebruikt bij het opstellen van stedenbouwkundige voorschriften van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, werden goedgekeurd als bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Er is in de praktijk veel variatie: elk ruimtelijk uitvoeringsplan heeft zijn eigen uitgewerkte stedenbouwkundige voorschriften. Voor het landbouwgebied bv. valt de grotere differentiatie op: zo bestaan er onder meer gebieden voor grondgebonden landbouw, gebieden voor grondgebonden landbouw en serreteelt, en bouwvrije agrarische gebieden.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan gepaard gaan met een onteigeningsplan, of met een rooilijnplan, waarover verder meer. In een ruimtelijke uitvoeringsplan kan ook een zone worden afgebakend waarin een recht van voorkoop wordt ingesteld voor de het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten, de intercommunales, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten, alsook de vennootschappen die een erkenning hebben van die instellingen of besturen. Dit recht van voorkoop geldt alleen maar bij definitief vastgestelde ruimtelijke uitvoeringsplannen en bij verkopen (geen andere overdrachten of vestigingen van zakelijke rechten, tenzij zij een verkapte verkoop uitmaken). Het definitief ruimtelijk uitvoeringsplan duidt ook aan welke de begunstigden van het recht van voorkoop zijn.

1.3. Rooilijnplannen

131. Een rooilijn kan worden omschreven als de huidige of de toekomstige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen. Het doel van het vaststellen van een rooilijn is om de strook ervóór bouwvrij te houden met het oog op een latere onteigening om de openbare weg uit te breiden. Is die onteigening al gebeurd dan is het de huidige grens, zoniet de toekomstige. Deze materie wordt beheerst door het Decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnplannen.

De rooilijn wordt vastgesteld in een rooilijnplan. De rooilijnplannen kunnen worden opgesteld op twee niveaus: de gewestelijke rooilijnplannen voor de gewestwegen en de gemeentelijke rooilijnplannen voor de gemeentewegen. Een rooilijnplan kan tegelijkertijd worden opgesteld met een ruimtelijk uitvoeringsplan, of apart volgens de procedure voorzien in het vermelde specifieke decreet.

De onroerende goederen, vereist voor de realisatie van de rooilijnplannen, kunnen worden verworven door onteigening in het algemeen belang. Behoudens uitzonderingen, is het verboden om een constructie (in de zin van de VCRO), te (ver)bouwen of herbouwen op een stuk grond dat door een rooilijn is getroffen.

Een rooilijn mag niet worden verward met een bouwvrije strook of achteruitbouwstrook, die doorgaans de aanleg van voortuintjes tot doel hebben en niet te maken hebben met de aanleg van wegen (en dus ook, in principe, niet zullen leiden tot onteigening).

2. Ruilverkaveling, landinrichting en natuurinrichting

2.1. Begrippen en algemeen

132. De ruilverkaveling, de landinrichting en de natuurinrichting zijn drie inrichtingsinstrumenten die betrekking hebben op het landelijk gebied. Het inrichten van gebieden houdt in dat éénmalige werken gebeuren om een gunstige Ausgangssituatie te bekomen voor bepaalde functies in het gebied: herverkaveling, infrastructuurwerken, grondverzet, structuurwerken aan waterlopen, bedrijfsverplaatsing, enz. De doelstellingen die men met de inrichting beoogt verschilt bij de drie instrumenten. Onder ruilverkaveling wordt verstaan de inrichting van het landelijk gebied met het oog op een economisch betere landbouwexploitatie. Landinrichting is gericht op het behoud, het herstel en de ontwikkeling van functies en kwaliteiten van de ruimte; dit is een zeer algemene definitie. Natuurinrichting is gericht op natuurontwikkeling (met inbegrip van natuurherstel) in het landelijk gebied.

133. Het belangrijkste bestuursorgaan verantwoordelijk voor deze inrichtingsmaatregelen in Vlaanderen is de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), opgericht bij Decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij. De VLM is een extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid. De Vlaamse Grondenbank is een afdeling van de VLM. Daarnaast worden bij de toepassing van inrichtingsinstrumenten dikwijls ook eigen instellingen opgericht, zoals bij

ruilverkaveling een ruilverkavelingscomité (dit is een beslissingsorgaan met rechts-persoonlijkheid, bestaande uit ambtenaren en vertegenwoordigers van de landbouw-sector) en een Commissie van Advies (dit is een adviesorgaan, waarin ook belang-hebbenden bij de ruilverkaveling zetelen).

Het juridisch kader voor de ruilverkaveling wordt gevormd door de Wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet, gewijzigd door Wet van 11 augustus 1978, en zijn uitvoeringsbesluiten. Een vorige wet dateerde van 1956. De landinrichting wordt sinds kort geregeld in het Decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting, en het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2014 betreffende de landinrichting. De decretale basis van de natuurinrichting vindt men in de artikelen 47 en 47bis van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurdecreet). De natuurinrichting wordt voornamelijk geregeld in de uitvoeringsbesluiten, inzonderheid het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet.

Meer dan 15 % van de oppervlakte van het Vlaamse Gewest is geruilverkaveld, en er zijn momenteel nog heel wat ruilverkavelingsprojecten lopende. Enkele landinrichtingsprojecten werden opgestart sinds de jaren 1990; er zijn ondertussen tientallen landinrichtingsprojecten lopende; daar zijn er nu enkele bijgekomen onder het nieuwe decreet (in de Vlaamse rand). De gemiddelde oppervlakte van een landinrichtingsproject bedraagt ongeveer 25.000 ha (= 250 km²). De natuurinrichtingsprojecten kenden hun start rond 2000; er zijn ongeveer 25 natuurinrichtingsprojecten ingesteld of in voorbereiding, die samen goed zijn voor een oppervlakte van bijna 10.000 ha.

134. Vanaf het einde van de jaren 1980 werd veel kritiek geuit op de eenzijdige landbouweconomische benadering in de ruilverkaveling ("*tabula rasa*"), die leidde tot een teloorgang van vele natuur- en landschapswaarden in geruilverkaveld gebieden (rooiing van bosjes, hagen en bomenrijen, nivellering van het reliëf; rechte trekken van beken, enz.). Er werd een ruilverkaveling "*nieuwe stijl*" gelanceerd, waarin men meer oog heeft voor natuur- en landschapswaarden, evenwel zonder dat dit in de wetgeving tot uiting kwam (en komt). Vanuit milieuoogpunt echter geldt wellicht nog steeds grotendeels: liever geen ruilverkaveling dan een ruilverkaveling nieuwe stijl. Daarnaast werden twee nieuwe instrumenten ontwikkeld, en voorzien van een eigen juridisch kader, met name de landinrichting (inzet voor verschillende doeleinden, mogelijk over grote oppervlakten) en de natuurinrichting (sectoraal, over kleine oppervlakten, beperkt tot hoofdzakelijk groene ruimtelijke bestemmingen). Soms worden de inrichtingsinstrumenten gecombineerd toegepast, in de zin dat ruilverkavelings- en natuurinrichtingsprojecten worden ingezet in het kader van een landinrichtingsproject, omdat vroeger landinrichting zelf een juridisch zwakker instrument was (onder meer was de uitvoering gebaseerd op vrijwilligheid). Nu landinrichting zelf een heel uitgebreide zogenaamde instrumentenkoffer bevat, is het het instrument dat de overheid het meeste mogelijkheden biedt tot een optimale inrichting van een gebied.

2.2. Ruilverkaveling

2.2.1. Doelstellingen en soorten maatregelen

135. De ruilverkaveling is gericht op een betere economische uitbating van landeigendommen, door middel van het vormen van aaneensluitende en regelmatige kavels die zo dicht mogelijk bij de bedrijfszetel liggen en een eigen uitweg hebben. Zij gaat gepaard met een herverkaveling, de aanleg en verbetering van wegen en afwatering, een grondverbetering (nivellering, enz.), het rooien van beplantingen, enz.

2.2.2. Procedure

136. De ruilverkavelingsprocedure duurt lang (minstens vijf jaar) en is ingewikkeld. Ook ligt nogal veel beslissingsmacht bij niet-democratisch samengestelde organen, met een overwicht van de landbouwbelangen. De belangen van de landeigenaars en van het natuurbehoud, de landschapszorg en het bosbeheer komen soms in de verdrukking. Er zijn wel op verschillende momenten inspraakmogelijkheden. Zo is er bij sommige stappen een betekening van de eigenaars en gebruiksgerechtigden met de mogelijkheid van het indienen van bezwaren en opmerkingen. Bij sommige stappen wordt ook een openbaar onderzoek georganiseerd. Betwistingen worden gebracht voor de vrederechter (dus niet voor de Raad van State).

De ruilverkavelingsprocedure verloopt in verschillende fases. Het initiatief kan genomen worden door 20 eigenaars of gebruiksgerechtigden. Er volgt dan de opmaak van lijsten (met onder meer de eigenaars, de percelen, enz.) en van een kavelplan. De minister beslist daarna de ruilverkaveling al dan niet "*nuttig te verklaren*". In positief geval worden een ruilverkavelingscomité en Commissie van Advies opgericht. Vervolgens wordt het ruilverkavelingsblok afgepaald, en worden lijsten (met onder meer een classificatie van de percelen volgens de cultuur- en bedrijfswaarde) en een kavelplan opgemaakt. Er volgt dan de opmaak van het plan van wegen en afwateringen, het landschapsplan, het herverkavelingsplan en de ruilverkavelingsakte. Daarna volgt een berekening van de meer- en minwaarden van de eigenaars en vruchtgebruikers en van hun bijdrage in de kosten van de uitvoering van de ruilverkaveling (deze zijn beperkt, zoals voor de aansluiting van elektriciteit aan weiden; de kosten van de ruilverkavelingswerken zijn ten laste van Vlaamse Gewest, de kosten voor de "*maatregelen van landinrichting*", bedoeld worden beplantingen, kleinschalige natuurontwikkeling, enz., worden voor 80 tot 100 % gesubsidieerd). Uiteindelijk volgt dan de fase van de uitvoering van de ruilverkaveling.

2.2.3. Invloed op het statuut van onroerende goederen

137. De ruilverkaveling is een juridisch krachtig instrument dat heel wat invloed heeft op het statuut van onroerende goederen.

Een belangrijk element is natuurlijk de verplichte kavelruil. De nieuwe kavels komen in de plaats van de oude. Daarbij moet de globale waarde van de nieuwe kavels in overeenstemming zijn met deze van de vroegere kavels. Ook moeten de hoedanig-

heid, oppervlakte en geschiktheid voor bepaalde teelten van de nieuwe kavels in overeenstemming zijn met deze van de vroegere kavels. Er moet een opleg gebeuren indien de globale waarde 2 % minder is dan deze van de vroegere kavels.

Ook kunnen (in beperkte mate) maatregelen van landinrichting (bedoeld worden de aanleg van beplantingen, de aanleg van amfibieënpoeien, de inrichting van kleine natuurterreinen, enz.) getroffen worden, op een oppervlakte die overeenstemt met maximaal 2 % van de globale waarde van de kavels.

Er ontstaan nieuwe juridische verhoudingen. Zo is de wijziging van pachtovereenkomsten mogelijk en geldt de ruilverkavelingsakte als nieuwe titel van eigendom.

Tijdens de ruilverkaveling geldt er een recht van voorkoop van de Vlaamse Landmaatschappij.

2.3. Landinrichting

2.3.1. Doelstellingen en soorten maatregelen

138. De landinrichting is gericht op het behoud, het herstel en de ontwikkeling van functies en kwaliteiten van de ruimte. Het doel van landinrichting verschilt van project tot project en kan bv. zijn: de inrichting van een gecontroleerd overstromingsgebied, de aanleg van een stadsbos, de uitbouw van toeristische infrastructuur zoals wandel-, fiets en ruiterspaden, enz. Het doel en de maatregelen worden bepaald in landinrichtingsplannen of in inrichtingsnota's bij andere projecten, plannen of programma's. De landinrichting is anders dan de ruilverkaveling niet noodzakelijk gericht op een herverkaveling of op de landbouw, maar dit is ook niet uitgesloten.

2.3.2. Procedure

139. Zoals bij de ruilverkaveling is de procedure uitgebreid en ligt in het geval van verplichte kavelruil nogal wat beslissingsmacht bij niet-democratisch samengestelde organen, zoals landcommissies. Dit kan ook moeilijk anders; men kan niet alles laten beslissen door de Vlaamse Regering. Er zijn wel op verschillende momenten inspraakmogelijkheden. Zo is er bij sommige stappen een betekening van de eigenaars en gebruiksgerechtigden met de mogelijkheid van het indienen van bezwaren en opmerkingen. Bij sommige stappen wordt ook een openbaar onderzoek georganiseerd. Betwistingen worden gebracht voor "*de rechter*". Prima facie is niet duidelijk welke rechter dit is. Voor ruilverkaveling is de vrederechter bevoegd; via een analogeredering komt men dus uit bij de vrederechter.

De procedure verloopt in verschillende fases. Bij een landinrichtingsproject wordt het initiatief genomen door de Vlaamse Regering. De VLM maakt de landinrichtingsplannen op, en de Vlaamse Regering of de Vlaamse minister, al naargelang het geval, stelt het vast. In bepaalde gevallen moet het worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ook wanneer de uitvoering van het plan voltooid is, wordt dit vastgesteld en gepubliceerd. De inrichtingsmaatregelen kunnen evenwel ook gebeuren ter uitvoering van een inrichtingsnota voor de realisatie van een (ander) project, plan of

programma, en in dat geval kan niet alleen de Vlaamse Regering, maar ook het provinciebestuur of het gemeentebestuur het initiatief nemen. Hoe lang de procedure zal duren, zal in grote mate afhangen van het feit of verplichte kavelruil of andere vrij zware instrumenten worden ingezet. Voor de toepassing van beheerovereenkomsten en dienstenvergoedingen in het kader van een beheervisie, neemt de Vlaamse Regering het initiatief.

2.3.3. Invloed op het statuut van onroerende goederen

140. De landinrichting is zoals de ruilverkaveling een juridisch krachtig instrument dat heel wat invloed kan hebben op het statuut van onroerende goederen. Het decreet bepaalt dat inrichtingswerken (zoals werken aan waterlopen, natuurontwikkelingswerken) kunnen worden uitgevoerd uit kracht van wet, die de eigenaar of gebruiker van het terrein moet gedogen, en dat erfdienstbaarheden tot openbaar nut kunnen worden gevestigd (bv. het gebruik door de bevolking van een wandelpad op je grond, het behoud en onderhoud van een aangelegde beplanting). De 2 %-regel bij maatregelen van landinrichting zoals bij ruilverkaveling geldt hier niet. Er zijn wel mogelijkheden tot het krijgen van een vergoeding voor waardeverlies van gronden of voor schade of hinder door de inrichtingswerken. Ten behoeve van een beheer ook nadat de inrichtingswerken zijn uitgevoerd, kunnen beheersovereenkomsten worden gesloten, alsmede kunnen dienstenvergoedingen uitgekeerd worden voor de uitvoering van een opgelegd beheer; ook zijn allerhande subsidies van toepassing. Er is voorzien in een koopplicht door de Vlaamse Grondenbank, op verzoek van een eigenaar wiens onroerend goed een ernstige waardevermindering ondergaat ten gevolge van de landinrichting, of indien de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering erdoor ernstig in het gedrang komt.

Op het vlak van verwerving en grondmobiliteit voorziet het decreet in de mogelijkheid dat gronden worden verworven, en in een recht van voorkoop van de Vlaamse Grondenbank in zones daartoe vastgelegd in het landinrichtingsplan of de inrichtingsnota. Tevens is een vrijwillige herverkaveling alsook een herverkaveling uit kracht van wet (dus verplichte kavelruil) mogelijk, zoals bij de ruilverkaveling. Een over- of onderbedeling van meer dan 5 % van de totale gebruikswaarde van de vroegere percelen, mag niet zonder toestemming van de gebruiker. Ook vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting en bedrijfsreconversie zijn mogelijk.

Er ontstaan in het geval van een verplichte herverkaveling nieuwe juridische verhoudingen. Zo is er een overgang van pachtovereenkomsten (op de nieuwe percelen) en geldt de herverkavelingsakte als nieuwe titel van eigendom.

2.4. Natuurinrichting

141. De natuurinrichting is gericht op de inrichting van het landelijk gebied met het oog op natuurontwikkeling (met inbegrip van natuurherstel). De mogelijke maatregelen zijn vergelijkbaar met deze bij een ruilverkaveling (zoals herverkaveling, infrastructuurwerken, waterhuishoudingswerken, bedrijfsverplaatsing, enz.).

De procedure voor de natuurinrichting kan korter of langer zijn naargelang de eigendomsstructuur en de maatregelen die worden genomen.

Een natuurinrichting kan heel wat invloed hebben op het statuut van onroerende goederen. Het hangt echter veel af van de soort maatregelen die worden genomen. Zo geldt indien een herverkaveling wordt doorgevoerd een analogie met de ruilverkaveling. In het gebied van het natuurinrichtingsproject bestaat de mogelijkheid van een onteigening (mits machtiging door de Vlaamse Regering) of van een vrijwillige verwerving van onroerende goederen door de Vlaamse Landmaatschappij, en geldt het recht van voorkoop inzake natuur van het Vlaamse Gewest.

HOOFDSTUK 6. BESCHERMING VAN HET ONROEREND ERFGOED

1. Begrippen en algemeen

142. De bescherming van het onroerend erfgoed wordt beheerst door het Decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (verkort: Onroerenderfgoeddecreet), en het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014. Dit Onroerenderfgoedbesluit legt de inwerkingtreding van het decreet, met uitzondering van bepaalde artikelen, vast op 1 januari 2015.

Voordien werd de bescherming van onroerend erfgoed nog beheerst door aparte decreten inzake monumenten, stads- en dorpsgezichten, landschappen, en archeologie. Het decreet brengt naast integratie, een zekere harmonisering en uniformisering en slaat op de bescherming en het beheer van o.m. monumenten, stads- en dorpsgezichten, landschappen, en archeologische sites.

De verantwoordelijke administratie is het Agentschap Onroerend Erfgoed (afgekort: Onroerend Erfgoed), een intern verzelfstandigd agentschap. Als gemeenten aan bepaalde voorwaarden voldoen, kunnen ze worden erkend als onroerenderfgoedgemeente en meer taken krijgen. De handhaving ressorteert evenwel onder de bouwinspectie.

2. Inventarissen

143. Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet in een expliciete rechtsgrond voor vijf inventarissen, m.n. de landschapsatlas, de inventaris van archeologische zones, de inventaris van bouwkundig erfgoed, de inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde en de inventaris van historische tuinen en parken.

De decretale verankering van de vaststelling van inventarissen zorgt voor een bijkomende verplichting. De vast te stellen inventarissen moeten voorafgaand aan een openbaar onderzoek worden onderworpen. Tot op heden gebeurt de inventarisatie op centraal niveau en werd de burger niet betrokken bij het inventarisatieproces. Ook de reeds voorheen decretaal verankerde inventarissen, zoals de huidige inventaris bouwkundig erfgoed met zijn meer dan 80.000 vastgestelde items, zullen aan dergelijk openbaar onderzoek moeten worden onderworpen.

De rechtsgevolgen van een opname in een inventaris verschillen van deze inzake beschermde goederen. In toepassing van de VCRO is het slopen van een in de inventaris bouwkundig erfgoed ingeschreven bouwwerk steeds aan de vergunningsplicht onderworpen zodat het advies van het agentschap bij elke sloop van een geïnventariseerde constructie dient te worden ingewonnen. Dit laatste geldt tevens voor de inventaris houtachtige beplantingen. Het Onroerenderfgoeddecreet bepaalt uitdrukkelijk dat de opname van een onroerend goed in een vastgestelde inventaris geen weigeringsgrond kan vormen voor eender welke vergunning of machtiging; dit moet begrepen worden als weigeringsgrond “*op zich*”, omdat anders de adviesverplichting geen zin heeft. M.a.w. de vergunningverlenende overheid zal, op basis van

het advies, moeten motiveren of de erfgoedwaarden zwaar genoeg wegen ten opzichte van de (andere) ruimtelijke ordeningsdoelstellingen of de belangen van de aanvrager, om een weigering te schragen.

Bovendien wordt een zorgplicht ingevoerd voor de administratieve overheid bij beslissingen over eigen werken of activiteiten, dus niet als vergunningverlener. Een administratieve overheid dient in al haar beslissingen over eigen werk of activiteit met een directe impact op de erfgoedwaarde van geïnventariseerd erfgoed steeds de zorgplicht in acht te nemen. Op grond hiervan zal elke overheid bij werken of activiteiten rekening moeten houden met de erfgoedkenmerken van geïnventariseerd erfgoed en elke betekenisvolle schade hieraan moeten beperken.

3. Archeologie

144. Archeologie vormt, samen met de handhaving, het meest uitgewerkte onderdeel van het Onroerenderfgoeddecreet, maar is tegelijk toch een deel dat in de loop van 2016 gefaseerd in werking zal treden (en volledig vanaf 1 juni).

Een belangrijk beginsel in het archeologiebeleid is dat het behoud *in situ* te verkiezen is boven het behoud *ex situ* en de bijbehorende opgravingen. Dit houdt in dat de verstoring van het bodemarchief zoveel mogelijk beperkt moet worden en het archeologisch erfgoed best wordt bewaard op de plaats waar het zich in de bodem bevindt. Daarom geldt voor archeologische artefacten, sites en ensembles het passiefbehoudsbeginsel: het is eenieder verboden goederen te ontsieren, te beschadigen, te vernielen of andere handelingen te stellen die de erfgoedwaarde aantasten. Voor archeologische ensembles geldt ook het actiefbehoudsbeginsel: dit houdt voor de zakelijkrechthouders en de gebruikers een verplichting in tot het bewaren en behouden als één geheel. Uiteraard kan dit beginsel niet op absolute wijze worden toegepast.

Een archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem, archeologische opgravingen of graafwerken zijn aan een voorafgaande toelating van of melding aan het agentschap onderworpen.

Wanneer voor grondwerken of bodemingrepen een stedenbouwkundige vergunning moet worden verkregen stelt het decreet in sommige gevallen verplicht om voorafgaand aan een aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning met ingreep in de bodem of een verkavelingsvergunning, een archeologisch vooronderzoek door een erkende archeoloog te laten uitvoeren. Oppervlaktecriteria bepalen of al dan niet een archeologisch vooronderzoek moet worden gehouden, naast de ligging in een voorlopig of definitief beschermde archeologische site (altijd vooronderzoek), of in de inventaris van archeologische zones (vooronderzoek al naargelang).

Op basis van het archeologisch onderzoek wordt vervolgens een archeologienota opgesteld, die door het agentschap moet worden bekrachtigd. Een bekrachtigde archeologienota geldt als toelating voor de in de nota omschreven archeologische opgravingen, zodat de aangestelde erkende archeoloog na de bekrachtiging (en indien een vergunning werd verkregen) de feitelijke opgravingen kan starten.

Het huidige Archeologiedecreet laat de vraag wie de kosten van een archeologisch onderzoek moet dragen, onbeantwoord. Een tijd ging men ervan uit dat de zorgplicht uit artikel 4, §2 van het Archeologiedecreet de basis kon vormen om de initiatiefnemer of eigenaar van een grond ertoe te verplichten archeologisch onderzoek uit te voeren en te financieren, alvorens hij zijn aangevraagde stedenbouwkundige werken kon aanvatten, maar een bekend cassatiearrest (Cass. 23 februari 2012, Vlaams Gewest/Woningbureau Paul Huyzentruyt, *TBO* 2012, 148-157) heeft daaraan een einde gesteld. Het Onroerenderfgoeddecreet komt aan de lacune tegemoet. Principieel zullen de kosten van het archeologisch vooronderzoek en het archeologisch onderzoek worden gedragen door de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning. Om het “*veroorzaker-betaalt*”-beginsel draaglijk te maken en aldus de kosten van het archeologisch onderzoek enigszins te spreiden, wordt in het Onroerenderfgoeddecreet voorzien in de mogelijkheid tot oprichting van een archeologiefonds.

4. Beschermd onroerend erfgoed

145. De decreetgever heeft er voor geopteerd de bescherming (in de volksmond vaak “*klassering*” genoemd) van de verschillende soorten erfgoed onder één hoofdstuk te behandelen. Wel valt de bescherming van onroerend erfgoed nog steeds uiteen in archeologische sites, monumenten, cultuurhistorische landschappen en stads- of dorpsgezichten, desgevallend met inbegrip van een overgangszone. Daarnaast zijn er ook de erfgoedlandschappen, die verder afzonderlijk worden bersproken.

4.1. Voorwerp van de bescherming en beschermingsprocedure

146. Een monument kan zowel een werk van de mens (bv. een kathedraal) of van de natuur (bv. een merkwaardige boom) of van beide samen zijn; ook de cultuurgoe-deren die integrerend deel van uitmaken van een monument (bv. een wandtapijt), vallen onder de bescherming, maar zij moeten worden opgesomd in bijlage bij het beschermingsbesluit, enkel dan zullen de rechtsgevolgen van de bescherming erop van toepassing zijn. Bij een cultuurhistorisch landschap primeert de natuurlijke omgeving en de open ruimte, wat niet verhindert dat een landschap waarop zich enkele gebouwen bevinden, in aanmerking komt voor bescherming. Bij bebouwing met een grotere densiteit spreekt men van een stads- en dorpsgezicht: een geheel van een of meer monumenten of onroerende goederen met omgevende bestanddelen. Ook archeologische sites kunnen beschermd worden. Wil met een soort buffering van het erfgoed, dan moet worden gekozen voor een overgangszone: het is niet de bedoeling een monument te bufferen via een bescherming als stads- en dorpsgezicht. Om een bescherming te rechtvaardigen moeten de monumenten, cultuurhistorische landschappen, stads- en dorpsgezichten, en archeologische sites van algemeen belang zijn door hun erfgoedwaarden.

Er zijn in Vlaanderen ongeveer 11.000 beschermde monumenten, 1.500 beschermde stads- en dorpsgezichten en 700 beschermde cultuurhistorische landschappen (samen goed voor ongeveer 3 % van de oppervlakte van Vlaanderen).

147. De beschermingsprocedure gebeurt in twee fasen: een voorlopige en een definitieve bescherming; beide besluiten worden genomen door de Vlaamse Regering (gedelegeerd naar de bevoegde minister). De rechtsgevolgen gelden voorlopig vanaf de voorlopige bescherming en zonder beperking in tijd vanaf de definitieve bescherming.

De inspraakmogelijkheden bij de bescherming van onroerend erfgoed worden gedeeltelijk vervroegd binnen de procedure. Zo geldt onder het nieuwe decreet een verplichte voorafgaande adviesaanvraag nog voor de beschermingsprocedure wordt ingezet (behoudens bij een dringende noodzakelijkheid, zoals een imminente dreiging tot sloop of moedwillige beschadiging).

Na het voorlopig beschermingsbesluit volgt een openbaar onderzoek (bekendgemaakt door aanplakking ter plaats en zo mogelijk via de gemeentelijke website). Behoudens bij cultuurhistorische landschappen, wordt het voorlopig beschermingsbesluit ook per beveiligde zending ter kennis gebracht aan de zakelijkrechthouders, die op hun beurt de gebruikers en eigenaars van de cultuurgoederen op de hoogte brengen. Wat betreft cultuurhistorische landschappen is afgestapt van de individuele kennisgeving aan de zakelijkrechthouders, wat te begrijpen valt wegens het vaak groot aantal eigenaars en bijgevolg de grote administratieve rompslomp. Bovendien wordt het besluit bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Alle rechtsgevolgen van de voorlopige bescherming blijven maximaal negen maanden gelden, met een mogelijke eenmalige verlenging van drie maanden, indien binnen deze periode geen definitieve beslissing tot bescherming is genomen.

Vooraleer tot de beslissing tot definitieve bescherming over te gaan kan de Vlaamse Regering advies inwinnen bij de Vlaamse Commissie inzake Onroerend Erfgoed. Dit advies spitst zich toe op de evaluatie van de ingewonnen adviezen en de geüite bezwaren die zijn voortgekomen uit het openbaar onderzoek. De bekendmaking van het definitief beschermingsbesluit gebeurt zoals bij het voorlopig beschermingsbesluit.

Een beschermingsbesluit valt onder de Formele Motiveringswet. In lijn daarmee bepaalt het Onroerenerfgoeddecreet dat het beschermingsbesluit o.m. de erfgoedwaarden moet aangeven die tot bescherming aanleiding hebben gegeven. In bijlage bij een definitief beschermingsbesluit zit ook een document waarin het agentschap zich uitspreekt over de bezwaren en adviezen. Daardoor wordt tegemoetgekomen aan de rechtspraak van de Raad van State, die recent enkele beschermingsbesluiten heeft vernietigd aangezien de bezwaarindieners uit de hun betekende documenten niet konden afleiden in welke mate hun bezwaren onderzocht werden. Aangezien de decreetgever er van uitgaat (zonder het tegenwoordig uitdrukkelijk te stellen) dat beschermingsbesluiten individuele besluiten zijn, moeten zij niet worden voorgelegd aan het voorafgaand advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, dat enkel van toepassing is op verordenende besluiten.

Om een goed zicht te krijgen op de erfgoedwaarden, krijgen de aangewezen ambtenaren toegang tot erfgoed dat is opgenomen in een vastgestelde inventaris of dat hiervoor zelfs nog maar in aanmerking komt, met uitzondering van particuliere woningen en bedrijfslokalen. De toegang tot particuliere woningen en bedrijfslokalen in het geval deze voor voorlopige bescherming in aanmerking komen, mogelijk tussen 9 en 21 uur mits machtiging van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, maar ofschoon het decreet dit oorspronkelijk voorzag, niet via een procedure op eenzijdig verzoekschrift, omdat het recht op tegenspraak moet gewaarborgd worden (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015).

148. Ook een wijziging of opheffing (in de volksmond “*deklassering*”) van een beschermingsbesluit is onder bepaalde voorwaarden en volgens een eigen procedure, alsook via de procedure van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan mogelijk. De waarborgen zijn (grotendeels) gelijkaardig als bij een bescherming (openbaar onderzoek, individuele kennisgeving bebehoudens bij cultuurhistorische landschappen, enz.).

De rechtspraak (RvS 28 januari 1998, nr. 71.256, vzw Restauratie Integratie Mechelen; RvS 18 april 2003, nr. 118.490, De Pauw; RvS 8 september 2003, nr. 122.597; RvS 2 april 2004, nr. 130.112, Gyselinck; RvS 1 oktober 2004, nr. 135.600; RvS 22 september 2009, nr. 196.272, Brawerman e.a.) dat de vergunningverlening geen de facto deklassering mag uitmaken, blijft wel overeind (bv. een verkavelingsvergunning die het beschermd kasteel volledig aan het zicht onttrekt, is onwettig). Niet elke (gedeeltelijke) sloop is echter een de facto deklassering. De Vlaamse Regering kan voortaan immers een toelating verlenen voor de gedeeltelijke sloop van een beschermd monument of zelfs voor de gehele sloop of voor het optrekken van een constructie binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht, indien de sloop geen wezenlijke impact op de erfgoedwaarden heeft. De volledige sloop van een beschermd monument is evenwel nog steeds absoluut verboden.

Wel rijst de vraag waarom de decreetgever alleen de opheffing of wijziging, doch niet de bescherming via een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan heeft mogelijk gemaakt.

4.2. Rechtsgevolgen van de bescherming voor beschermd erfgoed

4.2.1. Instandhouding en onderhoud

149. Ter vrijwaring van het onroerend erfgoed voorziet het decreet voor beschermd erfgoed in een actief- en passiefbehoudsbeginsel.

Volgens het passiefbehoudsbeginsel is het eenieder verboden goederen te ontsieren, te beschadigen, te vernielen of andere handelingen te stellen die de erfgoedwaarde aantasten.

Wat betreft beschermd erfgoed houdt het actiefbehoudsbeginsel een verplichting in de nodige instandhoudings-, beveiligings-, beheers-, herstellings- en onderhoudswerken uit te voeren om het goed in goede staat te behouden. Volgens de recht-

spraak (Gent 3 december 1999, *TMR* 2000, 332) is daarbij niet van belang dat een gebouw niet in goede staat verkeerde bij aankoop door de huidige eigenaar. Als het herstel evenwel zo zware kosten met zich meebrengt dat ze een gezin of bedrijf zouden ten gronde brengen, en de betrokkene geen schuld heeft aan het verval, treft hem geen schuld wanneer hij het herstel niet uitvoert (Gent 3 oktober 1985, *RW* 1986-87, 1694).

Het Onroerenderfgoedbesluit somt de algemene voorschriften voor instandhouding en onderhoud van beschermd erfgoed op. Deze zijn enkel van toepassing indien ze niet afwijken van de bijzondere voorschriften, welke normaal deel moeten uitmaken van het beschermingsbesluit.

4.2.2. Toelating of machtiging voor handelingen aan beschermd erfgoed

150. Voor handelingen aan of in beschermde goederen is een toelating van het agentschap (of desgevallend de erkende onroerenderfgoedgemeente) nodig. De lijst van deze handelingen staat in het beschermingsbesluit en/of in het Onroerenderfgoedbesluit, al naargelang het geval. In bepaalde gevallen volstaat een loutere melding aan het agentschap. Een belangrijke vernieuwing is de beperking in de tijd van de toelating, naar analogie met de stedenbouwkundige vergunning. Indien twee jaar na het verlenen van de toelating niet met de werken werd gestart of gedurende meer dan drie opeenvolgende jaren de werken werden onderbroken, vervalt de toelating. Deze termijn vangt aan op de dag na de datum van de bekendmaking van de beslissing.

Om een maximale afstemming van de beschermingen met de VCRO en andere vergunningverlenende regelgeving te bekomen, voorziet het Onroerenderfgoeddecreet in een procedurele integratie van de toelating en andere vergunningsplichten. Zo zal voor toelatingsplichtige handelingen aan of in beschermde goederen waarvoor ook een stedenbouwkundige, verkavelings- of milieuvergunning vereist is of een vergunning overeenkomstig het Bosdecreet of het Natuurdecreet steeds voorafgaand door de vergunningverlenende overheid advies worden ingewonnen bij het agentschap overeenkomstig de procedurebepalingen van de desbetreffende regelgeving. Het advies is niet langer bindend indien negatief. Belangrijk is echter dat het advies de gevolgen van direct-werkende normen, of zorgplichten en doelstellingen in andere beleidsvelden heeft als omschreven in de VCRO. Het actief- en passiefbehoudsbeginsel zijn direct-werkende normen, zodat een vergunning moet worden geweigerd indien de toekenning het beschermd goed zou ontsieren, beschadigen, vernielen, de erfgoedwaarde ervan zou aantasten, of het goed de facto zou deklasseren.

151. De verhouding tussen latere beschermingsbesluiten en voorheen verleende (maar nog niet uitgevoerde) vergunningen doet vele vragen rijzen, en heeft in het verleden aanleiding gegeven tot uiteenlopende rechtspraak.

Zo oordeelde het Hof van Cassatie (o.m. Cass. 1 februari 1977, *Arr.Cass.* 1977, I, 607) dat een later beschermingsbesluit een vroegere bouwvergunning onuitvoerbaar kon maken, omdat een beschermingsbesluit (meer) het algemeen belang dient.

De Raad van State oordeelde eerst (RvS 8 februari 1974, nr. 16.236, Huriaux-Ponselet) nog dat de wetgevingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed gescheiden zijn en naast elkaar staan, doch nam later aan (RvS 25 februari 1992, nr. 38.820, en 3 juli 1992, nr. 39.979, nv Imsay) dat een beschermingsbesluit een eerder verleende bouwvergunning (tot sloop) niet kon onuitvoerbaar maken, omdat deze verworven rechten met zich mee brengt.

Tegenwoordig evenwel sluit de Raad van State (RvS 3 juni 2010, nr. 204.610, Verboren) opnieuw aan bij de cassatierechtspraak: een later uitgevaardigd beschermingsbesluit primeert als hogere rechtsnorm boven een sloop- of bouwvergunning, omdat het intrinsiek private belang van de vergunning immers moet wijken voor het algemeen belang waardoor het beschermingsbesluit is ingegeven.

4.2.3. Primauteit van de ruimtelijke ordening

152. De beschermingsvoorschriften kunnen volgens het Onroerenderfgoeddecreet geen beperkingen opleggen die werken of handelingen absoluut verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen. Hiermee werd een bepaling uit het Landschapsdecreet overgenomen die een bevestiging vormden van (contro-versiële) rechtspraak van de nederlandstalige kamers van de Raad van State. Daardoor kon vroeger een bouwverbod in een woonpark, en recent onder meer een bescherming van hoogstamboomgaarden in een woongebied niet door de beugel van de Raad van State (RvS 23 juni 2004, nr. 132.901, Labeke). Door deze primauteit van de ruimtelijke ordening kunnen beschermingsbesluiten de kansen die een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geeft, niet tenietdoen volgens een soort haasje over dat men in Nederland wel kent. De kwalificatie door de Raad van State (RvS 30 september 2009, nr. 196.532, Emmerechts) van een beschermingsbesluit als individueel besluit, dat ondergeschikt is aan een verordenend besluit, zoals een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, wordt hiermee impliciet bevestigd. Nochtans strookt dergelijke voorrang van de ruimtelijke ordening allerm minst met het wezen van het onroerenderfgoedbeleid, waarin men onder meer grote landschappen moet kunnen beschermen over ruimtelijke bestemmingen heen, of het behoud moet kunnen nastreven van een oude fabriek in industriegebied.

Er moet worden opgemerkt dat de bepaling in het Landschapsdecreet die een zekere primauteit van de landbouw inhield, wel werd achterwege gelaten.

4.3. Geen schadevergoedingsregeling, wel erfgoedpremies

153. De bescherming van erfgoed brengt ontegensprekelijk bepaalde gebruiksbeperkingen met zich mee. De decreetgever heeft evenwel beslist om alle erfgoed gelijk te behandelen en niet in een schadevergoedingsregeling te voorzien. Deze beslissing valt te verdedigen. Dit neemt evenwel niet weg dat in uitzonderlijke gevallen de rechtsonderhorige een schadevergoeding kan vorderen voor de burgerlijke rech-

ter. Bij de beoordeling of men al dan niet recht heeft op een schadevergoeding kan immers worden teruggevallen op het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015).

De bestaande verschillende premies worden vervangen door één erfgoedpremie. Die kan worden toegekend voor beheersmaatregelen of werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor het behoud of de herwaardering van beschermd onroerend erfgoed. De nieuwe voorwaarden en procedures voor het verkrijgen van premies worden omschreven in het Onroerenderfgoedbesluit. Provinciale en gemeentelijke overheden moeten niet meer verplicht bijdragen aan de restauratiepremie voor werkzaamheden aan beschermde monumenten. De verschillende behandeling van overheidsinstanties en privaatrechtelijke personen bij de premies is redelijk en verantwoord volgens het Grondwettelijk Hof (Gw 1 oktober 2015, nr. 132/2015).

5. Erfgoedlandschappen

154. Het decreet voorziet verder in de mogelijkheid erfgoedlandschappen af te bakenen in ruimtelijke uitvoeringsplannen, op basis van door onroerenderfgoedrichtplannen of op basis van opname in de vastgestelde landschapsatlas. De huidige reeds definitief vastgestelde ankerplaatsen worden beschouwd als een vaststelling van de landschapsatlas en als onroerenderfgoedrichtplannen. Er zijn momenteel 70 (voorlopig) beschermde ankerplaatsen; het aantal definitief beschermde ankerplaatsen die in erfgoedlandschappen werden omgezet is nog steeds gering. Door erfgoedlandschappen af te bakenen (en er stedenbouwkundige voorschriften aan te koppelen) kunnen grotere ruimtelijke gehelen worden beschermd dan gewoonlijk in beschermingsbesluiten het geval is.

155. Binnen de erfgoedlandschappen geldt voor iedereen een zorgplicht voor de erfgoedwaarden zoals voorgeschreven in het ruimtelijk uitvoeringsplan: *“Iedereen die werken en handelingen verricht of daarvoor de opdracht verleent, neemt zo veel mogelijk zorg in acht voor de erfgoedwaarden van een erfgoedlandschap, zoals bepaald in het plan dat van toepassing is.”* Zo kunnen erfgoedlandschappen zelfs zonder stedenbouwkundige voorschriften ook ten aanzien van burgers rechtsgevolgen met zich mee brengen. De stedenbouwkundige voorschriften kunnen de zorgplicht concreter maken. Uiteraard doet de afbakening als erfgoedlandschap in geen geval afbreuk aan strengere voorschriften van de binnen de afbakening gelegen beschermde onroerende goederen of aan strengere voorschriften met betrekking tot beschermde landschappen.

Een administratieve overheid zal principieel geen werkzaamheden en handelingen mogen ondernemen, noch toestemming of een vergunning verlenen voor activiteiten die een erfgoedlandschap geheel of gedeeltelijk kunnen vernietigen of betekenisvolle schade kunnen veroorzaken.

Voor eigen werken of het verlenen van een opdracht hiervoor of over een eigen plan of verordening is de administratieve overheid er bovendien toe gehouden te voorko-

men dat aan erfgoedwaarden ervan, zoals bepaald in het onroerenderfgoedrichtplan dat van toepassing is, schade wordt veroorzaakt, en betekenisvolle schade aan de erfgoedwaarden zo veel mogelijk beperken door schadebeperkende maatregelen te nemen. Volgens de parlementaire voorbereiding (*Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 69) mag enkel bij gebrek aan een alternatief, in combinatie met een dwingende noodzaak tot het uitvoeren van dat werk omwille van redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, de tweede optie worden aangewend. Het valt te betreuren dat de decreetgever geen mogelijkheid tot compenserende maatregelen (cf. natuur en bos) heeft ingevoerd.

HOOFDSTUK 7. SECTORAAL MILIEURECHT

1. Waterbeheer

1.1. Begrippen en algemeen

156. Het kwalitatief waterbeheer, dit de bescherming van het oppervlaktewater en het grondwater tegen verontreiniging, is geregeld in afzonderlijke (sectorale) wetgeving, en via het milieuvergunningenstelsel. Zo geldt een verbod op de lozing van afvalwater tenzij met een milieuvergunning of melding, al naargelang het geval, en overeenkomstig de lozingsvoorwaarden. Ook bestaat er een heffing op de waterverontreiniging die van toepassing is op iedereen die in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar, water heeft afgenomen van het openbaar waterdistributienet en/of een eigen waterwinning heeft geëxploiteerd en/of water heeft geloosd. Voor de berekening van het heffing wordt een onderscheid gemaakt tussen “grote” en “kleine” verbruikers. Ook grondwaterwinnigen vallen onder het milieuvergunningenstelsel en zijn vanaf 500 m³ (of wanneer ze bestemd zijn voor de openbare drinkwatervoorziening) onderworpen aan een heffing. Het kwantitatief waterbeheer, dit is het beheer van waterpeilen en watervoorraden, wordt deels beheerst door oude wetgeving (onder meer op de polders en wateringen), die vooral tot doel heeft de bevolking te behoeden voor wateroverlast en de belangen van de landbouw te dienen.

Het integraal waterbeleid, dat meer uitgaat van de watersystemen zelf, vormt een nieuw thema, vooral sinds een Europese kaderrichtlijn terzake. Deze richtlijn werd in het Vlaamse Gewest omgezet in het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid. Het decreet bevat daarnaast echter ook heel wat elementen die niet van Europeesrechtelijke oorsprong zijn. Het decreet streeft naar een multifunctioneel gebruik van watersystemen en formuleert een ganse reeks, voor een deel ook nieuwe, beginselen van het milieubeleid specifiek voor het (integraal) waterbeleid. Centraal staat een (zwaar opgezette) waterbeleidsplanning, met o.m. stroomgebiedbeheerplannen en (deel)bekkenbeheerplannen, die worden vastgesteld door de Vlaamse Regering via een vastgelegde procedure. In de procedure is onder meer een uitgebreide advisering door bestuurlijke instanties en een openbaar onderzoek gedurende 180 of 60 dagen (al naargelang het geval) voorzien.

1.2. Watertoets

157. De watertoets van artikel 8 van het decreet richt zich tot alle overheden die over een vergunning, een plan of programma moeten beslissen. Zo’n vergunning kan zijn onder meer een stedenbouwkundige, verkavelings- of milieuvergunning. Zo’n plan kan zijn onder meer een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het is het wellicht belangrijkste instrument dat er moet voor zorgen dat schadelijke effecten voor watersystemen door beslissingen in andere beleidsdomeinen, zoals de ruimtelijke ordening, worden voorkomen, beperkt, hersteld of gecompenseerd. De achterliggende bedoeling is ook

dat onder meer geen stedenbouwkundige vergunningen meer worden verleend voor nieuwbouw in gebieden die gevoelig zijn voor overstromingen, ofschoon het decreet zulks natuurlijk niet met zoveel woorden zegt. De formulering in het decreet is nogal ingewikkeld maar komt erop neer dat de overheid door de vergunning, het plan of het programma te weigeren of onder voorwaarden goed te keuren, schade aan de watersystemen te vermijden, beperken, herstellen of compenseren. De watertoets brengt een bijzondere formele motiveringsverplichting met zich mee voor de vergunningverlenende overheid (RvS 23 mei 2011, nr. 213.397, vzw Milieufrent Omer Wattez). Een uitvoeringsbesluit regelt de toepassing van de watertoets nader en bevat ook kaarten met de “overstromingsgevoelige gebieden” die relevant zijn voor de toepassing van de watertoets. Zij hebben niet de gevolgen die het decreet aan overstromingsgebieden verbindt.

1.3. Overzones en overstromingsgebieden

158. De bepalingen in de (deel)bekkenbeheerplannen kunnen beperkingen opleggen maar mogen evenwel geen beperkingen vaststellen die absoluut werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen, met uitzondering van de werken of handelingen binnen “overstromingsgebieden en oeverzones”. Daarbinnen kan dus weldegelijk een bouwverbod worden opgelegd. Er zijn ook nog andere beschermingsmaatregelen, zoals een verbod op bemesting, met uitzondering van bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing, en dit tenminste in een zone van 5 à 10 meter, naargelang het geval, in oeverzones. Ook kan er een recht van voorkoop van het Vlaamse Gewest worden ingesteld. Het gaat hier telkens om afgebakende gebieden in de (deel)bekkenbeheerplannen, te onderscheiden van de overstromingsgevoelige gebieden in het kader van de watertoets.

Er is een regeling voor gedwongen aankoop door het Vlaamse Gewest bij ernstige waardevermindering van het onroerend goed of het ernstig in gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering, alsook voor schadevergoeding in geval van inkomstenverlies, maar deze regeling is beperkt tot afgebakende overstromingsgebieden en oeverzones.

1.4. Waterwingebieden en beschermingszones

159. Voor grondwaterwinningen van categorie C, dit is voor openbare drinkwatervoorziening, moeten formeel waterwingebieden en beschermingszones van type I, II of III worden aangeduid. Bij uitvoeringsbesluit werden de daar geldende verbodsbepalingen opgesomd. Deze voorschriften kunnen niet enkel slaan op het lozen, deponderen of opslaan, maar ook op het vervoeren of afvoeren van stoffen en daarnaast ook op kunstwerken of werkzaamheden die een wijziging in de ondergrond teweegbrengen, die een gevaar voor vervuiling van het grondwater inhoudt. Belangrijk is dat de voorschriften voor deze waterwingebieden en beschermingszones verordenende

kracht hebben. Dit betekent dat de overheid, bij het nemen van besluiten op basis van enige andere wetgeving, niet mag ingaan tegen de regels die in die gebieden van kracht zijn. Voor sommige handelingen die een potentiële bedreiging vormen voor het grondwater kan niettemin vergunning worden bekomen.

2. Bodembeheer en bodemsanering

2.1. Begrippen en algemeen

160. Vaak is de huidige bodemverontreiniging het resultaat van vervuilende activiteiten in het (ver) verleden, toen nog niet zoveel aandacht werd besteed aan de milieuproblematiek. Bodemsanering is het saneren van de aldus (soms historisch) vervuilde gronden. Het is duidelijk dat zulks om een omvattende wetgeving vraagt, die onder meer regelt wanneer moet worden gesaneerd, door wie, wie voor de saneringskosten moet instaan, wie uiteindelijk aansprakelijk is voor de kosten, alsook wat met de uitgegraven grond mag gebeuren, enz. Daarnaast is er ook de problematiek van de bodembescherming tegen o.m. bodemerosie en bodemverdichting.

Het juridisch kader voor de bodemsanering, het grondverzet en de bodembescherming wordt gevormd door het Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (verder: Bodemdecreet) en zijn uitvoeringsbesluiten, in het bijzonder het nieuw Vlaams Reglement betreffende de Bodemsanering en bodembescherming (VLAREBO). Daarnaast is ook het Milieuvergunningsdecreet, VLAREM I en VLAREM II van belang. Het Bodemdecreet beoogt tevens de potentiële verwervers van gronden op de hoogte te brengen van een eventuele bodemverontreiniging. Om deze doelstellingen te verwezenlijken voorziet het decreet onder meer in een regeling van identificatie en inventarisatie van verontreinigde gronden, en een regeling bij overdracht van gronden en sluiting van inrichtingen.

De voornaamste bevoegde instantie inzake bodemsanering is de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), een extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid.

2.2. Inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden

161. Het decreet organiseert de inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden. Door middel van een “*oriënterend bodemonderzoek*”, dat verplicht is bij onder meer de verkoop van een “*risico-grond*” (bv. gronden waarop een risico-inrichting staat of stond), of bij de exploitatie of stopzetting van een risico-inrichting (zoals een benzinestation), verkrijgt de OVAM informatie over welke gronden (in welke mate) verontreinigd zijn.

Alle gegevens van bodemverontreiniging worden per kadastraal perceel opgenomen in een “*grondeninformatieregister*” aangelegd door de OVAM. Uit deze databank levert de OVAM op aanvraag of soms ambtshalve “*bodemattesten*”. Onder meer voortgaand aan overeenkomsten betreffende de overdracht van gronden moet de ver-

koper een bodemattest bij de OVAM aanvragen, zodat de koper geïnformeerd wordt over de bodemtoestand. De gemeente wordt opgelegd een “*gemeentelijke inventaris (van de risicogronden)*” aan te leggen. Zij doet dit op basis van onder meer gegevens over milieuvergunningen, vroegere exploitatievergunningen, enz. De gemeente verstrekt informatie uit deze inventaris op aan eenieder die erom verzoekt overeenkomstig de wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur.

2.3. Bodemsanering

162. Het decreet maakt het onderscheid tussen nieuwe, historische en gemengde bodemverontreiniging bij het bepalen van het saneringsregime. Nieuwe bodemverontreiniging is totstandgekomen na de inwerkingtreding van het vroegere Bodemsaneringdecreet (29 oktober 1995); daarvoor geldt een streng regime. Voor historische bodemverontreiniging, die dateert van vóór die datum, geldt een minder streng regime. In sommige gevallen is er sprake van gemengde bodemverontreiniging. Voor zover een scheiding tussen nieuwe en historische bodemverontreiniging mogelijk is, wordt elke verontreiniging volgens zijn eigen regime behandeld; zoniet wordt redelijkerwijze een zo accuraat mogelijke verdeling opgemaakt, waarover de OVAM dan uitspraak doet. Gemeenschappelijk aan beide regimes is dat de saneringsplichtige moet het beschrijvend bodemonderzoek en de bodemsanering prefinancieren. Hij wordt aangeduid via een getrapt of cascade systeem: de exploitant van de hinderlijke inrichting, de gebruiker of de eigenaar. Er geldt een vrijstelling van de saneringsplicht voor de zogenaamde “*onschuldige bezitter*”.

Er bestaan specifieke regelingen voor de sanering van sites, en van waterbodems. Voor de sanering van bodemverontreiniging veroorzaakt door lekkende stookolie-tanks, werd een fonds opgericht dat tot een bepaald bedrag volledig tussenkomt in de saneringskosten.

163. De eerste stap in de bodemsanering, normaliter na het oriënterend bodemonderzoek, is het “*beschrijvend bodemonderzoek*” (onder leiding van een erkend bodemsaneringsdeskundige), dat wordt uitgevoerd om de ernst van de bodemverontreiniging vast te stellen. Daarna volgt het opstellen van een bodemsaneringsproject. In positief geval verleent de OVAM binnen de 90 dagen na ontvangst van het bodemsaneringsproject een conformiteitsattest dat geldt als milieuvergunning (of melding) en stedenbouwkundige vergunning voor de bodemsaneringswerken. Vervolgens is er dan de fase van de bodemsaneringswerken, gevolgd door een evaluatieonderzoek door een erkend bodemsaneringsdeskundige, en in positief geval een eindverklaring door de OVAM.

Het gebruik van – al dan niet na een bodemsanering – uitgegraven bodem wordt geregeld in het VLAREBO. Men maakt daarbij het onderscheid tussen het gebruik van uitgegraven bodem als bodem en het gebruik van uitgegraven bodem voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product. Het VLAREBO stelt een traceerbaarheidsprocedure in (met o.m. een technisch verslag en een grondverzettoelating).

164. Er zijn heel wat overige met een bodemsanering samenhangende maatregelen. Zo kan de OVAM veiligheidsmaatregelen opleggen indien de bodemverontreiniging een acuut gevaar oplevert. De OVAM kan tevens gebruiksbeperkingen opleggen indien de bodemverontreiniging het gebruik van verontreinigde gronden beperkt of verhindert (bv. een verbod groenten in de tuin te kweken). Indien de bodemverontreiniging het gebruik van verontreinigde gronden overeenkomstig hun bestemming verhindert, kan de Vlaamse Regering op advies van de OVAM bestemmingsbeperkingen opleggen, nadat de eigenaar en gebruiker van de verontreinigde gronden of desgevallend de gemandateerde gehoord zijn. Tevens regelt het decreet het administratief beroep bij de Vlaamse Regering tegen beslissingen van de OVAM.

2.4. Bodembescherming

165. De Vlaamse Regering kan maatregelen vaststellen voor de bescherming van de bodem (bv. tegen bodemerosie). Deze maatregelen kunnen algemene bindende voorschriften over het gebruik van de bodem inhouden. Ook allerlei subsidieregelingen zijn mogelijk. In werkelijkheid wordt de bodemerosie en bodemverdichting vooral bestreden via de regelingen in het kader van de plattelandsontwikkeling.

3. Natuurbehoud

3.1. Begrippen en algemeen

166. De materie van het natuurbehoud wordt in het Vlaamse Gewest beheerst door het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurdecreet), dat in het Vlaamse Gewest voor een groot deel de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud vervangt. Een belangrijk uitvoeringsbesluit is het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (verkort: Natuurbesluit). Het uitvoeringsbesluit bevat onder meer een hoofdstuk over de wijziging van vegetatie en kleine landschapselementen, waarin onder meer de natuurvergunning wordt ingevoerd.

De bevoegde administratie is het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid.

De maatregelen inzake natuurbehoud kunnen worden onderverdeeld in algemene maatregelen (ook wel horizontale maatregelen genoemd), die in beginsel op het ganse grondgebied betrekking hebben (zorgplicht, natuurtoets, natuurvergunning), gebiedsgerichte maatregelen (natuurlijke structuur, speciale beschermingszones, natuurreservaten), en soortengerichte maatregelen.

3.2. Algemene maatregelen

3.2.1. Zorgplicht en natuurtoets

167. De “*zorgplicht*” van artikel 14 van het Natuurdecreet (het woord wordt niet gebruikt in het decreet) is nogal uitvoerig en ingewikkeld geformuleerd maar komt erop neer dat iedereen die iets doet in de natuur (of daartoe opdracht geeft), redelijkerwijze schade aan de natuur moet voorkomen, beperken en indien dit niet mogelijk is, herstellen. de nadelige impact van zijn handelen moet beperken. Uit de formulering van deze zorgplicht kan worden afgeleid dat het om een middelen- of inspanningsverplichting gaat, geen resultaatsverplichting. De zorgplicht richt zich tot de burger, zowel als tot de overheid. De bepaling geldt dus voor de overheid die een waterloop met kikkerdril ruimt, iemand die een huis bouwt op een perceel waarop zich een oude boom bevindt, evengoed als voor een landbouwer die grasland maait waarop zich nog nesten met jonge kieviten bevinden. De vraag die telkens rijst is of men van de betrokkene redelijkerwijze kan verwachten dat hij iets (anders) doet: de waterloop op een ander tijdstip ruimen, de oude boom sparen, het grasland later maaien, ... Zo iets is steeds een feitelijke beoordeling, die in geval dat een overtreding wordt vervolgd, door de strafrechter zal gebeuren. Er zijn reeds heel wat toepassingsgevallen in de (straf)rechtspraak.

Voor bepaalde activiteiten bestaan concrete regelingen. Zo is het overeenkomstig het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 1984 houdende maatregelen inzake natuurbehoud op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen, verboden (ook voor particulieren) biociden te gebruiken op de openbare bermen.

168. De “*natuurtoets*” van artikel 16 van het Natuurdecreet (ook dit woord wordt niet gebruikt in het decreet) houdt in dat de vergunningverlenende overheid er zorg voor moet dragen dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen. De bepaling richt zich dus uitsluitend tot de overheid. Een formele motiveeringsvereiste bevat de bepaling niet (RvS 27 oktober 2011, nr. 216.081, gemeente Balen).

De daadwerkelijke impact van de natuurtoets hangt onder meer af van hoe men vermijdbaar interpreteert. De regeling in het Natuurdecreet heeft niet tot doel aan de vergunningverlenende overheid een vrijgeleide te verlenen om iedere vergunning of toestemming te weigeren: vermijdbare schade is schade die vermeden kan worden door een activiteit op een andere wijze uit te voeren (bv. met andere materialen of op een andere plaats op de locatie). Dus slechts wanneer een natuurvriendelijker alternatief bestaat en de aanvrager dit (zoals blijkt uit zijn aanvraag) niet wil toepassen, mag de vergunning geweigerd worden. Deze visie in de parlementaire voorbereiding werd bevestigd door de Raad van State (RvS 7 december 2006, nr. 165.664, bvba Belgicaplant).

3.2.2. Bescherming van vegetatie en kleine landschapselementen

169. In het Natuurdecreet wordt voorzien dat de Vlaamse Regering onder bepaalde voorwaarden algemene maatregelen kan nemen en daarbij onder meer een vergunningsplicht invoeren. Hiermee wordt in essentie bedoeld een regeling ter bescherming van vegetatie en kleine landschapselementen, door de wijziging ervan te verbieden of vergunningsplichtig te maken. Deze maatregelen zijn echter onderworpen aan de beperkingen die inhouden dat behoudens een aantal uitzonderingen, de bedrijfsvoering en het teeltplan in de landbouw niet mogen worden geregeld, dat een zekere ondergeschiktheid ten opzichte van de ruimtelijke ordening moet worden in acht genomen. De concrete regeling is neergelegd in het Natuurbesluit van 23 juli 1998, en eerst in dit uitvoeringsbesluit is er sprake van de natuurvergunning, en dan nog slaat deze term niet op alle vergunningen. Wij gebruiken de term evenwel wel in zijn algemeenheid.

170. Onder de natuurvergunning vallen volgens het Natuurbesluit de volgende activiteiten:

- het wijzigen van historisch permanenten graslanden (m.i.v. het daaraan verbonden micro-reliëf en poelen) in groene ruimtelijke bestemmingen, en holle wegen, graften, bronnen, vennen en heiden, moerassen en waterrijke gebieden, en duinvegetaties in alle ruimtelijke bestemmingen. Voor sommige van deze vegetaties verwijst naar Natuurbesluit naar karteringseenheden van de Biologische Waarderingskaart (BWK). De meeste rechtspraak aanvaardt dat er met de BWK wordt rekening gehouden, zonder dat er verordenende kracht mag worden aan toegekend. Het Hof van Cassatie (Cass. 13 september 2011, nr. P.11.0200.N) heeft wel benadrukt dat voor zover het gaat om historisch permanente graslanden, deze tevens moeten voldoen aan de definitie van historisch permanent grasland in het Natuurdecreet;
- het wijzigen van vegetatie als zodanig in groene en geelgroene ruimtelijke bestemmingen en bepaalde beschermde gebieden. Een bekend toepassingsgeval in de rechtspraak (Corr. Dendermonde 21 december 2007, *TMR* 2008, 670 en 674) vormt het wildcrossen met motors of quads in een speciale beschermingszone;
- het wijzigen van bepaalde kleine landschapselementen (zoals houtachtige beplantingen, maar ook poelen) in agrarische gebieden, landschappelijke waardevolle agrarische gebieden en groenere ruimtelijke bestemmingen, en bepaalde beschermde gebieden.

Er gelden een aantal uitzonderingen, o.m. voor zover uitdrukkelijk voldaan is aan de zorgplicht (bv. huiskavels van een vergunde woning en/of bedrijfsgebouw; stedenbouwkundige vergunning na advies van het agentschap; goedgekeurd beheersplan voor een natuurreservaat of bos, en dergelijke; normale onderhoudswerken). Als een intercommunale beschikt over een stedenbouwkundige vergunning, zonder dat in die vergunningsprocedure de vergunningverlenende overheid advies heeft gevraagd aan het ANB, en vervolgens zonder natuurvergunning moerasvegetaties wijzigt in een industriegebied volgens het gewestplan om gronden bouwrijp te maken, dan zijn deze werken wederrechtelijk; er kan in dat verband geen “*eenheidsbeginsel*”, voor zover het zou bestaan, worden ingeroepen m.a.w. het door het bestuur gewekt vertrouwen vormt geen grond om zelf de wet niet na te leven (RvS 27 januari 2000, nr.

84.964, cv West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie, Huisvestingsbeleid en Technische Bijstand). Het ontbreken van het advies van het ANB maakt de stedenbouwkundige vergunning niet onwettig (tenzij dit advies vereist is op grond van andere wetgeving) maar onuitvoerbaar (RvS 22 april 2010, nr. 203.204, Gheldof).

Naargelang het geval wordt de natuurvergunning verleend door de minister, het college van burgemeester en schepenen of de bestendige deputatie. In de twee laatste gevallen is er een administratief beroep binnen de 30 dagen bij de bestendige deputatie respectievelijk de minister mogelijk. De beroepstermijn bedraagt 30 dagen. Niet alleen de aanvrager, maar ook de buitendienst van het agentschap en de belanghebbenden kunnen beroep instellen. Zowel in eerste aanleg als in beroep moet de vergunningverlenende overheid het (niet-bindend) advies van (de buitendienst van) het ANB inwinnen en de beslissing onder meer openbaar bekendmaken; in eerste aanleg wordt in bepaalde gevallen ook een openbaar onderzoek gedurende 30 dagen georganiseerd. Inclusief administratief beroep kan de procedure hoogstens tot een half jaar duren.

Na een campagne van Vogelbescherming Vlaanderen vzw, werden in een wijzigingsdecreet van 9 mei 2014 o.m. twee artikelen toegevoegd ter bescherming van historisch permanente poldergraslanden, een zeer waardevol biotoop. Dit komt erop neer dat de ongeveer 3.000 ha historisch permanente poldergraslanden die reeds werden beschermd, nu rechtszekerder zijn beschermd, en dat een 5.000 ha van dit zeer waardevol biotoop (enkel) worden beschermd in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

3.3. Gebiedsgerichte maatregelen

3.3.1. Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)

171. In het Natuurdecreet wordt de totstandkoming van een Natuurlijke Structuur beoogd, die bestaat uit een Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en een Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON). Het Vlaams Ecologisch Netwerk is samengesteld uit Grote Eenheden Natuur (GEN) en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO); het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (dat op zich geen verplichtende maatregelen naar eigenaars en grondgebruikers met zich mee brengt) omvat natuurverwevingsgebieden en natuurverbindingsgebieden. Met deze Natuurlijke Structuur werd de vroegere idee van de Groene Hoofdstructuur overgenomen, die erop gericht was de bestaande natuurgebieden, die te vaak eilandjes vormen in een voor het overige grijs landschap, duurzamer te maken door ze met elkaar te verbinden.

172. Het Natuurdecreet stelt dat de Vlaamse Regering binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van het Natuurdecreet een effectief te realiseren oppervlakte van 125.000 ha (dit is 9 % van Vlaanderen) als VEN afbakent. Aangezien in het VEN de natuur een voorrangsfunctie krijgt, stelt zich het probleem van de verhouding met de

ruimtelijke bestemmingen. Onder druk van onder meer de landbouwsector werd daarom in het Natuurdecreet bepaald dat de Vlaamse Regering het VEN moet afbakenen binnen groene en geelgroene bestemmingen. Deze koppeling aan groene en geelgroene bestemmingen is voor kritiek vatbaar want strijdig met de idee van een echt ecologisch netwerk. Ook is men zo verplicht de 9 % van de oppervlakte van Vlaanderen die het VEN uitmaakt, af te bakenen binnen ongeveer 15 % van de oppervlakte van Vlaanderen, wat dus veel moeite voor niets lijkt.

Voor de aanwijzing van GEN en GENO zijn er twee mogelijkheden: ofwel gebeurt de aanwijzing via een eigen afbakeningsprocedure (met uitgebreide advisering en openbaar onderzoek gedurende 60 dagen), ofwel gebeurt zij in de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Er is een definitieve aanwijzing van GEN en GENO gebeurd in 37 afzonderlijke Besluiten van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003, die bij uittreksel (en dus zonder kaarten) zijn gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Het betreft evenwel slechts 87.000 ha van de voorziene 125.000 ha die hadden moeten gerealiseerd zijn in januari 2003. Er zijn enkel gebieden opgenomen binnen groene bestemmingen waarover niet veel controverse bestond, en weinig landbouwgronden. Het is afwachten of nog meer aanwijzingen zullen volgen.

Er is ondertussen heel wat rechtspraak van de Raad van State geveld over bepaalde VEN-afbakeningen en o.m. de gevolgen van het openbaar onderzoek. Eén van die arresten (RvS 16 oktober 2008, nr. 187.115, Martens) was wel heel verrassend, want daarin oordeelde de Raad van State tegen alle verwachtingen en vroegere rechtspraak in dergelijke gevallen in dat de termijn van 5 jaar een vervaltermijn was en de Vlaamse Regering nadien haar bevoegdheid verloor om het VEN af te bakenen. Omdat met dit arrest de ganse VEN-afbakening op losse schroeven kwam te staan, is de decreetgever tussengekomen door middel van interpretatieve bepalingen met terugwerkende kracht, dat de 5 jaar als een na te streven termijn is die bij overschrijding geen bevoegdheidsverlies tot gevolg heeft.

173. De rechtsgevolgen van de aanwijzing van VEN situeren zich op het vlak van bescherming, beheer en inrichting ervan. In GEN heeft natuur een voorrangsfunctie, in GENO een hoofdfunctie, zonder dat zij daarom voorrang op andere functies hoeft te krijgen. De administratieve overheid moet daartoe de nodige maatregelen nemen. Er geldt een soort verscherpte natuurtoets ten aanzien van vergunningverlenende overheden, die men de “VEN-toets” kan noemen. Ook gelden nog enkele specifieke bijkomende beschermingsvoorschriften (bv. een verbod op vegetatiewijzigingen). De administratieve overheid voert, binnen haar bevoegdheden, in het VEN, een beheer van de waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur behoort, zonder dat dit disproportionele gevolgen heeft voor de gebieden buiten het VEN. Er bestaat onder meer in het VEN ook een recht van voorkoop van het Vlaamse Gewest ten behoeve van het natuurbehoud. Tevens is er een regeling voor gedwongen aankoop door het Vlaamse Gewest bij ernstige waardevermindering van het onroerend goed of het ernstig in gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering, alsook een beperkte schadevergoedingsmogelijkheid, met

name voor het verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen en voor verhoging van het waterpeil in het VEN.

3.3.2. Speciale beschermingszones (Natura 2000-netwerk)

174. Het Natura 2000-netwerk vindt zijn oorsprong in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze Europese richtlijnen zijn onder meer gericht op de aanwijzing en het behoud (door de lidstaten) van speciale beschermingszones voor kwetsbare vogelsoorten en trekvogelsoorten (speciale vogelbeschermingszones) respectievelijk planten- en andere diersoorten (speciale habitatbeschermingszones). Deze twee soorten zones vormen het zogenaamde Natura 2000-netwerk, een Europees ecologisch netwerk.

De lidstaten moeten de “*meest geschikte*” gebieden voor de kwetsbare vogelsoorten en trekvogelsoorten als speciale vogelbeschermingszone aanwijzen en (actief) instandhouden. Er bestaat een vergelijkbare verplichting voor bepaalde habitattypes en bepaalde kwetsbare diersoorten (andere dan vogels) (speciale habitatbeschermingszones). Plannen en projecten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de speciale beschermingszones dienen een soort “*habitattoets*” te ondergaan. Grosso modo dient de ecologische impact te worden beoordeeld, en indien deze negatief is, kunnen de plannen en projecten slechts doorgang vinden mits dat geen minder belastende alternatieven voorhanden zijn, dat er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn, en dat de nodige compenserende maatregelen worden genomen. Het systeem is dus dat de aanwijzing van de gebieden uitsluitend berust op ecologische criteria, maar dat de bescherming niet absoluut is: eens een gebied is aangewezen, kan de lidstaat onder bepaalde voorwaarden de bescherming ongedaan gemaakt worden omwille van o.m. economische redenen (bv. havenuitbreiding).

175. In het Vlaamse Gewest werden reeds vroeger een aantal speciale vogelbeschermingszones aangewezen, sommige gebieden integraal, andere gedeeltelijk. Het gaat om iets minder dan 100.000 ha (7,3 % van Vlaanderen). Deze aanwijzing gebeurde in het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988.

De speciale habitatbeschermingszones zijn vastgesteld in het Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002. Het gaat om bijna 105.000 ha (iets meer dan 7,8 % van Vlaanderen), zij het dat 35 % van de aangeduide gebieden overlappen met de speciale vogelbeschermingszones (het Natura 2000-netwerk bedraagt daarmee 12,3 % van Vlaanderen). Een definitieve aanwijzing moet nog volgen, maar de meeste rechtsgevolgen gelden reeds.

Voor de aanwijzing van nieuwe gebieden is in het Natuurdecreet een procedure uitgewerkt. De hoofdlijnen van de aanwijzingsprocedure zijn als volgt. De gebieden worden door de Vlaamse Regering voorlopig vastgesteld, op voorstel van het Instituut voor Natuurbehoud. Het voorlopig vaststellingsbesluit wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek gedurende 60 dagen. Er volgt uiteindelijk de definitieve vaststelling door de Vlaamse Regering. Dit is het aanwijzingsbesluit.

De rechtsgevolgen van de aanwijzing van speciale beschermingszones situeren zich

op het vlak van bescherming, beheer en inrichting ervan. Zo geldt onder meer de “*habitattoets*” bij plannen en projecten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de speciale beschermingszones (bv. de aanleg van een autoweg). Er is daarover reeds heel wat rechtspraak. Een uitvoeringsbesluit bepaalt de procedures voor het vaststellen van gewestelijke en gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen en –prioriteiten; de gewestelijke zijn ondertussen vastgesteld. Voor een speciale beschermingszone kan een natuurrichtplan worden opgesteld.

3.3.3. Natuurreservaten

176. Volgens het Natuurdecreet is een Vlaams natuurreservaat “*een beschermd gebied dat door de Vlaamse Regering wordt aangewezen op terreinen die het Vlaamse Gewest in eigendom of in huur heeft of die daartoe ter beschikking worden gesteld*”. De Vlaamse natuurreservaten zijn de vroegere staatsnatuurreservaten. Voor de aanwijzing is een beslissing van de minister vereist.

Een erkend natuurreservaat is een beschermd gebied, dat geen Vlaams natuurreservaat is, en “*dat door de Vlaamse Regering wordt erkend op verzoek van de eigenaar en/of diegene die het gebruiksrecht heeft, mits beider toestemming, of van de beheerder, mits de eigenaar ermee instemt*”. De erkenning geldt voor 27 jaar en is voor hernieuwing vatbaar. De voorwaarden waaronder natuurreservaten in agrarische gebieden kunnen erkend worden, zijn door het Natuurdecreet verscherpt. In de praktijk gaat het veelal om terreinen van erkende terreinbeherende natuurverenigingen. De erkenning gebeurt door de minister.

In de natuurreservaten wordt, via een aangepast beheer, een natuurstreefbeeld behouden of ontwikkeld. Voor elk natuurreservaat wordt daartoe een beheersplan opgesteld. De terreinbeherende natuurverenigingen worden door het Vlaamse Gewest gesubsidieerd voor de aankoop en het beheer van de erkende natuurreservaten, maar het beheersluik is recent door de decreetgever opengetrokken naar ook andere beheerders. Ook gelden binnen de natuurreservaten een aantal strenge verbodsbepalingen (bv. om constructies te plaatsen, zelfs tijdelijk). De verbodsbepalingen gelden echter niet voor op zich rechtmatige activiteiten buiten natuurreservaten (zoals het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen), die een nadelige invloed kunnen hebben erbinnen.

Iets meer dan 12.600 ha of ongeveer 1 % van de oppervlakte van het Vlaamse Gewest heeft het statuut als Vlaams of erkend natuurreservaat; deze oppervlakte is verspreid over ongeveer 320 natuurreservaten.

3.4. Soortengerichte maatregelen

177. De soortenbescherming kreeg een nieuw élan met het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot de soortenbescherming en het soortenbeheer. Het integreert de bescherming en het beheer van in het wild levende inheemse diersoorten, met inbegrip van vogelsoorten, en plantensoorten. Ook de eventuele bestrijding van beschermde soorten komt aan bod (bv. kraaiachtigen en

spreeuwen). De jacht en de riviervisserij werd echter niet meegenomen en de bestrijding van bepaalde soorten in de federale gewasbeschermingswetgeving (bv. bruine en zwarte rat, muskusrat, en bepaalde distels) werd ongemoeid gelaten. De huidige rechtsgrond voor maatregelen inzake soortenbescherming wordt gevormd door een bepaling in het Natuurdecreet.

Veel van de rechtspraak totstandgekomen onder de vroegere wetgeving, o.m. op de vogelbescherming, blijft relevant. Zo wordt onder meer aangenomen dat de beschermingsvoorschriften niet alleen op soorten, maar ook op ondersoorten, variëteiten en afgescheiden populaties slaan, zelfs wanneer deze van buiten Europa zijn, wanneer de soort in Europa in het wild voorkomt, zoals Chinese ringmussen, in China gevangen en vervoerd naar België (Antwerpen 30 juni 1998, *TMR* 1998, 454 (cassatie verworpen); dit arrest hervormde Corr. Antwerpen 30 juni 1997, *TMR* 1997, 397). In gevangenschap geboren en gekweekte vogels vallen echter dan weer niet onder het toepassingsgebied van de beschermingsvoorschriften.

De soortenbescherming wordt ook meer en meer relevant bij ruimtelijke ingrepen. Recent slaagde iemand erin omwille van de aanwezigheid van een bosmierennest op zijn eigendom, een ruimtelijk uitvoeringsplan te doen schorsen door de Raad van State (RvS 18 februari 2013, nr. 222.543, Hermans e.a.; zie P. DE SMEDT, 'Rode bosmier blokkeert uitbreiding van recreatiezone', *Juristenkrant* 27 februari 2013, 7; 'Beschermd mierenhoop dwarsboomt sportcentrum Retie', *DM* 3 april 2013; 'Je kan met elk beest een project kelderen', *HLN* 4 april 2013). De Raad van State was (zoals in de rechtspraak in Nederland in gelijkaardige zaken doch met andere diersoorten) van oordeel dat het feit dat het bestuur, door de aanwezigheid van de nest van deze beschermde diersoort niet bij haar beslissing te betrekken, blijk gaf van onzorgvuldige besluitvorming.

4. Bosbeheer

4.1. Begrippen en algemeen

178. De materie van het bosbeheer wordt in het Vlaamse Gewest beheerst door het Bosdecreet van 13 juni 1990, dat het behoud, de bescherming, de aanleg en het beheer van zowel openbare als privé-bossen regelt. De bevoegde administratie is het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid.

In het Bosdecreet krijgen de verschillende functies van het bos (economisch, ecologisch, sociaal, ...) een juridische verankering. Met het Bosdecreet wou de decreetgever alle bossen beschermen, waar zij ook gelegen zijn en aan wie zij ook toebehooren. Dit valt goed te begrijpen daar 70 % van de bossen private bossen zijn en 2/3^e van de bossen buiten het bosgebied volgens het gewestplan liggen (waarvan heel wat in het agrarisch gebied). Voor o.m. de openbare bossen en de bossen gelegen in het VEN vereist het Bosdecreet een duurzaam bosbeheer.

179. Het nauwkeurig kunnen bepalen wat het toepassingsgebied is van het Bosdecreet is van groot belang. Zo kan er maar sprake zijn van een ontbossing of een kapping (in bosverband), waarop de voorschriften van het decreet van toepassing zijn, wanneer het gaat om een terrein dat onder het Bosdecreet valt.

Het Bosdecreet bepaalt zijn toepassingsgebied: “*de bossen*” en enkele oppervlakten die daarmee worden gelijkgesteld (zoals kaalvlakten, voorheen met bos bezet, die tot het bos blijven behoren, of aanplantingen met cultuurpopulieren op landbouwgronden), doch niet enkele uitgezonderde elementen (zoals de fruitboomgaarden en fruitaanplantingen). De bossen worden gedefinieerd als “*grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen*”. Met deze definitie is het antwoord op de vraag of een bepaalde oppervlakte een bos vormt, een feitenkwestie. Er wordt geen minimale oppervlakte vereist. Een poging in de parlementaire voorbereiding om 0,5 hectare als minimale oppervlakte te vereisen, werd niet weerhouden. Drie bomen kunnen dus een bos vormen.

4.2. Beheer van privé-bossen

180. Voor kappingen in een privé-bos moet overeenkomstig het Bosdecreet een machtiging worden gevraagd aan het agentschap. Deze regel geldt voor alle bossen. Het begrip kapping is in het decreet niet gedefinieerd, dus geldt de gewoon taalgebruikelijke betekenis. Het maakt daarbij niet uit of slechts één boom in het bos, of een gans bos wordt gekapt, alsook met welk doel die kappingen gebeuren (hout-oogst, vrijstelling, dunning). Een bijzondere vorm van kapping is een kaalslag: dit is “*het kappen van een bosbestand zonder aan de grond een ander gebruik te geven*”. Ook een kaalslag valt onder de verplichting van een kapmachtiging. Hier ligt het verschil met het ontbossen, die wordt gedefinieerd als “*iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven*”. Een ontbossing impliceert een gebruiks- of bestemmingswijziging (er verdwijnt – al dan niet gedeeltelijk – een bos).

Op de vereiste van een kapmachtiging zijn er enkele uitzonderingen, waarvan de voornaamste is kappingen voorzien in een goedgekeurd natuurbeheerplan. Dit natuurbeheerplan worden tegenwoordig geregeld in het Natuurdecreet, en vervangt het vroegere bosbeheerplan. Deze kappingen mogen onmiddellijk worden uitgevoerd en zijn (zelfs) niet meldingsplichtig. Nog geen 30 % van de oppervlakte private bossen valt onder een goedgekeurd beheerplan.

Het agentschap beslist binnen de 60 dagen na de datum van indiening van het verzoek of de kapping kan worden uitgevoerd, waarvan onverwijld mededeling wordt gegeven aan de betrokken gemeentebesturen. Er is in een administratief beroep voorzien bij een Comité van beroep binnen een termijn van één maand.

4.3. Ontbossing

4.3.1. Stedenbouwkundige vergunning voor ontbossing

181. Er is volgens de VCRO een stedenbouwkundige vergunning nodig voor het ontbossen van bossen en de met bossen gelijkgestelde oppervlakten, indien zij met bomen begroeid zijn.

Een ontbossing is volgens het Bosdecreet *“iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven”*. Een voorbeeld is het kappen van een bos op de plaats waar men een woning wil bouwen of een grasperk wil aanleggen. Een ander voorbeeld is het omzetten van kaalvlakten of open plekken in het bos naar akkerland, indien er zich op deze oppervlakten (enkele) bomen bevinden of erop een herbebossingsplicht rust (bv. op grond van een verleende kapmachtiging of een goedgekeurd beheersplan). In het Bosdecreet wordt *“omvorming van bestaande bossen tot graasweide, gelijkgesteld met ontbossing”*. En ook in het Bosdecreet zelf wordt ontbossing verboden tenzij mits het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning.

Het Bosdecreet voerde ook een (niet-bindend) voorafgaand advies van het agentschap in de vergunningsprocedure.

4.3.2. Moratorium op ontbossing en compensatieplicht

182. Nadat een eerder moratorium op ontbossing uit 1997 te streng was, werd nadien het moratorium op ontbossing versoepeld en gewijzigd. Ook werd een nieuw uitvoeringsbesluit uitgevaardigd. Het huidige artikel 90bis, §§ 1 en 2 van het Bosdecreet houdt in:

- dat een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing of een verkavelingsvergunning voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen niet kan worden verleend, tenzij in vermelde gevallen (werken van algemeen belang, ontbossing of verkaveling in woongebied of industriegebied in de ruime zin of daarmee gelijk te stellen bestemmingen, ontbossing van de uitvoerbare delen in een niet-vervallen vergunde verkaveling, ontbossing in functie van instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone of bepaalde soorten), of na de individuele ontheffing van het verbod tot ontbossing door de Vlaamse Regering (dit is bij delegatie de minister), en welk geval de ruimtelijke ordeningswetgeving moet worden in acht genomen (wat onder meer maakt dat in dat geval in een bosgebied volgens het gewestplan geen ontbossing kan worden vergund);
- dat de stedenbouwkundige vergunning of de verkavelingsvergunning wordt verleend na voorafgaand advies van het agentschap, dat wordt gevraagd door de vergunningverlenende overheid. Als het advies niet wordt verleend binnen 30 dagen, wordt het geacht gunstig te zijn;
- en dat indien de ontbossing werd toegelaten, de ontbossing moet worden gecompenseerd door de houder van de stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning (dit laatste indien verleend na de inwerkingtreding van het gewijzigde artikel op 23 maart 2001), al naar gelang het geval.

Een uitvoeringsbesluit bepaalt onder meer enkele procedurele elementen.

De compensatie wordt gegeven op één van de volgende wijzen: in natura, door storting van een bosbehoudsbijdrage (ongeveer 2 euro/m², in een speciaal fonds), of door een combinatie van beide. Bepaalde verhogingen (tot maximaal x 3) zijn mogelijk. Ontbossingen van meer dan 3 ha moeten in natura gecompenseerd worden. Een uitvoeringsbesluit regelt dit nader.

De compensatieplicht geldt niet voor gronden die spontaan bebost zijn na het in werking treden van het Bosdecreet (dit is 8 oktober 1990), voorzover deze spontane bebossing de leeftijd van 22 jaar niet heeft bereikt, om sociale redenen (maar slechts de eerste keer) voor de eerste 500 m² bij woningbouw op percelen kleiner dan 1.200 m² in woongebied of daarmee gelijkgestelde bestemmingen, en (bij het bouwen van woningen) in vergunde verkavelingen aangevraagd na 23 maart 2001 (op voorwaarde dat de verkavelaar de compensatieplicht heeft vervuld). Men mag niet vergeten dat de compensatieplicht ook niet geldt voor ontbossingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning vereist is (waarover nu meer volgt).

4.3.3. Uitzonderingen

183. Voor de rooiing binnen een termijn van 22 jaar na de aanplanting of 3 jaar na de laatste exploitatie (bedoeld wordt na de kaalkap) van de *“in het vorig lid bedoelde houtachtige gewassen of spontane bebossing”*, is op basis van artikel 87, lid 5 van het Bosdecreet geen stedenbouwkundige vergunning vereist, doch enkel een voorafgaande eenvoudige melding van de rooiing aan de landbouwkundig ingenieur van de Dienst Landbouw en de bevoegde ambtenaar van het agentschap. Het gaat hier om beplantingen ofwel de spontane bebossing die dateren van na de inwerkingtreding van het Bosdecreet (dit is 8 oktober 1990), omdat het vorig lid verwees naar een beplanting op eensluidend advies van de woudmeester (nu: de bevoegde ambtenaar van het agentschap) en dat advies vóór de inwerkingtreding van het Bosdecreet niet verplicht was, op gronden gelegen in agrarisch gebied.

In natuurreservaten conform het Natuurdecreet is er voor een ontbossing voorzien in het op basis van het Natuurdecreet goedgekeurd beheersplan geen stedenbouwkundige vergunning doch enkel een voorafgaande eenvoudige melding aan de bevoegde ambtenaar van het agentschap vereist. Deze uitzondering werd ingevoerd om het in natuurreservaten gemakkelijker te maken waardevolle biotopen, niet bos zijnde, te ontwikkelen (schrале graslanden, heiden, meersen, enz.).

4.4. Bebossing en herbebossing

184. Het Bosdecreet maakt een onderscheid tussen bebossing en herbebossing, naargelang de grond vroeger reeds onder het Bosdecreet viel. Een bebossing en een herbebossing zijn op grond van het Bosdecreet in beginsel niet aan een vergunning onderworpen. Wel bepaalt de Vlaamse Regering criteria voor ecologisch verantwoorde bebossing en bosuitbreiding (voorlopig zijn deze vervat in een omzendbrief).

Bosaanplanting in het agrarisch gebied of palend aan het agrarisch gebied is volgens het Veldwetboek verboden op minder dan zes meter van de scheidingslijn tussen twee erven. In de agrarische gebieden is voor beplanting met houtachtige gewassen een vergunning van het college van burgemeester en schepenen vereist. Het college beslist binnen 30 dagen na de indiening van de aanvraag. Doet het dit niet binnen die termijn, dan wordt de vergunning geacht verleend te zijn. De weigering van de vergunning is met redenen omkleed; binnen een maand na de kennisgeving kan beroep worden ingesteld bij de deputatie. De vergunningverlenende overheid vraagt daarbij advies aan het daartoe aangestelde personeelslid van het departement Landbouw en Visserij en in bepaalde gevallen de (bevoegde) ambtenaar van het agentschap. De grootste hindernis voor bebossing van landbouwgronden is echter wellicht de Pachtwet.

In bepaalde gevallen moet een milieueffectrapport worden opgemaakt.

In bepaalde gevallen zal een natuurvergunning vereist zijn volgens het Natuurdecreet.

4.5. Samenwerkingsverbanden en subsidies

185. Het Bosdecreet bevat heel wat rechtsgronden voor subsidiemaatregelen. Ook is er een uitvoeringsbesluit, dat heel wat vroegere subsidieregelingen met betrekking tot het bosbeheer (doch niet alle) samenbrengt. Dit uitvoeringsbesluit voorziet in een subsidie voor bebossing en herbebossing, voor openstelling, voor de bevordering van de ecologische bosfunctie, en voor het opstellen van een beheerplan dat voldoet aan de criteria voor duurzaam bosheer.

Om het duurzaam bosbeheer te bevorderen, kan de Vlaamse Regering “bosgroepen” (samenwerkingsverbanden van bosbeheerders) erkennen en subsidiëren. De doelstellingen van de bosgroep omvatten onder meer het stimuleren van een duurzaam bosbeheer. Deze bepalingen werden uitgevoerd door een uitvoeringsbesluit, waarin onder meer de bosgroepregio's worden afgebakend.

HOOFDSTUK 8. HANDHAVING IN HET OMGEVINGSRECHT

186. Er is geen uniforme handhaving in het omgevingsrecht. Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen onder meer de ruimtelijke ordening, het milieubeleid, en het onroerend erfgoedbeleid. Als men de handhaving in de ruimtelijke ordening vergelijkt met die in het milieubeleid, dan vallen drie grote verschillen op. Vooreerst ligt in de ruimtelijke ordening de nadruk op (de langzame) strafrechtelijke handhaving, terwijl het milieubeleid een ruimere toepassing van (snellere) bestuurlijke handhavinginstrumenten kent (zoals bestuurlijke geldboetes). Ook kent het milieubeleid het onderscheid tussen milieumisdrijven (strafrechtelijk) en milieu-inbreuken (niet strafrechtelijk), terwijl in de ruimtelijke ordening met de bouw misdrijven (strafrechtelijk) dit onderscheid niet of nauwelijks maakt (kleine of grote inbreuken, ze zijn allemaal strafrechtelijk). Tevens beschikt de strafrechter in milieuzaken over een grotere beleidsvrijheid aangaande op te leggen herstelmaatregelen, terwijl de strafrechter in de ruimtelijke ordening gebonden is door de herstellvordering van het bestuur. De handhaving in het onroerenderfgoedbeleid zit ergens tussen beide in. De verwachting bestaat dat uiteindelijk ook in de ruimtelijke ordening een evolutie zal plaatsvinden die de handhaving dichterbij deze in het milieubeleid brengt. Op relatief korte termijn zal dat al voor een groot deel gebeuren via het Decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, dat het handhavingssluik in de VCRO zal wijzigen en zal inwerking treden op het moment dat de omgevingsvergunning in werking treedt. Hieronder wordt het nu geldend recht besproken.

1. Ruimtelijke ordening

1.1. Bouwmisdrijven

1.1.1. Uitvoeren en voortzetten

187. Verschillende handelingen zijn strafbaar, zoals het uitvoeren en voortzetten van handelingen in strijd met de vergunningsplichten of –voorwaarden in de ruimtelijke ordening, van de stedenbouwkundige voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg of stedenbouwkundige verordeningen, alsook overtreding van de informatieverplichtingen, en het doorbreken van een stakingsbevel.

Door middel van de exceptie van onwettigheid, gesteund op artikel 159 van de Grondwet, moet de rechter een onwettige vergunning buiten beschouwing laten.. Zolang de vergunning niet werd geschorst of vernietigd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, levert de vergunning volgens de rechtspraak in beginsel een onoverkomelijke dwaling op. Doch dit geldt slechts indien de beklaagde redelijkerwijze mocht aannemen dat hij over een wettige vergunning beschikte. Zo kan een stedenbouwkundige vergunning voor een nieuwbouw in een natuurgebied volgens het gewestplan in hoofde van de beklaagde geen onoverkomelijke dwaling uitmaken. Hetzelfde wanneer de zeggende vergunning formeel zo duidelijk afwijkt van een

vergunning dat de betrokkene redelijkerwijze moet weten dat het document niet kan doorgaan voor een vergunning (zoals een brief enkel ondertekend door de burgemeester en voorzien van een stempel). Idem wanneer de beklaagde de (onwettige) vergunning maar heeft kunnen bekomen door een verkeerde voorstelling van zaken.

Het is niet noodzakelijk dat de inbreuken op stedenbouwkundige voorschriften een vergunning behoeven. Zo is de eigenaar (niet-landbouwer) van een perceel met een woonhuis, die een belendend onbebouwd perceel gelegen in agrarisch gebied volgens het gewestplan aankoopt om het bij zijn tuin te voegen, strafbaar als hij vervolgens het nieuwe terrein begint om te vormen tot siertuin. Dit is immers strijdig met de stedenbouwkundige voorschriften voor het agrarisch gebied.

De opdrachtgever (bouwheer) is de primaire dader van het bouw misdrijf. Ook de architect en de (onder)aannemer kan als (mede)dader of medeplichtige strafbaar zijn.

1.1.2. Instandhouden

188. Binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden is niet alleen het wederrechtelijk uitvoeren van een bouwwerk, maar ook de instandhouding strafbaar. Buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden is dit niet het geval. De ruimtelijke kwetsbare gebieden worden opgesomd in de VCRO (o.m. natuurgebieden, bosgebieden of agrarische gebieden met ecologische waarde, volgens de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de plannen van aanleg, bv. niet de gewone of landschappelijk waardevolle agrarische gebieden).

Dit houdt in dat binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden (ongeveer 15 % van de oppervlakte van Vlaanderen) bouw misdrijven zogenaamde voortdurende misdrijven zijn. Het gaat evenwel niet om alle bouw misdrijven; zo is ontbossing een aflopend misdrijf (Rb. Oost-Vlaanderen afdeling Gent 8 april 2014, *TMR* 2014, 612). Onder gelding van de Stedenbouwwet waren bouw misdrijven overal voortdurende misdrijven. Dit heeft een groot belang voor de handhaving, want indien bouw misdrijven voortdurende misdrijven zijn, dan zijn zij de facto onverjaarbaar, zodat de overheid zelfs na tientallen jaren gedogen toch nog het misdrijf kan aanpakken. Het is juist dat gevolg dat de decreetgever ertoe heeft gebracht een regeling uit te vaardigen om in de meeste gevallen een vluggere verjaring mogelijk te maken, regeling die dan gedeeltelijk werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof, en nadien nog werd gewijzigd.

In het geval van een voortdurend misdrijf is het instandhouden door de koper die kennis van een bouw misdrijf, ook een bouw misdrijf. Maar nadat in de lagere rechtspraak soms ook aannemers en architecten schuldig werden bevonden aan het instandhoudings misdrijf, werd deze kwestie door het Hof van Cassatie beslecht in andersluidende zin. Het Hof heeft geoordeeld dat alleen wie over het onroerend goed zeggenschap heeft, schuld kan hebben aan het instandhoudings misdrijf.

1.2. Toezicht en staking van de werken

1.2.1. Toezicht

189. De toezichthouders (o.m. de agenten en officieren van gerechtelijke politie en de stedenbouwkundige inspecteurs (zij krijgen daartoe de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie kunnen misdrijven opsporen en vaststellen door middel van een proces-verbaal. Deze processen-verbaal gelden tot bewijs van het tegendeel. Ook hebben alle toezichthouders toegang tot de bouwplaats en de gebouwen om alle nodige opsporingen en vaststellingen te verrichten. Voor een huiszoeking is een machtiging van de politierechter vereist.

1.2.2. Staking van de werken

190. De toezichtsambtenaren kunnen mondeling of schriftelijk een bevel tot staking geven bij inbreuken (of wanneer de vergunning en het dossier niet ter plaatse zijn); zij zijn bevoegd alle maatregelen (met inbegrip van verzegeling, en inbeslagname van het materiaal) tot naleving te nemen.

Zij sturen een aangetekende brief of gerechtsdeurwaarderexploot binnen acht dagen aan de opdrachtgever, architect en aannemer. Op straffe van verval moet het stakingsbevel binnen acht dagen na de datum van voormelde aangetekende brief bekrachtigd worden door de stedenbouwkundige inspecteur. De stedenbouwkundige inspecteur moet de bekrachtiging binnen twee werkdagen per aangetekende brief verzenden. De betrokkenen kunnen in kort geding de opheffing van de bekrachtigingsbeslissing vorderen.

De rechtspraak heeft geoordeeld dat de te late mededeling van de bekrachtigingsbeslissing geen afbreuk doet aan de geldigheid ervan, en dat als het eerste bevel vervallen is, de overheid een tweede stakingsbevel kan geven, zelfs al zijn er geen nieuwe feiten of omstandigheden.

Het voortzetten van de illegale activiteiten in strijd met een stakingsbevel is strafbaar; het negeren van een stakingsbevel heeft tevens tot gevolg dat de meerwaarde als herstelmaatregel wordt uitgesloten. De overtreding van een bekrachtigd stakingsbevel valt tevens onder een administratieve geldboete van 5.000 euro, die wordt opgelegd door de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren.

191. De instrumenten voor bestuurlijke handhaving van de ruimtelijke ordening zijn beperkt tot het stakingsbevel. De mogelijkheden voor een strafrechtelijke handhaving van de ruimtelijke ordening werden de laatste tien jaar serieus beknot, zoals verder wordt uiteengezet. Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat de bouwinspectie de juridische grenzen van de toepassing van het stakingsbevel heeft afgetast, met heel wat recente rechtspraak tot gevolg.

De rechtspraak van het Hof van Cassatie kent een opmerkelijke evolutie. Dat een stakingsbevel een preventieve werking heeft daarover bestaat reeds lang eensgezindheid. Maar de vraag rijst wat onder die preventieve werking moet worden verstaan. Vroeger had het Hof benadrukt dat een stakingsbevel niet kan worden aan-

gewend om reeds voltooide overtredingen tegen te gaan waarvoor reeds een herstelmaatregel werd uitgesproken door de strafrechter. In 2010 heeft het Hof van Cassatie in een mijlpaalarrest (Cass. 1 maart 2010, C.09.0392.N, met conclusie advocaat-generaal R. MORTIER) evenwel een dubbele finaliteit van het stakingsbevel aanvaard: naast de macht van de rechter om het herstel te bevelen veilig stellen, ook (verdere) inbreuken inzake ruimtelijke ordening voorkomen. In casu mocht een stakingsbevel worden gegeven voor een illegaal gewoonlijk gebruik van een grond voor het opslaan van materialen, niettegenstaande een reeds door de rechter bevoelen herstelmaatregel. Sommige rechtsleer spreekt hier over het “*gewoontemisdrijf*”. De vraag rees vervolgens of het stakingsbevel ook mocht worden toegepast voor het gebruik van een illegale woning, of het gebruik van een constructie in strijd met stedenbouwkundige voorschriften (zoals permanente bewoning in een gebied voor verblijfsrecreatie). Sommige rechtsleer hanteert hiervoor de term “*gebruiksmisdrijf*”. Heel wat rechtspraak ging in die richting, maar tot verrassing van velen heeft het Hof van Cassatie (Cass. 8 februari 2013, C.11.0617.N, met (andersluidende) conclusie advocaat-generaal C. VANDEWAL) een dergelijke ruime toepassing van de hand gewezen. De toepassing van het stakingsbevel is indien de rechter een herstelmaatregel heeft uitgesproken, dus beperkt tot die overtredingen waar de VCRO het in de delictsomschrijving heeft over “*het gewoonlijk gebruik van een grond (...)*”, en dit is een heel grote beperking.

1.3. Strafsancties en herstelmaatregelen

1.3.1. Gevangenisstraf en geldboete, verbeurdverklaring

192. De strafsancties voor bouwmisdrijven zijn een gevangenisstraf van 8 dagen tot 5 jaar en een geldboete van 26 tot 400.000 euro (x 6) of één van deze straffen alleen. Er zijn hogere minimumstraffen voor professionelen.

De strafrechter kan in toepassing van de artikelen 42, 3° en 43bis van het Strafwetboek de vermogensvoordelen die rechtstreeks uit het misdrijf zijn verkregen, verbeurdverklaren (bv. huurgelden geïnd door de eigenaar van een illegaal gebouwd huis).

1.3.2. Herstelmaatregelen

193. Er zijn drie herstelmaatregelen, opgelegd door de (straf)rechter op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen, die eventueel ook gecombineerd kunnen worden toegepast op eenzelfde geval: het herstel in de oorspronkelijke toestand (d.i. veelal de afbraak) of de staking van het strijdige gebruik; de uitvoering van bouw- of aanpassingswerken, en; de betaling van een geldsom gelijk aan de meerwaarde.

De betaling van de meerwaarde strekt tot het herstel door het tenietdoen van de gevolgen van de wetsovertreding, met name de onrechtmatige verrijking. De Vlaamse Regering heeft de nadere regels voor het bepalen van de meerwaarde

door de vorderende overheid vastgelegd (maar uiteindelijk komt het aan de rechter toe de meerwaarde te bepalen). Het gaat om volgende formule: de kosten x een coëfficiënt in functie van de bestemming (liggend tussen 1,1 en 2) x de toename van de welstand (liggend tussen 1,1 en 2) – de kosten. Zij verschilt van een minnelijke schikking. Een minnelijke schikking (vroeger sprak men ook van transactie) is geen herstelmaatregel maar een vergelijk tussen de stedenbouwkundige inspecteur en de overtreder (vooraleer een procedure bij een rechtbank aanhangig wordt), waarvan de uitvoering leidt tot het verval van de strafvordering en van de herstellvordering. Dit gaat normalerwijze samen met de betaling van een geldsom en een regularisatie. Het kan o.m. niet in geval van het verrichten van handelingen in strijd met een stakingsbevel of in strijd met de stedenbouwkundige voorschriften aangaande de voor het gebied toegelaten bestemmingen

Krachtens de VCRO wordt de herstellvordering ingesteld met inachtneming van een aantal regelen. Zo kan in beginsel niet de meerwaardevordering worden gekozen in geval van handelingen strijdig zijn met bestemmingsvoorschriften (of strijdig met een stakingsbevel). In andere gevallen is de meerwaardevordering in beginsel de regel (tenzij de plaatselijke ordening hierdoor kennelijk op onevenredige wijze zou worden geschaad). De vooraanstaande plaats van de meerwaardevordering kan worden betreurd. *“Een stedenbouwkundige overtreding wordt daardoor afkoopbaar en de meerwaarde wordt een op voorhand te begroten extra kost bij de uitvoering van (onvergunde) werken”* (T. VANDROMME, “Recente ontwikkelingen in de handhaving van de ruimtelijke ordening: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het arrest-Hamer en de uitgebreide cassatierechtspraak”, *RW* 2009-10, (434) nr. 32).

De uitvoering van bouw- of aanpassingswerken of de betaling van de meerwaarde maken de constructie daarom nog niet wettig, zodat normalerwijze ook geen verdere vergunningen kunnen worden verkregen. Daaraan heeft de decreetgever een mouw gepast in de zin dat stabiliteitswerken ook aan deze constructies kunnen vergund worden.

194. De herstellvordering is een vordering *sui generis* die, ofschoon zij tot de strafvordering behoort, van burgerlijke aard is. Zij moet worden aangezien als als bijzondere vorm van teruggave, gegrond op artikel 44 van het Strafwetboek Tevens heeft de herstellvordering geen persoonlijk karakter, maar strekt zij tot het doen verdwijnen van de onrechtmatige toestand die met betrekking tot het onroerend goed door het bouw misdrijf is ontstaan. Het zakelijk karakter (karakter *in rem*) van die vordering brengt met zich mee dat de derde-verkrijger, de gevolgen ondergaat die uit het vonnis voortvloeien (een eventuele afbraak), en bijgevolg de uitvoering ervan dient te gedogen zonder evenwel zelf het herstel te moeten verwezenlijken (Cass. 6 februari 2007, rolnr. P061286N; voorheen steunde het Hof van Cassatie voor die tegenwerpelijke nog op de publiciteitsregeling in de Hypotheekwet). Een herstelmaatregel geldt *erga omnes* en *in rem* en is derhalve ook principieel aan de derde-verkrijger tegenwerpelijk. Het is tevens een vordering *ex delicto*, die zich moet richten tegen de deelnemer aan het bouw misdrijf, veelal de houder van het zakelijk recht. Als schuld van burgerlijke aard ontstaan uit de persoonlijke aansprakelijkheid

van de misdrijfpleger, behoort de verplichting tot herstel tot het passief van diens nalatenschap dat overgaat op zijn erfopvolgers, ook al zijn zij geen eigenaar van het onroerend goed waarop het bouw misdrijf betrekking heeft.

195. Volgens het arrest Hamer (EHRM 27 november 2007, Hamer t. België) van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is de herstelmaatregel die door de rechter wordt opgelegd echter wél een straf die ingevolge het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd door artikel 6.1 van het EVRM, in het bijzonder de vereiste van een behandeling binnen een redelijke termijn, slechts kan worden opgelegd binnen een redelijke termijn. In casu was tegen mevrouw Hamer een proces-verbaal opgesteld wegens het instandhouden van een vakantieverblijf (door haar ouders opgericht in 1967 en door haar geërfd) zonder bouwvergunning in 1994, en was zij door het Hof van Beroep van Antwerpen in 2002 veroordeeld tot het uitvoeren van het herstel in de vorige toestand. Op cassatieberoep van mevrouw Hamer besliste het Hof van Cassatie in 2003 dat de overschrijding van de redelijke termijn geen invloed had op de herstellvordering, omwille van de burgerlijke aard van de herstelmaatregel. Mevrouw Hamer heeft dan een verzoekschrift bij het EHRM ingediend, dat tot het bewuste arrest heeft geleid, en haar woning afgebroken. Omdat het EHRM de herstelmaatregel als een straf ziet, begint de redelijke termijn te lopen, niet vanaf het moment waarop de zaak bij de rechten werd ingeleid, maar vanaf het moment dat de betrokkene weet heeft van een mogelijke strafvervolgning, dit is in de regel het opstellen van het proces-verbaal. De 8 jaar en 9 maanden aanzag het Hof als onredelijk lang. Maar ook oordeelde het EHRM dat ondanks de overschrijding van de redelijke termijn de stedenbouwkundige inspecteur geen andere keuze had dan te opteren voor het herstel van de plaats in de vorige staat, en dat er geen oorzakelijk verband was tussen deze overschrijding en het door mevrouw Hamer geleden materieel nadeel.

De kwalificatie als straf door het EHRM staat de internrechtelijke kwalificatie als burgerlijke maatregel niet in de weg, zoals het Hof van Cassatie heeft beslist. Wel zal de rechter indien hij vaststelt dat de redelijke termijn overschreden is, dit als één van de feitelijke elementen moeten betrekken in zijn oordeel of de herstellvordering redelijk en proportioneel is, zonder dat aan de overschrijding van de redelijke termijn een verval of afwijzing van de herstellvordering moet worden gekoppeld. Het kan desgevallend wel leiden tot een schadevergoeding.

196. In het kader van het uitdovend woonrecht dat door de VCRO aan permanente bewoners van weekendverblijven, daar waar permanente bewoning niet mag, behoudens deze in natuurgebieden of natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten volgens de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen, wordt gegeven tot 31 december 2029 (en in bepaalde gevallen zelfs tot 31 december 2039), worden de strafvordering en herstellvordering (alook de verjaring ervan) wegens het met de bestemming strijdig gebruik gedurende de uitoefening van dit woonrecht geschorst. Deze bepaling wordt tegenwoordig toegepast (bv. Gent 7 mei 2010, *TMR* 2010, 672) in de zin dat de herstellvordering reeds door de

rechter mag worden uitgesproken, maar dat de herstelmaatregel wordt opgeschort tot op het einde van het woonrecht, m.a.w. de termijn voor vrijwillig herstel kan maar ingaan nadat het woonrecht is vervallen.

197. Over welke herstelmaatregel wordt opgelegd, beslist de (straf)rechtbank op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen, na voorafgaand positief advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. De vereiste van het positief advies geeft een veto-recht aan de Hoge Raad in heeft dus de macht van de vorderende overheden ingeperkt. Dit heeft geleid tot een daling in het aantal ingediende herstellvorderingen, en dus alleszins niet tot een sterkere en snellere handhaving, terwijl juist dat nodig is. Er is bepaald dat de rechtbank een herstelmaatregel “kan” opleggen. Hij is daartoe dus niet verplicht. In geval de vorderingen niet overeenstemmen, heeft deze van de stedenbouwkundige inspecteur voorrang. In geval de vordering van de burgerlijke partij niet overeenstemt met deze van de stedenbouwkundige inspecteur, bepaalt de rechtbank de gevorderde herstelmaatregel die zij passend acht.

De (straf)rechter mag zich door het beginsel van de scheiding der machten niet in de plaats stellen van het bestuur (de decreetgever heeft de opportuniteitsbeoordeling in verband met de keuze van de herstelmaatregel toegewezen aan het bestuur), maar hij moet de wettigheid en de redelijkheid (en dit impliceert de proportionaliteit) van de gevorderde herstelmaatregelen onderzoeken en met inachtneming van het algemeen belang inzake ruimtelijke ordening de in het geding zijnde private belangen afwegen. Die private belangen zijn de belangen van de overtreder en desgevallend de burgerlijke partijen. Een onrechtmatige of kennelijk onredelijke vordering dient de rechter af te wijzen, dit is het geval indien ook met een minder ingrijpende herstelmaatregel de goede ruimtelijke ordening kan worden hersteld.

De rechtbank bepaalt een termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregelen en, op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur of van het college van burgemeester en schepenen, kan hij ook een dwangsom per dag vertraging bepalen. Desgevallend bepaalt de rechtbank de meerwaarde. De rechtbank bepaalt dat als niet binnen de termijn wordt voldaan aan het herstel in de vorige toestand of de bouw- of aanpassingswerken, de stedenbouwkundige inspecteur, het college van burgemeester en schepenen en (eventueel) de burgerlijke partij, ambtshalve in de uitvoering kunnen voorzien.

198. De herstellvordering van het bestuur wordt bij het parket ingeleid bij gewone brief. De dagvaarding voor de correctionele rechtbank of het gedinginleidend exploit is eerst ontvankelijk na inschrijving op de kant van de overschrijving van de titel van verkrijging. De vereiste van inschrijving geldt niet voor de vordering van de derde-benadeelde. Om toch een volwaardige procespartij te zijn maken besturen soms gebruik van de vrijwillige tussenkomst in de strafprocedure.

Het Hof van Cassatie (Cass. 14 oktober 2014, nr. P.12.1198.N) heeft, na het eerst anders te hebben beslist, recent benadrukt dat de herstellvordering, als bestuurs-handeling niet valt onder de formele motiveringsplicht van de Formele Motiverings-

wet, omdat zij als dusdanig geen rechtsgevolgen sorteert maar onlosmakelijk deel uitmaakt van de gerechtelijke procedure. Doordat de VCRO voor bepaalde gevallen een bepaalde herstelmaatregel als eerste keuze oplegt (zoals reeds uiteengezet), wordt de opportuniteitsbeoordeling van het bestuur overigens sterk beperkt.

De rechtspraak aanvaardt dat na een eerste, door de rechter onrechtmatig bevonden, herstelmaatregel, een andere herstelmaatregel gevorderd wordt, maar dat de rechter na afwijzing van een eerste herstelmaatregel, de zaak niet hoeft aan te houden voor een nieuwe herstellvordering.

Ook een herstellvordering voor de rechtbank van eerste aanleg is mogelijk.

De dagvaarding voor de correctionele rechtbank of het gedinginleidend exploit, iedere in de zaak gewezen (eind)beslissing, en het proces-verbaal van uitvoering van het vonnis, worden ingeschreven op de kant van de overschrijving van de titel van verkrijging, alsook ingeschreven in het vergunningenregister.

1.4. Verjaring van de strafvordering en de herstellvordering

1.4.1. Verjaring van de strafvordering

199. Bouwmisdrijven zijn wanbedrijven. De verjaringstermijn voor de strafvordering voor wanbedrijven bedraagt minimum vijf en — door schorsing of stuiting — maximum 10 jaar.

Het vertrekpunt van de verjaringstermijn is in algemene regel en bij aflopende misdrijven de dag waarop het misdrijf werd gepleegd (soms wordt uitdrukkelijk een ander vertrekpunt voorzien). Bij het aflopend misdrijf van het uitvoeren van wederrechtelijke werken begint de verjaringstermijn voor de strafvordering dus te lopen vanaf de laatste dag van de uitvoering van de werken.

Het vertrekpunt van de verjaringstermijn bij voortdurende misdrijven is de dag waarop de wederrechtelijke toestand een einde heeft genomen. Bij het voortdurend misdrijf van het in stand houden van wederrechtelijke werken begint de verjaringstermijn voor de strafvordering dus te lopen vanaf de dag dat de wederrechtelijk opgerichte constructie werd afgebroken of een regularisatievergunning werd bekomen. Een gevolg is tevens dat wanneer eenzelfde persoon een samenhangend aflopend en voortdurend misdrijf pleegt, er sprake is van een samengesteld misdrijf, waardoor ook het aflopend misdrijf slechts verjaart op het moment dat het voortdurend misdrijf verjaart.

Indien de volksmond wel eens zegt dat “*bouwmisdrijven niet verjaren*”, dan is dit dus juridisch fout, doch feitelijk gezien wel correct, tenminste in ruimtelijk kwetsbare gebieden. Het is gewoon zo dat de verjaringstermijn voor het instandhoudingsmisdrijf niet begint te lopen vanaf dat de wederrechtelijke werken zijn uitgevoerd, zodat de dader en zijn eventuele rechtsopvolgers blijvend kunnen worden vervolgd en veroordeeld zolang aan de instandhouding van de wederrechtelijk opgerichte constructie geen einde werd gebracht.

200. Binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden is het in stand houden van weder-

rechtelijke werken een voortdurend misdrijf. De verjaringstermijn voor de strafvordering begint dus te lopen vanaf de dag dat de wederrechtelijk opgerichte constructie werd afgebroken of een regularisatievergunning werd bekomen. Wanneer de persoon die de wederrechtelijke werken heeft uitgevoerd en degene die deze werken instandhoudt dezelfde zijn, dan is er sprake van een samengesteld misdrijf, waardoor ook het aflopend bouwmisdrijf slechts verjaart op het moment dat het voortdurend bouwmisdrijf verjaart. Hier blijft dus feitelijk gezien de hiervóór geschetste toestand bestaan dat *“bouwmisdrijven niet verjaren”*.

Buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden is het in stand houden van wederrechtelijke werken niet meer strafbaar sinds 22 augustus 2003. Vanaf die datum is bijgevolg elke strafvordering met betrekking tot een instandhouding er vervallen. Maar het uitvoeren van wederrechtelijke werken blijft uiteraard een misdrijf waarvoor de verjaringstermijn voor de strafvordering dus begint te lopen vanaf de laatste dag van de uitvoering van de werken.

1.4.2. Verjaring van de herstellvordering

201. De herstellvordering is zoals hoger werd uiteengezet een burgerlijke vordering. De decreetgever heeft voor de (publieke) herstellvordering inzake ruimtelijke ordening een van het burgerlijk recht afwijkende verjaringsregeling uitgevaardigd in de VCRO. Binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden en de openruimtegebieden (een gedefinieerde term, waaronder o.m. de agrarische gebieden vallen) bedraagt de verjaringstermijn 10 jaar vanaf de dag waarop het misdrijf gepleegd werd. Binnen de andere gebieden (o.m. de woon- en industriegebieden) bedraagt deze vijf jaar.

De regel dat de burgerlijke vordering niet kan verjaren vóór de strafvordering, blijft echter van toepassing. Dit betekent dat indien de termijn van de strafvordering door stuiting of schorsing wordt verlengd, de verjaringstermijn van de burgerlijke vordering eveneens wordt verlengd. De rechter is dus verplicht de herstellvordering te beoordelen op voorwaarde dat deze is ingesteld vóór het verval van de strafvordering, en als de strafvordering vóór het verval van die strafvordering bij de strafrechter aanhangig is gemaakt.

De (private) herstellvordering van de derde-benadeelde verjaart volgens de regels van het burgerlijk recht, net zoals de milieustakingsvordering (waarover verder meer).

202. Feitelijk gezien blijft de hiervóór geschetste toestand bestaan dat binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden *“bouwmisdrijven niet verjaren”*, dit omdat de burgerlijke vordering niet kan verjaren vóór de strafvordering.

Buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden is sinds 22 augustus 2003 elke strafvordering met betrekking tot een instandhouding er vervallen en kunnen sinds 22 augustus 2003 geen herstellvorderingen met betrekking tot een instandhouding meer worden ingesteld bij de strafrechter. Door een overgangsbepaling, die de stille dood betekende van heel wat hangende herstellvorderingen, moet de vóór deze datum door een strafvordering met betrekking tot een instandhouding gevatte strafrechter, een

herstelvordering die (eveneens) vóór deze datum bij hem is ingesteld, met ingang van 1 september 2009, niet langer beoordelen. Dit laatste geldt ook voor de burgerlijke rechter. Het Grondwettelijk Hof (GwH nr. 94/2010, 29 juli 2010) heeft op prejudiciële vraag geoordeeld dat deze bepaling niet strijdig is met het stand-stillbeginsel dat impliciet vervat ligt in het grondrecht op de bescherming van een gezond leefmilieu, vastgelegd in artikel 23, 4° van de Grondwet, waardoor het beschermingsniveau niet aanzienlijk mag verminderen. Maar het uitvoeren van wederrechtelijke werken blijft uiteraard een misdrijf waarvoor de verjaringstermijn voor de herstellvordering (van vijf of 10 jaar, naargelang het geval) dus begint te lopen vanaf de laatste dag van de uitvoering van de werken, met dien verstande dat de herstellvordering nooit kan verjaren vóór de strafvordering.

1.5. Uitvoering van de rechterlijke uitspraak

203. Wanneer de rechterlijke uitspraak werd uitgevoerd, stuurt de overtreder onmiddellijk een aangetekende brief naar de stedenbouwkundige inspecteur en het college van burgemeester en schepenen. Na controle wordt een proces-verbaal van vaststelling opgemaakt door de stedenbouwkundige inspecteur.

De ambtshalve uitvoering van de rechterlijke uitspraak door de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen kan slechts worden opgestart na positief advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Uit het feit dat de decreetgever dit veto-recht van de Hoge Raad heeft ingevoerd, blijkt een zekere minachting van de decreetgever voor de rechterlijke macht: een door de administratie gevorderd en definitief rechterlijk bevel tot afbraak kan de facto ongedaan worden gemaakt door een commissie met periodiek door de Vlaamse Regering benoemde leden. Dit staat in schril contrast met de situatie in Angelsaksische rechtssystemen waar het negeren van een rechterlijk bevel er zelfs kan toe leiden dat de betrokkene wegens "*contempt of court*" wordt in hechtenis genomen. Op grond van artikel 40, tweede lid van de Grondwet is de Hoge Raad overigens gehouden haar medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten, zodat zij zich slechts hoogstens in uitzonderlijke situaties kan verzetten tegen de ambtshalve uitvoering van een rechterlijke uitspraak, en zeker niet op basis van algemene beleidslijnen.

De rechtspraak bevestigt dat de ambtshalve uitvoering na tal van jaren stilzitten na de definitieve rechterlijke uitspraak mag geschieden, en dat de partij tegen wie een uitvoerbare rechterlijke beslissing werd uitgesproken en die zelf nalaat die beslissing uit te voeren, zich niet op de redelijke termijn kan beroepen.

De verjaring (volgens de regels van het burgerlijk recht) van de herstelmaatregel neemt een aanvang vanaf het verstrijken van de termijn die de rechtbank bepaalde voor de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel.

Openbare besturen of derden beschikken over een wettelijke hypotheek voor de uitvoering van het vonnis. Deze hypotheek mag worden ingeschreven vóór het verstrijken van de termijn waarover de overtreder beschikt om het herstel te verwezenlijken en mag ook op andere goederen worden genomen dan die waarop het

bouwmisdrijf werd begaan. De hypotheek kan niet worden vervangen door een consignatie, en handlichting van de hypotheek zal maar worden gegeven wanneer de herstelmaatregel volledig werd uitgevoerd.

2. Milieu

204. De handhaving van de bijna alle gewestelijke milieuwetgeving (o.a. het Milieuvergunningsdecreet, Bodemdecreet, Bosdecreet, enz.) valt sinds 1 mei 2009 onder Titel XI *“Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen”* van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (verkort: DABM). Dit decreet regelt het onderzoek, de vaststelling en de sanctionering van milieumisdrijven en milieu-inbreuken.

2.1. Milieumisdrijven en milieu-inbreuken

205. Voor de toepassing van Titel XVI van het DABM dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen *“milieumisdrijven”* en *“milieu-inbreuken”*. Een milieumisdrijf betreft altijd een gedraging die strafrechtelijk kan worden gestraft. Een milieu-inbreuk is een gedraging in strijd met een gehandhaafd milieuvoorschrift. Het betreft meestal een schending van een administratieve verplichting (bv. niet-naleving van een meldingsplicht). Zij worden opgenomen in een uitvoeringsbesluit, d.i. het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008.

2.2. Toezicht en opsporing

206. Het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving wordt uitgeoefend door de toezichthouders. Er dienen verschillende categorieën van toezichthouders te worden onderscheiden: de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke toezichthouders alsook de toezichthouders van de intergemeentelijke verenigingen en van de politiezones. Bij de uitoefening van hun toezichtopdrachten, beschikken de toezichthouders over verschillende toezichtrechten. Ze hebben recht op toegang en op inzage en kopie van zakelijke gegevens, het recht van onderzoek van zaken (zoals staalnames) en van transportmiddelen, het recht op ondersteuning en op bijstand van de politie alsook het recht op het doen van vaststellingen door middel van audiovisuele middelen. Met het oog op de opsporing van milieumisdrijven, kunnen door de Vlaamse Regering eveneens gewestelijke milieuopsporingsambtenaren (welke beschikken over de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie) worden benoemd.

2.3. Voorkoming en vaststelling van milieuinbreuken en milieumisdrijven, en veiligheidsmaatregelen

207. Indien een milieu-inbreuk of milieumisdrijf dreigt op te treden, kunnen de toezichthouders alle raadgevingen geven die zij nuttig achten om de inbreuk of het misdrijf te voorkomen.

Bij de vaststelling van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf zullen de toezichthouders overgaan tot de opmaak van respectievelijk een verslag van vaststelling of een proces-verbaal, welke wordt overgemaakt aan de bevoegde instanties en bezorgd aan de vermoedelijke overtreder. De toezichthouders kunnen de vermoedelijke overtreder en andere betrokken aanmanen de nodige maatregelen te nemen om de inbreuk of het misdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen.

Tevens kunnen de toezichthouders, de gouverneur en de burgemeester (of hun plaatsvervanger) de veiligheidsmaatregelen nemen, die zij onder de gegeven omstandigheden noodzakelijk achten om een aanzienlijk risico voor mens of milieu uit te schakelen, tot een aanvaardbaar niveau in te perken of te stabiliseren (o.a. de stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, het verbod op het gebruik of de verzegeling van gebouwen en installaties, de hele of gedeeltelijke sluiting van de inrichting). Diegene die de veiligheidsmaatregelen neemt, is eveneens bevoegd voor de opheffing ervan (ambtshalve of op verzoek).

2.4. Bestuurlijke handhaving

208. Bestuurlijke handhaving kan bestaan uit bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten, al dan niet gepaard gaande met de bestuurlijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel.

Bestuurlijke maatregelen kunnen, naargelang het geval, worden opgelegd door de toezichthouders, de gouverneur of de burgemeester (o.a. de stopzetting van werkzaamheden inhouden, de verzegeling van gebouwen, de volledige of gedeeltelijke sluiting van de inrichting). Derde-belanghebbenden kunnen om de oplegging van bestuurlijke maatregelen verzoeken (milieuverenigingen, natuurlijke en rechtspersonen). Tegen het besluit houdende bestuurlijke maatregelen, staat administratief beroep bij de bevoegde minister open.

De bestuurlijke geldboete wordt opgelegd door de gewestelijke entiteit (van de Afdeling LNE) en kan de vorm aannemen van een alternatieve bestuurlijke geldboete (uitsluitend bij milieumisdrijven) of van een exclusieve bestuurlijke geldboete (uitsluitend bij milieu-inbreuken). De alternatieve (als alternatief voor strafrechtelijke bejegeling) bestuurlijke geldboete voor milieumisdrijven bedraagt maximaal 250.000 (x 6) euro. Voor milieu-inbreuken kan een exclusieve bestuurlijke geldboete worden opgelegd tot maximaal 50.000 (x 6) euro. Een beslissing houdende de strafrechtelijke behandeling van het milieumisdrijf sluit het opleggen van een bestuurlijke geldboete uit. Een lacune is evenwel dat, ook indien het parket nalaat een beslissing te nemen betreffende het strafdossier, het opleggen van een bestuurlijke geldboete onmogelijk blijft.

De beroepen tegen de beslissingen van de gewestelijke entiteit houdende oplegging van een bestuurlijke geldboete dienen bij het Milieuhandhavingscollege (een administratief rechtscollege) te worden ingediend.

2.5. Strafrechtelijke handhaving

209. De strafsancities voor milieumisdrijven zijn een gevangenisstraf tot maximaal vijf jaar en/of een strafrechtelijke geldboete tot maximaal 500.000 (x 6) euro.

Na de partijen te hebben gehoord, kan de rechter eveneens, bij wijze van veiligheidsmaatregel, het verbod uitspreken om de inrichtingen, die aan de oorsprong van een milieumisdrijf liggen, gedurende de termijn die hij bepaalt, te exploiteren.

Naast de straf kan de rechtbank, hetzij ambtshalve hetzij op verzoek (d.i. op vordering van het openbaar ministerie, ofwel op vordering van de gemachtigde ambtenaar, ofwel op vordering van de burgerlijke partij) bevelen om de plaats in de oorspronkelijke staat te herstellen, het strijdige gebruik te staken of aanpassingswerken uit te voeren. De rechtbank bepaalt eveneens de termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregelen. Op vordering van de gemachtigde ambtenaar kan tevens een dwangsom worden bepaald per dag vertraging in te tenuitvoerlegging van de herstelmaatregelen. De gemachtigde ambtenaar voert, bij gebreke aan een tijdige vrijwillige uitvoering van de herstelmaatregelen, de maatregelen gedwongen uit.

3. Onroerend erfgoed

210. De handhaving van het Onroerenderfgoeddecreet kent een eigen regeling die sterk geïnspireerd werd op de handhaving van het milieurecht, maar ook soms aanleunt bij de handhaving in de ruimtelijke ordening. Zo wordt een onderscheid tussen misdrijven en inbreuken onroerend erfgoed gemaakt, na gelang deze strafrechtelijk kunnen vervolgd worden. De bestuurlijke goedboete maakt haar intrede, en kan als alternatief van de gerechtelijke handhaving worden ingezet, hoewel de gerechtelijke variant steeds primeert.

Wat betreft beschermd erfgoed, hebben agenten, officieren van de gerechtelijke politie en ambtenaren toegang tot beschermd erfgoed in het kader van de handhaving, om zo de nodige opsporingen en vaststellingen te kunnen verrichten. Raadgevingen, aanmaningen en minnelijke schikking zijn mogelijk. De bepalingen omtrent het stakingsbevel zijn een quasi letterlijke overname van deze in de VCRO.

De misdrijven onroerend erfgoed worden, zoals in de ruimtelijke ordening, bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of met een geldboete van 26 euro tot 400.000 euro. Ook overgenomen uit de VCRO is het instandhoudingsmisdrijf, zodat voortaan ook het in stand houden van schade aan erfgoedwaarden strafbaar is. Inbreuken worden bestraft met een exclusieve bestuurlijke geldboete van maximaal 10.000 euro. O.m. voor het doorbreken van een stakingsbevel voorziet het decreet in de keuzemogelijkheid tot een strafrechtelijke vervolging of het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete van maximum 50.000 euro.

Voor schade veroorzaakt door een misdrijf kan de rechtbank naast de straf op verdenking van de inspecteur Onroerend Erfgoed een herstelmaatregel opleggen. Ook de burgerlijke rechter kan een integraal herstel bevelen, ongeacht of de schade door een inbreuk dan wel een misdrijf werd veroorzaakt. Doel van deze herstelmaatregelen is het feitelijke herstel in goede staat zodat indien mogelijk eerst een reconstructie zal worden bevolen. De rechtbank kan o.m. een aanvullende vergoeding opleggen voor de schade die blijvend is opgelopen door het algemeen belang ingevolge de vernietiging van de erfgoedwaarden. De inspecteur Onroerend Erfgoed kan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg bovendien verzoeken voorlopige instandhoudingsmaatregelen te bevelen. De uitvoeringstermijn kan maximaal worden vastgelegd op drie jaar. Belangrijk is dat de herstellvordering op grond van het Onroerenderfgoeddecreet voorrang heeft op de herstellvordering van de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen op grond van de VCRO.

4. Milieustakingsvordering

211. Door de Wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu zijn de mogelijkheden voor private personen en milieuverenigingen (en overheden) om inbreuken op de milieuwetgeving te doen stoppen langs privaatrechtelijke weg, sterk uitgebreid.

Deze wet bepaalt dat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg de staking kan bevelen van overtredingen van de milieuwetgeving of maatregelen kan opleggen om dreigende inbreuken op de milieuwetgeving en schade aan het milieu door dergelijke inbreuken te voorkomen. Milieuwetgeving wordt daarbij ruim bedoeld, dus m.i.v. o.m. natuurbehouds- en ruimtelijke ordeningswetgeving. De vordering kan worden ingesteld door de procureur des Konings, iedere administratieve overheid (bv. de gemeente, de provincie of de Vlaamse Milieumaatschappij) en milieuverenigingen opgericht in de vorm van een vzw die tenminste drie jaar zijn opgericht en actief zijn en die statutair de bescherming van het leefmilieu tot doel hebben.

Doordat een inwoner op basis van artikel 194 van het Gemeentedecreet onder bepaalde voorwaarden in geval de gemeente niet optreedt ter vrijwaring van haar belangen, zelf in naam van de gemeente naar de rechter kan stappen, en een gemeente van de wet kan gebruik maken, ontstaat tevens een soort *actio popularis* ten behoeve van de milieubescherming.

Van de wet wordt meer en meer gebruik gemaakt, niet alleen door milieuverenigingen maar ook door private personen. Tevens voor wat betreft de mogelijkheden om het herstel te vorderen, kan de wet van belang zijn. De staking van een inbreuk en het voorkomen van verdere schade, kan immers neerkomen op het herstel van de onrechtmatige situatie, bv. door de afbraak van een wederrechtelijk opgetrokken en instandgehouden gebouw, zoals werd bevestigd door het Hof van Cassatie (Cass. 8 november 1996, *TMR* 1997, 30, *RW* 1996-97, 1256). Zo gaf de rechter (Brussel 12 oktober 2007, *Res Jur.Imm.* 2007, afl. 3, 223) iemand het bevel tot het verwijderen van

onder meer caravans die zonder stedenbouwkundige vergunning en in strijd met de bestemming volgens het gewestplan waren geplaatst. Ook van groot belang in verband met de ruimtelijke ordening is dat de rechter (Brussel 30 juli 2009, *TROS-Nieuwsbrief* 2009, afl. 8, 16) niet vereist dat de inbreuk een misdrijf zou zijn; het is voldoende dat de inbreuk een fout uitmaakt, zonder dat de inbreuk (nog) strafbaar hoeft te zijn.

De wet voorziet hier in tegenstelling tot bij een herstellvordering in het kader van de VCRO zelf niet in een vorm van publiciteit van de dagvaarding, rechterlijke uitspraken, enz.

HOOFDSTUK 9. INFORMATIEVERPLICHTINGEN IN HET OMGEVINGSRECHT

212. Mag een onroerend goed behept met een bouwmisdrijf of met bodemverontreiniging worden verkocht, eventueel zelfs zonder dat de koper op de hoogte wordt gebracht ? Hoe zit het met de verplichtingen van de verkoper op dat vlak ? Het omgevingsrecht wordt ook in toenemende mate van belang voor de beoefenaars van het privaatrecht. Dit hoofdstuk over informatieverplichtingen wordt beperkt tot de twee materies die het meeste invloed uitoefenen op privaatrechtelijke overeenkomsten, met name ruimtelijke ordening en bodemsanering.

1. Ruimtelijke ordening

1.1. Stedenbouwkundige informatie

213. Het luik over stedenbouwkundige informatie uit de VCRO is van groot belang. Het gaat onder meer over het plannen- en vergunningenregister, het stedenbouwkundig uittreksel, het stedenbouwkundig attest, het as-builtattest, en de informatieverplichtingen bij de overdracht van onroerende goederen.

1.1.1. Plannen- en vergunningenregister en register van onbebouwde percelen

214. Het plannenregister en het vergunningenregister zijn twee belangrijke elementen in de verbetering van de ruimtelijke informatie. Het plannenregister is een gegevensbestand met betrekking tot plannen in de ruime zin, al dan niet geïnformatiseerd, van het hele grondgebied van de gemeente. De minimale inhoud van het plannenregister bestaat uit: de grafische plannen en de stedenbouwkundige voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de plannen van aanleg, de rooilijnplannen, de onteigeningsplannen, de aanduiding van de zones waar een voorkooprecht inzake ruimtelijke ordening op van toepassing is, en de percelen die aanleiding kunnen geven tot planschadevergoeding of bestemmingswijzigingscompensatie.

Het vergunningenregister is een gegevensbestand met betrekking tot perceelsgebonden informatie inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, geïnformatiseerd, per kadastraal perceel, van het hele grondgebied van de gemeente. De minimale inhoud bestaat uit, onder meer: de afgegeven stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen, het verval van deze vergunningen, de afgegeven stedenbouwkundige attesten en gevalideerde as-builtattesten, het vermoeden van stedenbouwkundige vergunning, het verschuldigd zijn van een planbatenheffing, en de processen-verbaal met betrekking tot bouw misdrijven.

Elke gemeente moet deze registers opmaken, actualiseren, ter inzage leggen en er uittreksels uit afleveren. Beide registers, alsook de inhoud ervan, worden beschouwd als een bestuursdocument, in de zin van het Decreet openbaarheid bestuur. Beide registers zijn toegankelijk voor het publiek in het gemeentehuis.

De decreetgever heeft in reactie op eerdere rechtspraak uitdrukkelijk bepaald dat de opname of de weigering tot opname van een constructie als vergund geacht in het vergunningenregister kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De gemeenten houden een register van alle onbebouwde percelen bij, gelegen in woongebied, zoals bepaald door de uitvoeringsplannen of de plannen van aanleg. Dit register dient te worden gekaderd binnen het grond- en pandenbeleid en heeft mede een functie in het kader van de activeringsheffing.

1.1.2. Stedenbouwkundig uittreksel, stedenbouwkundig attest, en as-builtattest

215. Een stedenbouwkundig uittreksel is een informatief uittreksel uit het plannenregister en het vergunningenregister voor bepaalde percelen. Er is een belangrijke overgangsbepaling. Dit wordt voornamelijk gedaan om met zekerheid de ruimtelijke bestemming van het perceel te weten.

Een stedenbouwkundig attest is een document afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen dat, op basis van een plan, aangeeft of project in redelijkheid de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en de goede ruimtelijke ordening, kan doorstaan. Het blijft in beginsel twee jaar geldig gedurende twee jaar vanaf het ogenblik van de uitreiking ervan. Het leidt er niet toe dat men geen vergunningsaanvraag meer hoeft te doen, doch betekent een quasi-zekerheid dat men zijn vergunning zal bekomen, indien men de aanvraag binnen de twee jaar heeft ingediend.

Een as-builtattest is een attest waarin wordt verklaard dat handelingen betreffende een constructie of een gebouwencomplex niet of slechts marginaal afwijken (bv. een afmeting van een raam) van de plannen die het voorwerp uitmaken van de stedenbouwkundige vergunning of de melding. In geval van een marginale afwijking treedt het as-built attest in de plaats van de vergunde of aangemelde plannen, op voorwaarde dat het attest gevalideerd is door het college van burgemeester en schepenen. Het as-built attest wordt na validering opgenomen in het vergunningenregister. De nadere regelen moeten worden bepaald door de Vlaamse Regering, wat dusver nog niet is gebeurd, zodat het attest nog niet operationeel is.

1.2. Informatieverplichtingen met betrekking tot publiciteit in gemeenten met plannen- en vergunningenregister

216. De artikelen 5.2.1 tot en met 5.2.7 van de VCRO gaan in op de diverse informatieverplichtingen. Zij moeten evenwel worden samen gelezen met de artikelen 7.6.4 en 7.6.5 van de VCRO, die overgangsmaatregelen terzake bevatten. Al deze informatieverplichtingen hebben tot doel de (potentiële) koper van een onroerend goed te beschermen met betrekking tot eventuele problemen inzake ruimtelijke ordening die aan dit goed kleven (deze m.b.t. door de rechter opgelegde herstelmaatregelen, waar we verder niet op ingaan, hebben ook tot doel de gemeenschap te beschermen, met name de ruimtelijke ordening veilig te stellen). Het gaat zowel om

informatieverplichtingen voor de instrumenterende ambtenaar als voor de gewone burger.

217. Vanaf de 31^e dag nadat in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd is dat de gemeente, waar het onroerend goed gelegen is, beschikt over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister, gelden een aantal algemene verplichtingen ten aanzien van de publiciteit inzake de overdracht van een onroerend goed (d.i. vooral de verkoop, maar ook de verhuring voor meer dan negen jaar van een onroerend goed, de inbreng in een vennootschap, de overdracht van een erfpacht of opstalrecht, en een (andere) eigendomsoverdracht met vergeldend karakter). Deze verplichtingen gelden voor alle personen die voor eigen rekening of als tussenpersoon optreden en voor alle onroerende goederen, bebouwd of onbebouwd. Deze algemene verplichtingen slaan op de verplichte vermelding van bepaalde gegevens in de publiciteit. Meer bepaald moeten volgende vermeldingen in de publiciteit worden opgenomen: of er voor het onroerend goed een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning is uitgereikt; de meest recente stedenbouwkundige bestemming van dit onroerend goed met de benamingen gebruikt in het plannenregister; of er voor het onroerend goed een dagvaarding werd uitgebracht voor een bouw misdrijf en iedere in de zaak gewezen beslissing; of er op het onroerend goed een voorkeepsrecht rust inzake ruimtelijke ordening, of er een as-buittat is uitgereikt en gevalideerd. Indien voor deze informatie een stedenbouwkundig uittreksel moet worden opgevraagd, kan publiciteit gevoerd worden van zodra dit uittreksel is aangevraagd. Andere vermeldingen zijn slechts toegestaan voor zover zij de ontvanger van de informatie niet misleiden omtrent de stedenbouwkundige status van het goed.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de vorm en modaliteiten van de vermeldingen in de publiciteit en voor de vrijstelling van deze bepalingen voor bepaalde vormen van publiciteit. Het zou zinvol zijn mocht de Vlaamse Regering deze bepaling uitvoeren, vermits best gedifferentieerd wordt volgens de verschillende publiciteitsdragers (notarisblad, website, affiche, enz.). Vooralsnog heeft de Vlaamse Regering dit niet gedaan, doch op de website www.ruimtelijkeordening.be wordt wel concreet aangegeven hoe men aan deze verplichtingen kan voldoen.

Het is verboden publiciteit te maken voor bouwgrond in een verkaveling, wanneer de verkavelingsvergunning nog niet werd afgeleverd.

1.3. Informatieverplichtingen met betrekking tot overeenkomsten in gemeenten met plannen- en vergunningenregister

218. Vanaf de 31^e dag nadat in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd is dat de gemeente, waar het onroerend goed gelegen is, beschikt over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister, gelden, tenzij de overeenkomsten reeds zijn gesloten (het bewijs hiervan kan met alle middelen worden geleverd), een aantal algemene verplichtingen ten aanzien van onderhandse akten inzake de overdracht van een onroerend goed. Deze verplichtingen gelden voor iedereen die een dergelijke akte opmaakt en voor alle onroerende goederen, bebouwd of onbebouwd. Deze algeme-

ne verplichtingen slaan op de verplichte vermelding van bepaalde gegevens in de akte. Meer bepaald moeten volgende vermeldingen in de akte worden opgenomen: of er voor het onroerend goed een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning is uitgereikt; de meest recente stedenbouwkundige bestemming van dit onroerend goed met de benamingen gebruikt in het plannenregister; of er voor het onroerend goed een dagvaarding werd uitgebracht voor een bouwmisdrif en iedere in de zaak gewezen beslissing; of er op het onroerend goed een voorkeurecht rust inzake ruimtelijke ordening, of er een as-buittattest is uitgereikt en gevalideerd.

Het Hof van Cassatie (Cass. 3 juni 2010, C.08.0552.N) heeft gesteld dat de uit artikel 7.6.4, vierde lid van de VCRO afgeleide verplichting om in afwachting van een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister de meest recente stedenbouwkundige bestemming van het onroerend goed te vermelden, volgens de benamingen gebruikt in de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen, niet van toepassing is op de informatieplicht met betrekking tot overeenkomsten, net omdat de ganse informatieplicht met betrekking tot overeenkomsten eerst van toepassing is in gemeenten met een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister. Het zou inderdaad onlogisch zijn mocht één van de vermeldingen reeds vroeger moeten gebeuren. Men mag de leer uit het arrest niet per analogie toepassen op de informatieplicht van de instrumenterende ambtenaar.

Voor de notarissen geldt altijd de informatieplicht voor instrumenterende ambtenaren, omdat deze even ruim is en terzelfdertijd of sneller in werking dan deze met betrekking tot overeenkomsten..

1.4. Informatieverplichtingen van de instrumenterende ambtenaar

1.4.1. “Normaal” geval in een gemeente met plannen- en vergunningenregister

219. Vanaf de 31^e dag nadat in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd is dat de gemeente, waar het onroerend goed gelegen is, beschikt over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister, gelden de volgende verplichtingen, tenzij de overeenkomsten reeds zijn gesloten of de openbare verkoopverrichtingen reeds zijn aangevat vóór dit tijdstip (het bewijs hiervan kan met alle middelen worden geleverd). In de twee uitzonderingsgevallen gelden de verplichtingen die van toepassing zijn voor de gemeenten zonder goedgekeurd plannen- en vergunningenregister.

De instrumenterende ambtenaar dient in alle onderhandse en authentieke akten inzake de overdracht van een onroerend goed, een aantal verplichte vermeldingen op te nemen, met name: of er voor het onroerend goed een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning is uitgereikt; de meest recente stedenbouwkundige bestemming van dit onroerend goed met de benamingen gebruikt in het plannenregister; of er voor het onroerend goed een dagvaarding werd uitgebracht voor een bouwmisdrif en iedere in de zaak gewezen beslissing; of er op het onroerend goed een voorkeurecht rust inzake ruimtelijke ordening, of er een as-buittattest is uitgereikt en gevalideerd.

In geval van een authentieke akte komen daar nog twee bijkomende verplichte vermeldingen bovenop: de verklaring van de verwerver dat hij een stedenbouwkundig uittreksel heeft ontvangen, dat ten hoogste één jaar voor het verlijden van de authentieke akte werd verleend, en: een verwijzing naar artikel 4.2.1 van de VCRO (dit is het vergunningenartikel).

Uit de eerste bijkomende verplichting kan worden afgeleid dat vóór het verlijden van de authentieke akte, de verwerver een stedenbouwkundig uittreksel moet worden verleend. In het geval dat de koper dit nog niet mocht hebben, is dit de taak van de instrumenterende ambtenaar.

220. Om deze vermeldingen te kunnen doen, dient de instrumenterende ambtenaar de benodigde informatie op te vragen aan de gemeente door middel van het aanvragen van een stedenbouwkundig uittreksel, eventueel gecombineerd met het modelformulier vastgoedinformatie, maar de VCRO legt zelfstandig aan de instrumenterende ambtenaar op de opgesomde vermeldingen te doen. Dit is meer dan het louter attesteren van wat anderen hem verklaren. Hij dient steeds goed de documenten te controleren zoals zelfs uit (soms) oude rechtspraak blijkt, bv. of een stedenbouwkundige vergunning wel op het verkochte perceel slaat (Gent 23 februari 2001, *T.Not.* 2001, 622), of de kopers niet ongemerkt een kavel zonder oprit kopen, terwijl de verkavelingsakte spreekt van een kavel met oprit (G. VAN HOORICK, *Handboek Notarieel bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 180). Ook mag op basis van de Organieke wet notariaat van de notaris (en op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur voor andere instrumenterende ambtenaren) meer worden verwacht dan wat uitdrukkelijk is voorgeschreven in de VCRO. Met andere woorden het verdient aanbeveling dat de instrumenterende ambtenaar, omwille van zijn burgerlijke aansprakelijkheid, die uitdrukkelijke verplichtingen kadert in zijn ruimere voorlichtings- en raadgevingplicht. Zo moet de instrumenterende ambtenaar ook nagaan of de stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning, het stedenbouwkundig attest, of het planologisch attest al dan niet vervallen zijn. In de cassatierechtspraak (Cass. 6 december 2010, nr. C..10.0067.N en C.10.0069.N) werd een notaris (mee) burgerlijk aansprakelijk gesteld die, in navolging van de gemeente, niet had gezien dat een verkavelingsvergunning voor het verkochte perceel vervallen was. Indien de instrumenterende ambtenaar zich evenwel beperkt tot wat de decreetgever van hem vereist, kan hij daarvoor niet strafrechtelijk worden aangesproken.

1.4.2. “Normaal” geval in een gemeente zonder plannen- en vergunningenregister

221. In de overige gemeenten, gelden de volgende verplichtingen.

De instrumenterende ambtenaar dient in alle onderhandse en authentieke akten inzake de overdracht van een onroerend goed, een aantal verplichte vermeldingen op te nemen, met name: of er voor het onroerend goed een stedenbouwkundige vergunning is uitgereikt, en; of er voor het onroerend goed een dagvaarding werd uitgebracht wegens een bouw misdrijf en iedere in de zaak gewezen beslissing.

Uit de interpretatieve bepaling van artikel 7.6.4, vierde lid van de VCRO mag worden afgeleid dat de verplichting geldt de meest recente stedenbouwkundige bestemming van het onroerend goed te vermelden, volgens de benamingen gebruikt in de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In geval van een authentieke akte komt daar nog één bijkomende verplichte vermelding bovenop, met name een verwijzing naar artikel 4.2.1 van de VCRO (dit is het vergunningenartikel).

Het verdient aanbeveling dat de instrumenterende ambtenaar, omwille van zijn burgerlijke aansprakelijkheid, zoveel mogelijk de verplichtingen zoals die gelden voor gemeenten mét goedgekeurd plannen- en vergunningenregister toepast, alsook de niet-uitdrukkelijke verplichtingen die daarmee samenhangen en voortvloeien uit zijn voorlichtings- en raadgevingsplicht. Indien de instrumenterende ambtenaar zich evenwel beperkt tot wat de decreetgever van hem vereist, kan hij daarvoor niet strafrechtelijk worden aangesproken.

1.4.3. Specifieke gevallen

222. Tevens gelden, in hoofde van de instrumenterende ambtenaar, specifieke verplichtingen, die bovenop de verplichtingen in het “normaal” geval komen.

Volgende specifieke verplichtingen gelden onafgezien of de gemeente reeds over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister beschikt:

- bij akten houdende overdracht van een onroerend goed waarop een herstelmaatregel rust;
- bij een verdeling van een onroerend goed;
- voorafgaand aan de overdracht van kavels uit een verkavelingsvergunning;
- tot mededeling aan de overheid van de partijen en identificatie van de grond bij een overdracht (bij gebrek aan uitvoeringsbesluit niet van toepassing).

Volgende specifieke verplichtingen gelden enkel in gemeenten die reeds over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister beschikken:

- bij akten houdende overdracht van een onroerend goed waarvoor een planbatenheffing verschuldigd is;
- bij akten waarbij de onderhandse akte niet voldoet aan de informatieverplichtingen (d.i. de zogenaamde reparatiemogelijkheid);
- bij akten betreffende een hypothecaire lening of krediet.

Hieronder worden enkel de voorlaatste van deze verplichtingen besproken.

Het verdient aanbeveling dat de instrumenterende ambtenaar, omwille van zijn burgerlijke aansprakelijkheid, altijd zoveel mogelijk de verplichtingen zoals die gelden voor gemeenten mét goedgekeurd plannen- en vergunningenregister toepast. Indien de instrumenterende ambtenaar zich evenwel beperkt tot wat de decreetgever van hem vereist, kan hij daarvoor niet strafrechtelijk worden aangesproken.

223. De VCRO bevat een reparatiemogelijkheid voor onderhandse akten die niet voldoen aan de informatieverplichtingen. Indien de instrumenterende ambtenaar een onderhandse akte in een authentieke akte dient op te nemen, waarbij de eerste niet

beantwoordt aan de informatieverplicht met betrekking tot overeenkomsten, dan wijst hij de partijen bij de opmaak van de akte op die informatieverplicht en het strafbaar karakter van het niet naleven van de informatieverplichtingen en de mogelijkheid van de vernietiging van de titel. Hij neemt dan ook de verklaring van de partijen in de akte op dat hij de partijen op die zaken heeft gewezen. Overeenkomstig artikel 6.3.1, tweede lid van de VCRO kan de vordering tot vernietiging niet meer worden ingeroepen indien de inbreuk op de informatieverplicht met betrekking tot de publiciteit en de onderhandse overeenkomst is rechtgezet bij de authentieke akteverlening en de informatiegerechtigde in deze akte verzaakt aan de vordering tot nietigverklaring op basis van een inbreuk op de informatieverplicht. De instrumenterende ambtenaar handelt naar deze bepaling. Deze reparatiemogelijkheid vormt uiteraard geen voorwendsel om als notaris mee te werken aan onderhandse akten die niet voldoen aan de informatieverplichtingen.

224. De verplichte vermeldingen die volgens de VCRO gelden, volstaan niet.

Vooreerst zijn er bijkomende verplichtingen voor de instrumenterende ambtenaar i.v.m. bouw misdrijven, ook indien hij betrokken is bij de onderhandse akte.

Het verdient standaard aanbeveling in de akte te laten de verklaring van de overdrager op te nemen dat bij zijn weten op het onroerend goed geen bouw misdrijven rusten, of dat voor alle bouwwerken de nodige vergunningen werden verkregen. Op basis van die clausule kan, indien blijkt dat het goed ten tijde van de overdracht behept was met een bouw misdrijf, de verwerver wegens niet-conforme levering op grond van het privaatrecht de ontbinding van de overeenkomst of de gedwongen uitvoering van de overeenkomst, in natura of bij equivalent, vorderen. Daarvan zijn voorbeelden in de rechtspraak (Brussel 26 november 2013, *TOO* 2014, 161). Indien er een bouw misdrijf op het onroerend goed rust (en daarvoor nog geen dagvaarding werd uitgebracht), is het best dit vrij concreet en ondubbelzinnig te omschrijven in de akte. Een algemene clausule dat niet kan worden verzekerd dat voor alle bouwwerken de nodige vergunningen werden verkregen, werd in een dergelijk geval in de rechtspraak (Rb. Turnhout 16 oktober 1989, *Turnhouts Rechtsleven* 1991, 56) afgekeurd. Ook schiet de notaris die bij een openbare verkoop nalaat te vermelden dat een in aanbouw zijnde chalet en vijver op de verkochte grond niet vergund zijn, tekort in zijn informatieverplicht (Antwerpen 30 maart 1999, *Amén*. 2000, 141).

Bovendien zijn er zaken waar moet worden op gelet bij "*bouwgronden*". Indien men de term "*bouwgrond*" wil gebruiken, dan mag dit volgens de rechtsleer alleen voor een perceel waarvoor een niet-vervallen stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning, of stedenbouwkundig attest geldt, en dan is ook dit een vermelding die wordt gedaan onverminderd de verplichting tot vermelding van de stedenbouwkundige bestemming. De standaardclausule waarbij de verkoper geen waarborg geeft over de bouw mogelijkheden op de verkochte grond heeft een draagwijdte beperkt tot de bouwbeletsels die het gevolg zijn van de uitoefening, door de bevoegde overheden, van hun beoordelingsvrijheid bij het al dan niet afleveren van stedenbouwkundige vergunningen. Deze kan niet ter goeder trouw worden ingeroepen in een geval waarbij de bouwvergunning een wezenlijk element in de overeenkomst

was, en de (professionele) verkoper het motief voor de intrekking van de bouwvergunning had kunnen voorzien (Rb. Gent 21 april 2009, *T.Aann.* 2009, afl. 3, 236).

1.5. Sancties bij niet-naleving van de informatieverplichtingen

225. De niet-naleving van de informatieverplichtingen wordt strafrechtelijk gesanctioneerd, waarbij strengere strafsancties gelden voor instrumenterende ambtenaren, vastgoedmakelaars en andere personen die in de uitoefening van hun beroep of activiteit onroerende goederen kopen, verkavelen, te koop of te huur zetten, verkopen of verhuren, bouwen of vaste of verplaatsbare inrichtingen ontwerpen en/of opstellen, of personen die bij die verrichtingen als tussenpersonen optreden, bij de uitoefening van hun beroep.

Daarnaast zijn er natuurlijk de privaatrechtelijke sancties: de verwerver kan o.m. de eventuele vernietiging van de overdracht vorderen die in strijd met de informatieverplichtingen tot stand kwam, en schadevergoeding. Het Hof van Cassatie (Cass. 3 november 2011, *TROS* 2013, 69) heeft gesteld dat het hier gaat om een relatieve nietigheid, die enkel door de koper kan gevorderd worden. Naast de vorderingsmogelijkheden op grond van het gemeen recht, bevat artikel 6.3.1, eerste lid van de VCRO een specifieke vordering tot vernietiging van de titel van eigendomsverkrijging of huur, en schadevergoeding. Overeenkomstig art. 6.3.1, tweede lid, bestaat een reparatiemogelijkheid: de vordering tot vernietiging kan niet meer worden ingeroepen indien de inbreuk op de informatieplicht met betrekking tot de publiciteit en de onderhandse overeenkomst is rechtgezet bij de authentieke akteverlening en de informatiegerechtigde in deze akte verzaakt aan de vordering tot nietigverklaring op basis van een inbreuk op de informatieplicht. In de (schaarse) rechtspraak (Antwerpen 3 september 2013, *NjW* 2014, 133) over specifiek die vordering in de VCRO, wordt in lijn met de cassatierechtspraak gesteld dat deze een relatieve nietigheid betreft. Opmerkelijk is dat dit arrest de informatieverplichtingen toepast op een wederzijdse aankoop-verkoopbelofte, dat het de nietigheidsvordering toepast in een geval waar de informatieverplichtingen werden nageleefd, en dat het aanvaardt dat een brief van de advocaat van de koper, waarin zijn akkoord wordt bevestigd met de aankoop onder de voorwaarden van de aankooptie kan gelden als bevestiging, aangezien in die optie uitvoering melding werd gemaakt van de bestaande bouwovertreiding en de op het goed rustende herstelmaatregel.

226. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Cassatie inzake de informatieverplichtingen in het Bodemdecreet (Cass. 24 juni 2010, C.09.0065.N) moet worden aangenomen dat er geen specifieke vereisten qua belang zijn voor de vordering tot nietigverklaring op grond van de informatieverplichtingen inzake ruimtelijke ordening. Dus het hoeft volgens het Hof niet zo te zijn dat er een bouw misdrijf is, opdat de koper de nietigheid van de onderhandse akte kan vorderen. Enkel mag het geen rechtsmisbruik uitmaken dat de koper de nietigheid vordert. Een arrest van het hof van beroep te Antwerpen (Antwerpen 29 juni 2009, 2008/AR/778; bevestigt Rb. Turnhout 11 februari 2008, 05-6-A) sluit hierbij aan. In casu waren de informatiever-

plichtingen voor instrumenterende ambtenaren van toepassing op de onderhandse akte in plaats van deze met betrekking tot overeenkomsten (die nog niet in werking waren in de gemeente in casu). De koper betwistte naderhand de geldigheid van de onderhandse verkoopakte, omdat deze was opgesteld onder opschortende voorwaarde van het voorleggen van een bewijs van een stedenbouwkundige vergunning en van de afwezigheid van een dagvaarding wegens bouwinbreuken, vóór het verlijden van de authentieke akte. Hij weigerde zijn medewerking te verlenen aan het verlijden van de authentieke akte, en vervolgens had de verkoper de koper gedagvaard, onder meer om zijn medewerking te verlenen bij het verlijden van de authentieke akte. Het Hof was zoals de rechter in eerste aanleg van oordeel dat ofschoon de onderhandse akte was opgesteld onder opschortende voorwaarde van vóór het verlijden van de authentieke akte te voldoen aan de informatieverplichtingen, de overeenkomst nietig was. De informatieverplichtingen zijn volgens het Hof immers *“van openbare orde, minstens van dwingend recht, waarvan de partijen niet konden afwijken, zelfs niet via het bedingen van een opschortende voorwaarde”*. Het Hof verwijst daarbij naar cassatierechtspraak: wanneer bij een overeenkomst een verbintenis onder opschortende voorwaarde wordt aangegaan, bestaat de overeenkomst immers hangende de voorwaarde, ook al is de uitvoering van de verbintenis geschorst; die overeenkomst doet derhalve rechten en verplichtingen voor de partijen ontstaan.

Dit geval illustreert des te meer dat de notarissen er goed aan doen geen medewerking te verlenen aan onderhandse verkoopakten opgesteld onder opschortende voorwaarde van het verlenen van bepaalde stedenbouwkundige inlichtingen vóór het verlijden van de authentieke akte, en dat ook de gewone burger (in het bijzonder de verkoper) in die gemeenten met een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister best niet kiest voor een dergelijke overeenkomst. Een dergelijke overeenkomst bindt met name de verkoper, maar omgekeerd is zij maar weinig waard indien de koper er naderhand nog onderuit wil.

2. Bodemsanering

2.1. Bodemkundige informatie

227. Het luik over bodemkundige informatie uit het Bodemdecreet is van groot belang. Het gaat onder meer over de bodemonderzoeken, de risicogronden, het grondeninformatieregister, het bodemattest, de gemeentelijke inventaris van de risicogronden, en de informatieverplichtingen bij de overdracht van onroerende goederen.

2.1.1. Oriënterend bodemonderzoek voor risico-gronden

228. Het decreet organiseert de inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden. Ten behoeve van de inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden voert het decreet de verplichting in van een eenmalig of periodiek *“oriënterend*

bodemonderzoek” (dit heeft tot doel uit te maken of er ernstige aanwijzingen zijn van bodemverontreiniging en wordt uitgevoerd onder leiding van een erkend bodem-saneringsdeskundige) bij “*risicogronden*”, dit wil zeggen gronden waarop een “*risico-inrichting*” gevestigd was of is. De lijst van de risico-inrichtingen vindt men in bijlage 1 van VLAREM. Deze lijst is vrij uitgebreid (bv. benzinestations of opslagplaatsen voor afvalstoffen, of stookolietanks van meer dan 20.000 liter). Het eenmalig oriënterend bodemonderzoek is verplicht aan onder meer de verkoop van de grond (in dat geval door de overdrager) of voorafgaand aan de sluiting of stopzetting (in dat geval door de exploitant). Tevens kan de OVAM ten allen tijde ambtshalve een oriënterend bodemonderzoek bevelen. Het periodiek oriënterend bodemonderzoek (om de 5, 10 of 20 jaar) is alleen verplicht voor gronden waarop een bepaalde risico-inrichting (aangeduid met de kenletters A, B of C in de lijst) wordt uitgeoefend.

2.1.2. Grondeninformatieregister en bodemattest

229. Alle gegevens van bodemverontreiniging worden opgenomen in een “*grondeninformatieregister*” aangelegd door de OVAM. Dit bevat indien de grond verontreinigd is minstens: de kadastrale gegevens; de identiteit van de eigenaar en de gebruiker; een samenvattende omschrijving van de ernst van de bodemverontreiniging; en de eventuele gebruiksbeperkingen of voorzorgsmaatregelen. Naast deze gegevens kan nog voorkomen: de verslagen van bodemonderzoeken; het bodemsaneringsproject; de inhoud van het conformiteitsattest; en de verklaring afgelegd door de OVAM na de uitvoering van een bodemsanering. De gegevens worden in het grondeninformatieregister opgeslagen per kadastraal perceel. Bij opname van een grond in het grondeninformatieregister levert de OVAM ambtshalve een “*bodemattest*” met de gegevens uit het register aan de eigenaar, de gebruiker, de exploitant, en de gemeente, alsook op aanvraag (of via het e-loket van de OVAM) aan anderen. De aanvraag van een bodemattest gebeurt via het e-loket of per aangetekend schrijven aan de OVAM, normaliter via een bepaald standaardaanvraagformulier waarin bepaalde gegevens op straffe van onontvankelijkheid moeten voorkomen. Het bodemattest vermeldt de identificatie van de grond en geeft een overzicht van de informatie die over de grond beschikbaar is in het grondeninformatieregister.

2.1.3. Gemeentelijke inventaris van de risico-gronden

230. De gemeente wordt opgelegd een “*gemeentelijke inventaris (van de risico-gronden)*” aan te leggen. Zij doet dit op basis van onder meer gegevens over milieuvergunningen, vroegere exploitatievergunningen, enz. De gemeente verstrekt informatie uit deze inventaris op aan eenieder die erom verzoekt overeenkomstig de wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur. De gemeentelijke inventaris is een hulpmiddel doch niet bepalend voor het antwoord op de vraag of een grond een risicogrond is: de feitelijke gegevens op het terrein zijn beslissend. Zo heeft men te maken met een risicogrond als iemand er 30 jaar geleden zonder exploitatievergunning een benzinestation heeft uitgebaat, zelfs is de grond niet opgenomen in de gemeen-

telijke inventaris.

2.2. Informatieverplichtingen bij de overdracht van alle gronden

231. De informatieverplichtingen in het Bodemdecreet bij de overdracht van gronden hebben onder meer tot doel de (potentiële) koper van een onroerend goed te beschermen met betrekking tot eventuele problemen inzake bodemverontreiniging die aan dit goed kleven. Soms hebben ze ook tot doel het algemeen belang te beschermen, met name een bodemsanering te waarborgen. Het gaat zowel om informatieverplichtingen voor de instrumenterende ambtenaar als voor de gewone burger.

232. Er gelden volgens artikel 101 van het Bodemdecreet een aantal verplichtingen bij overeenkomsten betreffende de overdracht van alle gronden, ter bescherming van potentiële verwervers. De begrippen grond en overdracht zijn gedefinieerd en hebben een vrij ruime betekenis. Zo valt niet alleen de verkoop van een grond, maar ook het vestigen van een recht van vruchtgebruik eronder, doch in tegenstelling tot onder het vroeger Bodemsaneringsdecreet niet langer de huur van een gebouw. Onder de term grond vallen overigens ook de eventuele opstallen. Zelfs bij sommige overeenkomsten die niet onder de bepaling vallen (zoals een overdracht ten gevolge van een overlijden) kan het vrijwillig vervullen van de verplichtingen soms zeer nuttig zijn.

De verplichtingen houden in dat de overdrager aan de (potentiële) verwerver vóór de ondertekening van de onderhandse overeenkomst een “*bodemattest*” van de OVAM moet kunnen voorleggen, dat de onderhandse akte de inhoud daarvan moet bevatten, en dat de instrumenterende ambtenaar (doorgaans de notaris) in de authentieke akte de vermelde verklaring van de overdrager attesteert, en de inhoud van het bodemattest opneemt.

Voor gronden die in het grondeninformatieregister zijn opgenomen, bevat het bodemattest de gegevens uit het register. Voor gronden waarover geen gegevens met betrekking tot de bodemkwaliteit in het register zijn opgenomen, krijgt men een zogenaamd “*blanco-bodemattest*” (deze term wordt niet in het decreet, maar wel in de praktijk gebruikt). Een blanco-bodemattest is een attest waarin staat vermeld dat voor deze grond “*geen gegevens betreffende de bodemkwaliteit beschikbaar zijn in het grondeninformatieregister*”. Er is met andere woorden over dit kadastraal perceel geen informatie met betrekking tot de bodemkwaliteit beschikbaar. Dit betekent niet noodzakelijk dat de grond niet verontreinigd is; alleen dat er nog geen oriënterend bodemonderzoek werd uitgevoerd. Indien de grond is opgenomen in de gemeentelijke inventaris of de OVAM beschikt over andere informatie die er op wijst dat er vroeger risico-activiteiten op de grond werden uitgeoefend, dan vermeldt het bodemattest dat de grond slechts kan worden overgedragen als er vooraf een oriënterend bodemonderzoek werd uitgevoerd. Voor gronden waarvoor een bodemonderzoek werd ingediend bij de OVAM, vermeldt het bodemattest of er op de grond verontreiniging werd aangetroffen en of verder onderzoek of bodemsanering noodzakelijk is.

233. De verplichte vermeldingen die volgens het Bodemdecreet gelden, volstaan niet. Er zijn twee bijkomende verplichtingen voor de instrumenterende ambtenaar, ook indien hij betrokken is bij de onderhandse akte.

Indien de verplichtingen voor niet risicogronden wordt gevolgd, in het geval van een niet risicoground (met andere woorden wanneer men niet te doen heeft met een risicoground waarvoor na bodemsanering een bodemattest wordt aangevraagd), verdient het aanbeveling dat de instrumenterende ambtenaar in de authentieke akte vooreerst de verklaring van de gemeente en de verkoper opneemt dat de grond geen risico-grond is. Aangezien het antwoord op de raag of het een risicoground betreft, zo belangrijk is (zo ja, dan dient de overdrachtsprocedure voor risicogronden te worden gevolgd), moet de instrumenterende ambtenaar trachten hierover zekerheid te verkrijgen.

In het veel voorkomende geval van het blanco-bodemattest laat de instrumenterende ambtenaar in de authentieke akte de overdrager verklaren dat de grond die wordt overgedragen niet verontreinigd is, of niet verontreinigd in de mate dat het tot een bodemsanering aanleiding kan geven; dit omdat een dergelijk blanco-bodemattest zelf geen gegevens biedt in verband met het al dan niet verontreinigd zijn van de grond. Op basis van die clause kan, indien blijkt dat de grond ten tijde van de overdracht toch reeds verontreinigd was, de verwerver wegens niet-conforme levering op grond van het privaatrecht de ontbinding van de overeenkomst of de gedwongen uitvoering van de overeenkomst, in natura of bij equivalent, vorderen. Tevens kan deze clause, samen met het blanco-bodemattest de verwerver dan helpen ten opzichte van de OVAM het statuut van onschuldige bezitter te verkrijgen (zodat hij niet zal moeten instaan voor een bodemsanering).

2.3. Informatieverplichtingen bij de overdracht van risicogronden

234. Er gelden volgens de artikelen 102 tot en met 115 en 117 van het Bodemdecreet ook een aantal verplichtingen bij de overdracht van “*risicogronden*”. Dit wil zeggen gronden waarop een “*risico-inrichting*”. Onder meer moet vóór de overdracht een “*oriënterend bodemonderzoek*” (onder leiding van een erkend bodemsaneringsdeskundige) zijn uitgevoerd op initiatief en kosten van de overdrager, en het verslag daarvan aan de OVAM bezorgd. Dit kan ertoe leiden dat één van beide partijen moet instaan voor een bodemsanering, en anders de overdracht niet kan doorgaan. Evenwel moet sinds 2015 de bedoeling om tot overdracht over te gaan door de overdrager niet langer worden gemeld aan OVAM. Een “*versnelde overdrachtsprocedure*” is in bepaalde gevallen mogelijk. Bovendien vermeldt de instrumenterende ambtenaar in de authentieke akte dat de bepalingen inzake de risico-gronden werden toegepast. Zoniet moet hij volgens de parlementaire voorbereiding (*Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 62) zijn ambt weigeren.

Uiteindelijk kan ook hier de overdracht slechts plaatsvinden onder de voorwaarden die gelden voor alle gronden (bodemattest, naargelang het geval uitgebracht na de bodemsanering, enz.).

De verplichting een oriënterend bodemonderzoek uit te voeren is niet afhankelijk gesteld van feitelijke gegevens in verband met bodemverontreiniging. Bepalend is het antwoord op de vraag of op de betrokken gronden een inrichting gevestigd is of was die bodemverontreiniging kan veroorzaken (Gent 9 november 2000, *TMR* 2001, 28).

2.4. Sancties bij niet-naleving van de informatieverplichtingen

235. Het niet naleven van de bepalingen inzake “*alle*” gronden vormt (minstens) een milieu-inbreuk, waarop bestuurlijke sancties van toepassing zijn. Daarnaast zijn er de privaatrechtelijke gevolgen. De bepalingen beogen de (potentiële) verwerver te beschermen, zodat men te maken heeft met een relatieve nietigheid. De verwerver kan de nietigheid vorderen van de overdracht die plaatsvond in strijd met de bepalingen van het Bodemdecreet, maar er is een reparatiemogelijkheid: de nietigheid kan niet meer worden ingeroepen indien de verwerver in het bezit is gesteld van het meest recent afgeleverde bodemattest, en daarenboven de verwerver zijn verzaking aan de nietigheidsvordering uitdrukkelijk in de authentieke akte laat vaststellen. Dit vormt dus een uitweg indien de partijen beiden de overeenkomst willen aanvaarden. Het Hof van Cassatie (Cass. 25 maart 2011, *RW* 2012-13, 218) aanvaardt zowel een uitdrukkelijke als stilzwijgende bevestiging, zelfs buiten de voorwaarden die het Bodemdecreet stelt.

De rechtspraak over de gevolgen van het niet aanvragen van het bodemattest door de verkoper is niet eenduidig. Sommige rechtspraak aanvaardt een nietigheidsvordering enkel in de gevallen van een (min of meer) verontreinigde bodem (niet indien hij vóór het verlijden van de authentieke akte in het bezit is gesteld van een blanco-bodemattest en om andere redenen van de koop af wil). Volgens het Hof van Cassatie (Cass. 24 juni 2010, C.09.0065.N; vroeger ook reeds Brussel 25 november 2003, *RW* 2006-07, 59) is voor een nietigheidsvordering geen extra belang vereist dan het gewoon procesrechtelijk belang. De overdrager die nalaat een bodemattest aan te vragen bij de OVAM neemt bijgevolg het risico dat de verwerver zonder veel problemen aan de overeenkomst kan ontsnappen. Andere rechtspraak (Rb. Antwerpen 11 februari 2011, Antwerpen 4 februari 2013, en Rb. Dendermonde 29 maart 2013, *TOO* 2014, 259) zit op dezelfde lijn. De rechtspraak (Gent 31 mei 2012, *TOO* 2013, 105) bevestigt dat een opschortende voorwaarde de relatieve nietigheid van een overeenkomst niet kan ondervangen. Het afsluiten van een onderhandse overeenkomst onder de opschortende voorwaarde dat alsnog de verplichtingen uit het Bodemdecreet zullen worden nageleefd vóór het verlijden van de authentieke akte is dus absoluut af te raden.

In de rechtspraak (Gent 12 september 2003, *milieuDirect* 2004, afl. januari, 34) werd tevens beslist dat de overdrager (van een zwaar verontreinigde grond) zich niet kan onttrekken aan de overdracht als de onderhandse akte vermeldt dat de overeenkomst is aangegaan onder de opschortende voorwaarde van het bekomen van een gunstig bodemattest, en dat de verwerver in een dergelijk geval gerechtigd is de uitvoering van een bodemsanering te eisen van de overdrager (in plaats van af te zien van de overeenkomst), zodat daadwerkelijk een gunstig bodemattest kan worden

bekomen. Uit nog andere rechtspraak (Rb. Kortrijk 1 december 2009, *TOO* 2013, 360) blijkt de moeilijke beoordeling of de opschortende voorwaarde in een bepaald geval al dan niet vervuld is. De opschortende voorwaarde kan aldus uitlopen op een nachtmerrie voor de overdrager; de prijs van de grond ligt immers wel reeds vast.

236. Het niet naleven van de bepalingen inzake “*risico-gronden*” vormt een milieu-misdrijf, waarop o.m. strafsancties staan, of milieu-inbreuk, al naargelang het geval. Daarnaast zijn er de privaatrechtelijke gevolgen. De bepalingen beogen niet alleen de (potentiële) verwerver te beschermen, maak ook de gemeenschap, die er belang bij heeft dat verontreinigde gronden worden gesaneerd. De vraag of er daarom sprake is van een absolute nietigheid kan in het midden worden gelaten. Minstens heeft men te maken met een relatieve nietigheid. De overdracht die plaatsvond in strijd met deze bepalingen is nietig ten opzichte van de verwerver. Bovendien is de overdracht niet tegenstelbaar jegens de OVAM, zodat de OVAM eventueel de overdrager nog kan aanspreken een bodemsanering uit te voeren, zelfs al is hij niet langer de eigenaar of gebruiker. De vermelde reparatiemogelijkheid heeft hier dan ook niet veel zin, omdat deze geen oplossing vormt voor de niet-tegenstelbaarheid jegens de OVAM. Indien de partijen de mogelijke sanctie van de niet-tegenstelbaarheid jegens de OVAM voor de toekomst willen wegnemen, kunnen zij (naast het nu wel naleven van de bepalingen inzake overdracht van risico-gronden tevens) de onderhandse overeenkomst vrijwillig ontbinden en een nieuwe onderhandse overeenkomst sluiten.