



UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De integratie van de wetgeving omtrent ruimte en milieu

Ayke Voorjans

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Carola BILLIET

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2021
2022



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De integratie van de wetgeving omtrent ruimte en milieu

Ayke Voorjans

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Carola BILLIET

Samenvatting

De wetgeving met betrekking tot ruimte en milieu heeft in Vlaanderen reeds een lange en woelige weg doorstaan. Lange tijd was er sprake van een versnipperd landschap waarin de regelgeving sectoraal tot stand kwam. Hierdoor kende elk domein, denk hierbij aan natuur, bos, bodem, water, lucht, stedenbouw, erfgoed, etc., zijn eigen regelgeving met eigen instrumenten en principes. Voor de burger werd de naleving van de wetgeving complex door een enorme hoeveelheid aan ellenlange wetteksten. Maar ook voor het bestuur vormde dit geen cadeau. Veel verscheidene expertises moesten ontwikkeld worden, de werklust lag hoog en lange gerechtelijke procedures die o.a. een vlotte toepassing van de wetgeving in de weg stonden, leken maar enkele van de argumenten om de wetgeving te vereenvoudigen en meer eenduidig te maken.

In deze masterscriptie werd dan ook onderzoek gevoerd naar de huidige stand van zaken in het Vlaams Gewest wat betreft de milieuregelgeving en de regelgeving met betrekking tot ruimtelijke ordening; en de wenselijkheid van een verdere integratie binnen tot het omgevingsrecht. Hiertoe werd getracht te komen door een analyse van de huidige wetgeving, zowel op nationaal en Europees niveau, en de veranderingen die deze wetgeving heeft doorgaan. Belangrijke analyses betreffen die van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid, het Omgevingsvergunningsdecreet en het VLAREL. Ook een korte rechtsvergelijking met Nederland bleek een nuttige bijdrage. Zo werd in Nederland het gros van de wetgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving geïntegreerd onder één wet, de Omgevingswet van 2016. Ook de Nederlandse sterktes en zwaktes binnen de uitwerking van dit proces werden meegenomen in de overwegingen, met de nuance dat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden en de praktische uitwerking van de wet nog niet beoordeeld kon worden.

Als eindconclusie wordt er gesteld dat een volledige integratie van de wetgeving omtrent ruimte en milieu in Vlaanderen op dit moment niet mogelijk lijkt. Hiertoe zijn er verschillende redenen. Zo is er enerzijds weinig politieke draagkracht in Vlaanderen om aan een integratieproces met deze omvang te beginnen, zulks in Nederland één van de belangrijkste voorwaarden is gebleken. Ook kent Vlaanderen een uitgebreid rechtsbeschermingsmechanisme dat bij de uitvaardiging van nieuwe wetgeving de rechtszekerheid in de weg zou kunnen staan. Ook dit is in Nederland niet, of minder, het geval. Ten slotte zijn de inhoudelijke verschillen binnen de reeds bestaande wetgeving zo groot en doorslaggevend waardoor een volledige integratie erg bemoeilijkt wordt en een complex gegeven zal zijn voor de verschillende bestuurslagen en -niveaus. Een volledige integratie en evolutie naar een omgevingsrecht in Vlaanderen is vandaag dan ook nog niet aangewezen. Wel kan er een gedeeltelijke integratie plaatsvinden van de domeinen die reeds veel raakvlakken en een bepaalde mate aan coherentie vertonen, zoals dit reeds is gebeurd onder het Omgevingsvergunningsdecreet.

Dankwoord

Met deze masterscriptie breekt het einde van mijn rechtenstudie bij de UHasselt aan. De laatste twee jaren zijn voor mij om persoonlijke redenen erg zwaar gebleken. Het afronden van deze scriptie was mij dan ook nooit gelukt zonder de steun en hulp van mijn naaste omgeving.

Daarom dank ik graag mijn ouders, die mij door dik en dun hebben gesteund en, vooral, mij de ruimte en tijd hebben gegeven om deze master op mijn eigen tempo af te ronden.

Ook mijn beste vriendin, Ilke, verdient een vernoeming en oprechte dank je wel. Haar constante aanmoediging, steun, gepaste en ongepaste mopjes hebben mij de afgelopen zes jaar enorm veel deugd gedaan.

Verder wil ik ook graag mijn psychologe, An, bedanken voor haar intense opvolging, steun en motivatie.

Ten slotte wil ik mijn promotor, prof. dr. Billiet bedanken voor de diepgaande interesse in het schrijfproces van mijn scriptie die ze aan de dag stelde; en haar bereidheid om mij steeds zo snel mogelijk verder te helpen bij vragen. Dit terwijl ook zij mij de ruimte en mogelijkheid gaf om dit proces op mijn eigen tempo te voltooien.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Dankwoord	3
1 Inleiding	5
2 Ruimte en milieu: wetgeving	9
2.1 <i>De mens en zijn omgeving</i>	9
2.1.1 Beïnvloedt de natuur of wordt de natuur beïnvloed?	9
2.1.2 Groeiend besef	9
2.2 <i>Bevoegdheidsverdeling</i>	10
2.3 <i>Algemeen kader</i>	11
3 Het omgevingsrecht	15
3.1 <i>Totstandkoming</i>	15
3.1.1 Startpunt.....	15
3.1.1.1 Sectoraal versus integraal.....	15
3.1.1.2 Van een ad hoc-benadering naar integratie?.....	16
3.2 <i>Internationale invloeden</i>	20
3.2.1 Tot de jaren 90 van vorige eeuw.....	20
3.2.2 Na de jaren 90 van vorige eeuw.....	23
3.2.2.1 Milieu.....	23
3.2.2.2 Ruimtelijke ordening	24
3.3 <i>Een resultaat van integratie</i>	25
4 Verdere integratie van het omgevingsrecht	27
4.1 <i>Omgevingsintegratie ontrafelt</i>	27
4.1.1 Verticale integratie.....	27
4.1.2 Horizontale integratie	30
4.1.2.1 Materiële of inhoudelijke integratie.....	31
4.1.2.2 Procedurele integratie	32
4.1.2.3 Nadruk op harmonisatie	32
4.1.3 Integratie en bestuursorganen.....	33
4.2 <i>Integratie en harmonisatie in tegenstelling tot codificatie</i>	34
4.3 <i>Integratie in de praktijk</i>	35
4.3.1 Omgevingsvergunningsdecreet	36
4.3.2 VLAREL	37
4.3.3 Handhaving.....	38
4.3.3.1 Titel XVI DABM.....	38
4.3.3.2 Het omgevingslandschap: omgevingshandhaving?	39
4.4 <i>Nederland</i>	42
4.4.1 Een omgevingswet.....	42
4.4.2 Een les voor Vlaanderen	43
4.5 <i>Het integratieproces verderzetten: een goed idee of niet?</i>	45
4.5.1 Algemeen	45
4.5.2 Specifieke integratiemogelijkheden nader beschouwd	47
4.5.2.1 Volledige integratie naar Nederlands voorbeeld.....	47
4.5.2.2 Partiële integratie	48
5 Conclusie	51
Lijst van geraadpleegde werken	55

1 Inleiding

1. Onze leefomgeving omvat een groot aantal domeinen. Historisch gezien is de wetgeving hieromtrent erg versnipperd in Vlaanderen. Zowat elk domein, van stedenbouw tot water, kende zijn eigen regulering waarbij er onderling weinig tot geen harmonisering was. Procedures verschilden nodeloos, waardoor zowel de administratieve last voor de overheid als voor de burger hoog lag. Over de jaren heen ontstonden er verschillende departementen die zich elk op hun eigen domein focusten. De burger werd verplicht zich tot verschillende instanties te wenden en verschillende vergunningsaanvragen in te dienen voor eenzelfde project. Maar niet enkel de materiële last lag zo hoger dan noodzakelijk, ook voor onze leefomgeving zelf zorgde deze versnippering voor onnodige nadelen.

2. Een eenduidige en doeltreffende regulering voor het gebruik van de leefomgeving wordt echter steeds belangrijker. Zo wordt het bestaan van open en onbebouwde ruimte steeds schaarser, wenden we ons steeds meer tot onze eigen leefomgeving voor de productie van energie, en ook het klimaat voelt de gevolgen van onze economisch gedreven handelingen. Een oplossing voor deze vraagstukken is niet te vinden in een specifiek domein maar lijkt te liggen binnen het geheel van de verschillende omgevingscomponenten.

De versnippering van deze regelgeving leek hierdoor steeds meer achterhaald en uit alle hoeken weerklonk de vraag hoe en in welke mate een herziening van de wetgeving een oplossing kon bieden binnen onze huidige maatschappij, waar interactie tussen alle actoren die een rol spelen binnen onze leefomgeving steeds belangrijker wordt. Het versnipperd wetgevingslandschap werd een halt toegeroepen met verschillende initiatieven. Zo kwam het milieuvergunningstelsel tot stand (1985), welk veel bestaande milieu gerelateerde vergunningen integreerde in één milieuvergunning; hierna volgde een samenvoeging van het gros van de milieuwetgeving onder het Decreet Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (1995). Meer recent werd er overgegaan op de procedurele integratie van de verschillende vergunningen binnen het milieurecht en het ruimtelijke ordeningsrecht onder de omgevingsvergunning. Het nieuwe Omgevingsvergunningendecreet dat in 2018 in werking is getreden, lijkt echter de vraag naar integratie binnen de twee rechtsgebieden niet op te lossen. De wetgeving blijft een uitgebreid en vaak ingewikkeld geheel van verschillende regelgeving vormen, en de vraag naar een meer verregaande integratie en desgevallend een uitbreiding van het omgevingsrecht leeft voort.

3. In deze scriptie wordt onderzocht of integratie inderdaad een oplossing is en in welke mate de integratie van de wetgeving omtrent de leefomgeving kan bijdragen tot de hierboven benoemde vraagstukken. Misschien blijkt integratie toch een maat voor niets te zijn. Vragen die beantwoord zullen worden situeren zich rond de noodzakelijkheid en uitwerking van deze integratie. Is verdere integratie nuttig? Hoe kan deze integratie doeltreffend plaatsvinden? Binnen welke domeinen kan integratie te gebeuren? Is integratie mogelijk tussen de verschillende omgevingscomponenten (horizontaal) maar ook binnen de verschillende Vlaamse beleidslagen (verticaal)? Welke gevolgen zijn er verbonden aan een verregaande integratie? Welke mate aan integratie is er reeds bereikt en waar werden de grenzen aangegeven? Ook kan een korte rechtsvergelijking met Nederland een

meerwaarde bieden, gezien de recente ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht met de uitvaardiging van de nieuwe Omgevingswet.

4. Vooraleer we ons toespitsen op het integratievraagstuk, wordt de evolutie van de bestaande wetgeving omtrent ruimte en milieu binnen het Vlaams Gewest in kaart gebracht (3.1.). Zo wordt het gebruik van onze ruimte al sinds jaar en dag gereguleerd. Reeds in de middeleeuwen claimde de mens zijn gebied door er dorpen en steden van te maken en deed er alles aan deze te beschermen. Na de industriële revolutie en de snelle ruimtelijke veranderingen die gepaard gingen met het ontstaan van grote steden en industriegebieden was er voor het eerst nood aan ruimtelijke ordening. Een eeuw later probeerde men de kwaliteit van de leefomgeving te verhogen met het ontstaan van openbare tuinen, parken en openbare gebouwen. Al deze tendensen hebben de huidige wetgeving beïnvloedt en dragen bij tot het versnipperd landschap dat we vandaag kennen. Milieurechtelijk lijkt de evolutie minder spectaculair. Op enkele steekvlamwetten na die bepaalde milieuproblemen in de kiem probeerden te smoren, werd de eerste echte milieuwet pas uitgevaardigd in 1950. Een relatief jonge rechtstak waar daarom niet minder over te vertellen valt. Toch zijn we binnen dit alles nooit enkel afhankelijk geweest van onze eigen wil. De strikte afscheiding tussen de regulering van onze ruimte en het milieu is Europees beïnvloedt. En ook de mate van samenhang of harmonisatie binnen deze domeinen hangt af van de Europese wetgeving. Ook de Europese tendensen en de invloed die deze nog steeds uitoefenen zullen besproken worden (3.2.).

Er dient ook stilgestaan te worden bij de meer recente integratiestappen die reeds gezet werden, of in contrast, de momenten waarop de decreetgever er actief voor koos de integratiemogelijkheid niet te benutten (4.3.). Hierbij kan er gewezen worden op de integratie die een hoofdrol speelde onder het Omgevingsvergunningsdecreet en het Vlaams Reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu (VLAREL); Titel XVI van het DABM waarin het milieuhandhavingslandschap hertekend werd; en ten slotte de handhaving onder de VCRO en het Onroerende goederdecreet waarbij de wetgever zich liet inspireren door Titel XVI DABM. De mate waarin de wetgever al dan niet voor integratie koos maakt duidelijk dat er steeds verschillende belangen in het spel zijn die zorgvuldig afgewogen moeten worden.

Hierna wordt er stilgestaan bij de omgevingsrechtelijke situatie in Nederland (4.4.). Zoals duidelijk zal worden heeft het land enkele jaren geleden gekozen voor een integrale herziening van de wetgeving omtrent de fysieke leefomgeving en is er hierbij gestreefd naar de integratie van alle verschillende bestaande wettelijke kaders onder één nieuwe coherente wet. Hoewel de Nederlandse en Vlaamse omgevingsrechtelijke situatie op veel vlakken gelijkenissen vertonen, zijn er enkele belangrijke verschillen die in overweging moeten worden genomen.

Tot slot volgt een analyse van de mogelijkheid tot verdere integratie van het Vlaamse omgevingsrecht (4.5.). Twee situaties worden bekeken: een volledige inhoudelijke integratie van alle reeds bestaande wetgeving omtrent de fysieke leefomgeving, of een partiële integratie waar er vooral gefocust wordt op een overkoepelende regeling voor de reeds bestaande sectorale wetgeving.

5. Het onderzoek krijgt vorm op basis van een analyse van primaire bronnen binnen het Vlaamse milieurecht en het ruimtelijke orderingsrecht, waarin ook de parlementaire voorbereidingen van de wetten en decreten een belangrijker rol spelen; tevens komen er verschillende milieurechtelijke en omgevingsrechtelijke beleidsdocumenten aan bod. In mindere mate vindt er een diepteonderzoek

van de literatuur omtrent het omgevingsrecht, voorgaand het milieurecht en ruimtelijke ordeningsrecht, plaats.

2 Ruimte en milieu: wetgeving

2.1 De mens en zijn omgeving

2.1.1 Beïnvloedt de natuur of wordt de natuur beïnvloed?

6. Het ontstaan van de mens heeft voor een grote verandering gezorgd in de natuur, waarbij zowel mens als natuur zich aan elkaar hebben moeten aanpassen. Hoewel dit eerst in harmonie gebeurde, veranderde dit redelijk snel. Hoe verder we de mens terugvinden in zijn sociaal en economisch evolutieproces en hoe slimmer hij werd, hoe vaker hij een beroep deed op de natuur om het leven te vergemakkelijken en aan zijn behoeftes te voldoen. Dit wordt pas volledig duidelijk in de 18^{de} eeuw. Sinds de Industriële Revolutie kan het doen en laten van de mens beschouwd worden als een verstoring van zijn leefomgeving en de natuurlijke rijkdommen hierin. Tevens een trend die zich is blijven voortzetten. Ook de dag van vandaag wendt de mens zich voor bijna al zijn handelingen tot zijn eigen leefomgeving en deze van anderen. Ondertussen zijn er niet enkel lokale problemen die oplossingen behoeven, maar laat de verstoring van de natuur zich wereldwijd zien. Denk hierbij onder andere aan de klimaatverandering en een verslechterde luchtkwaliteit (veruitwendigd door bijvoorbeeld het recent bevolkingsonderzoek naar de luchtkwaliteit in Vlaanderen¹). Maar vandaag zijn het niet enkel de actieve handelingen van de mens die druk zetten op onze leefomgeving, ook de bevolkingsgroei zorgt voor problemen. Onbebouwde of ongebruikte ruimte wordt steeds schaarser en ook voedselvoorziening lijkt steeds meer problematisch te worden. Plant- en diersoorten gaan verloren omdat hun leefomgeving verandert of verdwijnt. Dit alles zorgde ervoor dat de nood aan regulering steeds groter werd en de doeltreffendheid ervan aan belang blijft winnen.

2.1.2 Groeiend besef

7. In de literatuur wordt vaak verwezen naar de Tragedy of the Commons om te illustreren hoe dit verwoestende gedrag van de mens op de natuur is mogelijk gemaakt.² Zonder regulering doen individuen beroep op een gemeenschappelijk goed om er zelf voordeel uit te halen. Deze voordelen zijn voor hemzelf, de nadelen worden gedragen door de gemeenschap en zijn hierdoor verwaarloosbaar klein. Dit proces gaat door totdat de middelen die het gemeenschappelijk goed te bieden heeft opgeraken; ook wel de tragedie genoemd. Om dit te verduidelijken wordt verwezen naar een herder die zijn schapen op "common ground" laat grazen en er steeds meer schapen bijkomen tot er overbegrazing ontstaat en elk nut van deze common ground uitgeput is ("the tragedy"). Het was ecoloog Garret Hardin die in 1968 dit proces beschreef. Hoewel het vandaag in Vlaanderen niet meer mogelijk lijkt schapen op gemeenschappelijke grond te doen grazen zonder regulering, blijft het idee overeind; het wordt ook toegepast op andere gemeenschappelijke goederen, zoals sommige bossen, wateren, de lucht en de ozonlaag. Het fenomeen bestaat dus nog steeds en wordt verder gedreven dan enkel een herder die zijn schapen laat grazen. Denk hierbij aan water- of luchtverontreiniging in de buurt van industriegebieden. Het duurde doorheen de geschiedenis van de mensheid dan ook niet lang voor de nadelen de voordelen aanzienlijk overtroffen

¹ Zie ww.2018.curieuzeneuzen.be.

² B. H. WESTON en D. BOLLIER, *Green governance: ecological survival, human rights, and the law of the commons*, New York, Cambridge University Press, 2013, 5-7.

en voor schade zorgden. Het meest direct voelbare voorbeeld hiervan vandaag is de klimaatverandering.

8. Het milieu wordt vervuild en vrije ruimte wordt steeds schaarser. Pas midden de 20^{ste} eeuw kwam het besef dat milieubescherming nodig is en het gebruik van ruimte niet onbeperkt kan blijven. Sommigen werden er zich van bewust dat milieubescherming en ruimtelijke planning nodig is voor het overleven van de mens zelf, anderen waren van mening dat er te rijkelijk wordt omgesprongen met de middelen die onze planeet te bieden heeft. Deze gedachtenverandering heeft tot op heden geleid tot een milieu- en leefomgevingsbeleid dat, hoewel oorspronkelijk ontstaan met het doel de volksgezondheid te vrijwaren, ondertussen niet enkel bestaat om verdere aantasting van het milieu en onze leefomgeving te beschermen, maar ook om de schade die reeds is toegebracht te herstellen of te verminderen en zelf te zorgen voor een verbetering van de huidige situatie.³

9. In België is de bescherming van de leefomgeving en het milieu ondertussen grondwettelijk gewaarborgd in twee artikelen. In 1994 besloot de grondwetgever het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu vast te leggen in artikel 23, derde lid, 4^o van de Grondwet, als onderdeel van de sociale, economisch en culturele rechten die met de grondwetsherziening van 1994 in onze Grondwet werden opgenomen. Het artikel bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden dat inzonderheid het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu omvat. Dit recht op een gezond leefmilieu moet ruim worden opgevat. Zo beoogt men niet enkel de bescherming van de volksgezondheid tegen verontreiniging, zoals dit wel het geval is bij de reeds uitgevaardigde milieuwetten in deze tijd, maar ook de bescherming van de natuur en het milieu zelf. Het gevolg hiervan is dat de overheid bij het nemen van een beslissing en het afwegen van de belangen steeds de gevolgen voor het leefmilieu in rekening moet nemen.⁴ België, samen met Nederland, Portugal en Griekenland waren lange tijd de enige Europese lidstaten die de bescherming van het leefmilieu in de Grondwet hadden opgenomen en waar de overheid op basis van nationaal recht gehouden is rekening te houden met de invloed van haar beslissingen op het leefmilieu.⁵

Ook werd er in 2007 een artikel *7bis* ingevoerd dat bepaalt: "*Bij de uitoefening van hun respectievelijke 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.*"

2.2 Bevoegdheidsverdeling

10. Aanvankelijk behoorden de bevoegdheden met betrekking tot onze leefomgeving tot het takenpakket van de federale overheid. Vanaf de tweede staatshervorming in 1980 kwam hier verandering in. Het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn sinds de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen⁶ (BWHI) bevoegd voor:

³ L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 6.

⁴ J. F. NEURAY, *Principes de droit de l'environnement*, Diegem, E. Story-Scientia, 1995, 56.

⁵ J. VERSCHUUREN, "Het grondrecht op bescherming van het leefmilieu. Ervaringen met art. 21 (Nederlands Grondwet. Enkele beschouwingen met het oog op de mogelijke betekenis van art. 23 (Belgische Grondwet)", *TMR* 1996, 74-84.

⁶ BS 15 augustus 1980.

- de ruimtelijke ordening: ruimtelijke plannen, bouwvergunningen, stadsvernieuwing, grondbeleid, monumenten en landschappen, enz.;
- het leefmilieu: bescherming van het leefmilieu, afvalstoffenbeleid, de politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen en het waterbeleid, hiertoe behorende de drinkwatervoorziening, zuivering van het afvalwater, riolering, ...;
- landinrichting en het natuurbehoud: ruilverkaveling, natuurbescherming en het natuurbehoud, groengebieden, bossen, jacht, visteelt en visvangst, ontwatering, enz.;

samen met nog andere domeinen zoals economie en dierenwelzijn die hier niet besproken zullen worden. Ook voor de aspecten energie en landbouw kregen de gewesten een groot aandeel bevoegdheden toegewezen. Binnen de domeinen ruimte en milieu houdt de federale overheid wel nog enkele voorbehouden bevoegdheden over, meer bepaald de vaststelling van productnormen, de in-, uit-, en doorvoer van uitheemse planten- en diersoorten en hun krengen, de milieutaksen op bepaalde producten en de bescherming van de Noordzee.⁸ Voor de bevoegdheidsverdeling binnen ruimte en milieu ligt het zwaartepunt sinds de tweede staatshervorming duidelijk bij de gewesten.

2.3 Algemeen kader

11. Het milieurecht en het ruimtelijk ordeningsrecht werden tot voor kort voornamelijk als twee verschillende rechtsgebieden gezien. Eerst en vooral omdat ze een verschillende ontstaansgeschiedenis kennen, maar ook omdat hun doelstelling en invalshoek verschilt.⁹ Ook wordt duidelijk dat de afscheiding van de twee gebieden een weerspiegeling en resultaat vormt van de Europese aanpak op dit gebied (*infra* nr. 29).

A. Beweegredenen

12. Het gebruik van onze omgeving wordt al sinds jaar en dag gereguleerd; de wetgeving hieromtrent is al eeuwen oud en is nog steeds even belangrijk als het ooit geweest is mede uit het perspectief van eigendomsaanspraken. Een alomvattende regelgeving omtrent ruimtelijke ordening zag echter pas het licht met de Stedenbouwwet van 1962 en is, zoals we zullen zien, na de staatshervormingen en de daarmee gepaard gaande bevoegdheidsherverdeling verschoven naar de gewesten en hiermee terechtgekomen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Het milieurecht daarentegen is een van de meest recente rechtstakken in ons wetgevingsstelsel en zag met onder andere het Decreet algemene bepalingen milieubeleid van 1995 pas enkele decennia later het licht.

Het besef dat het milieu wettelijk beschermd moet worden ziet men nog niet zo lang en blijft steeds meer groeien. Het ontstaan van een milieubeleid bleek dan ook noodzakelijk om de negatieve invloeden die de mens uitoefent op het milieu te kunnen inperken, denk hierbij vooral aan de toenemende economische belangen in onze leefomgeving. Natuurlijke rijkdommen worden steeds

⁷ Art. 6, §1 BWHI

⁸ *Ibid.*

⁹ L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 6.

vaker aangewend om er een economisch voordeel uit te halen. Maar ook de milieuvervuiling die gepaard gaat met economische groei heeft vormgegeven aan het huidige milieurecht.

Het reeds bestaande juridisch kader is op heden nog steeds onderhevig aan invloeden die volgen uit de specifieke noden van het leefmilieu. Hierdoor blijft het een rechtstak in beweging. Duidelijk wordt zo ook dat het milieurecht een functioneel rechtsgebied is, waarbij de milieuproblematiek een determinerende rol speelt en het recht geordend wordt op basis van de functie die het heeft voor deze bepaalde - en tevens ook maatschappelijke - problematiek.¹⁰ Toch zien we dat dit niet de initiële beweegreden was om milieuwetgeving uit te vaardigen. Zo werd er met de eerste specifieke milieuwetten niet beoogd onze natuur en het milieu te beschermen, maar speelde het vrijwaren van onze volksgezondheid de grootste rol. Grote milieuproblemen zoals lucht- of waterverontreiniging waren - en zijn nog steeds - een rechtstreeks gevaar voor de mens en dienden dan ook aangepakt te worden. Ondertussen bestaan beide beweegredenen op dezelfde voet en vormen zowel de bescherming van het milieu als de bescherming van de volksgezondheid belangrijke drijfveren voor de uitvaardiging van milieuwetgeving.

13. Dit alles lijkt ook meteen een verklaring te zijn voor het feit dat het milieurecht vroeger vooral gevormd werd door het Belgisch en Vlaams administratief recht. Geleidelijk aan werden er echter steeds meer beleidsinstrumenten aangewend die het milieurecht zijn eigen vorm hebben gegeven.¹¹ Zoals in het volgende hoofdstuk duidelijk zal worden, wordt het milieubeleid niet enkel beïnvloed door de noden van onze directe omgeving, maar ook steeds meer door de noden van de hele wereld. Ook deze internationale tendensen zetten druk op ons bestaand juridisch kader en dienen geanalyseerd te worden.

B. Groen en grijs milieurecht

14. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen het groene milieurecht en het grijze milieurecht. Het groene milieurecht, oftewel milieubeschermingsrecht beslaat de wetgeving omtrent de natuur en het landschap en heeft zoals de naam doet blijken dus betrekking op de natuurbescherming. In het bijzonder kan men stellen dat het doel terugslaat op de bevordering van de biologische diversiteit en het natuurbehoud. Hier probeert men toe te komen door te voorzien in de instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke habitatten en ecosystemen en het behoud van wilde soorten; meer bepaald deze die een bijzondere status hebben gekregen zoals zeldzaam, bedreigd of kwetsbaar.¹² De wet natuurbehoud¹³ en de boswetgeving¹⁴ zijn concrete voorbeelden van het groene milieurecht; het grijze milieurecht heeft dan weer betrekking op industriële activiteiten en hun weerslag op het milieu en vooral hun weerslag op de menselijke gezondheid en wordt dan ook het milieuhygiënerecht genoemd. De wetgeving doelt vooral op het in stand houden van de milieukwaliteit door het tegengaan van verontreiniging om zo de volksgezondheid te vrijwaren tegen nadelen of zelfs gevaren.¹⁵ Historisch gezien doelt men in het bijzonder op ecosystemen die belangrijk zijn voor de

¹⁰ L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 6.

¹¹ *Ibid.*, 7.

¹² *Ibid.*, 5.

¹³ Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, *BS* 11 september 1973.

¹⁴ Meer bepaald het Bosdecreet van 13 juni 1990, *BS* 28 september 1990.

¹⁵ L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 7.

werking van de biosfeer en voor de voedselvoorziening.¹⁶ Een voorbeeld hiervan is het vervuilingsverbod terug te vinden in verschillende milieuwetten zoals de Oppervlaktewaterenwet van 1971. Hoewel er in Vlaanderen in tegenstelling tot andere landen zoals Nederland minder aandacht besteed wordt aan dit onderscheid in de literatuur, is het onderscheid wel onmiskenbaar terug te vinden in de wetgeving. Ook dit onderscheid maakt duidelijk dat er in Vlaanderen een vooral sectorale benadering gehanteerd werd binnen het milieurecht (en tevens ook het ruimtelijk ordeningsrecht). Zo had tot voor kort elk wetgevingsspoor (groen of grijs) zijn eigen aparte wetten, vergunningsstelsels en handhavingsmethodes. Zoals we hierna zullen zien, is hier echter verandering in gekomen en wordt een meer geïntegreerd wetgevingsspoor gevolgd (*infra* nr. 27).

15. Dit aangehaalde onderscheid blijkt niet absoluut, gezien het grijze en groene milieurecht en het ruimtelijke ondernemingsrecht een onderlinge wisselwerking kennen. Zo heeft het natuurbeschermingsrecht een invloed op het milieuhygiënerecht en beschermt ook het milieuhygiënerecht op zijn beurt de natuur. Meer bepaald het bovengenoemde vervuilingsverbod heeft een directe invloed op natuurbescherming. Wanneer grond, waterlopen of andere elementen in onze leefomgeving vervuild geraken, heeft dit hoogstwaarschijnlijk namelijk ook (nadelige) gevolgen voor de biodiversiteit in dit vervuild gebied.¹⁷ In wetgeving worden de twee sporen dan ook regelmatig in hun totaliteit benaderd, denk hierbij aan titel XVI van het Decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM) dat onder meer voorziet in de handhaving van milieumisdrijven en -inbreuken en sinds het wijzigingsdecreet van 30 april 2009 werd uitgebreid en naast het milieuhygiënerecht ook regels omtrent het milieubehoud bevat.¹⁸ Ook wetgeving vallende onder de categorie ruimtelijke ordening, meer bepaald stedenbouwwetgeving kan bijdragen aan natuurbescherming. Denk hierbij aan vergunningen die nodig zijn om bomen te rooien of handelingen te stellen die de bestemming van een grond wijzigen. Ook dit heeft een invloed op de biodiversiteit en daarmee natuurbehoud. Het milieu- en ruimtelijk ordeningsrecht zijn dan ook tot op een gegeven hoogte verweven, waarbij er veel raakvlakken en overlappende gebieden bestaan. Een goede onderlinge afstemming is noodzakelijk.¹⁹

16. Vooraleer dieper in te gaan op het integratievraagstuk, is het belangrijk na te gaan welke stappen het ruimtelijk ordeningsrecht en milieurecht hebben doorlopen. Zowel de gewijzigde bevoegdheidsverdelingen als de hedendaagse noden hebben een effect op het vormingsproces. Hoewel beide rechtsgebieden veel samenhang kennen, wordt er nog maar recentelijk van de term omgevingsrecht gesproken. In Nederland daarentegen wordt de term al enkele tientallen jaren aangewend om het milieurecht en ruimtelijk ordeningsrecht te beschrijven en is de term ondertussen volledig ingeburgerd. Het volgend hoofdstuk vormt een weergave van paden die het ruimtelijk ordeningsrecht en het milieurecht reeds doorlopen hebben en de beweegredenen die hiertoe geleid hebben, zowel nationaal als internationaal.

¹⁶ Zie bijv. art. 1.2.1, §1, 2^o Voorontwerp Decreet Milieubeleid.

¹⁷ C.M. BILLIET, *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden / La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 12.

¹⁸ Zie titel XVI DABM; K. DE CLERCQ e.a., *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden / La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 367. (275-436)

¹⁹ L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 6.

3 Het omgevingsrecht

3.1 Totstandkoming

3.1.1 Startpunt

17. Het omgevingsrecht beslaat verschillende domeinen. In Vlaanderen wordt het omgevingsrecht grotendeels gekenmerkt door het milieurecht en de wetgeving omtrent ruimtelijke ordening. Inhoudelijk valt hieronder de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)²⁰ binnen het domein ruimtelijke ordening en het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid van 1995 (DABM)²¹ voor het milieurecht. Ook zijn met het invoeren van het Omgevingsvergunningsdecreet van 2014²² en hiermee het samensmelten van verschillende andere vergunningen reeds de eerste stappen tot integratie gezet binnen de twee domeinen (*infra* nr. 61). De wetgeving heeft al een lang proces doorlopen om tot dit punt van integratie te komen en de wetgever staat niet stil.

18. Niet enkel het sporadisch ontstaan van milieu-gerelateerde wetgeving zonder enige vorm van coördinatie tussen de verschillende regimes, maar ook de overheveling naar een communautaire staat zorgde ervoor dat men minder duidelijkheid leek te zien binnen het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht. Na de gewestvorming die het resultaat was van de tweede staatshervorming in 1980 werden zo goed als alle omgevingsrechtelijke bevoegdheden overgeheveld naar de net gevormde gewesten (*supra* nr. 8). Het werd al snel duidelijk dat het aan alle coördinatie en overleg tussen de drie gewesten ontbrak wanneer het aankwam op het realiseren van deze omgevingsrechtelijke bevoegdheden. Als resultaat ontstond er binnen elk gewest een erg verschillend beleid met betrekking tot het milieu en onze leefomgeving, waarbij de reglementering omtrent ruimtelijke ordening, landinrichting en natuurbehoud aanzienlijk verschilt in de drie gewesten.

3.1.1.1 Sectoraal versus integraal

19. Vooraleer in te gaan op de geschiedenis van de wetgeving omtrent milieu en ruimtelijke ordening, is het belangrijk kort stil te staan bij de manier waarop wetgeving zich kan uitrollen. Historisch gezien is er eerst en vooral de ad hoc-benadering waarbij wetgeving voor bepaalde doeleinden wordt uitgevaardigd wanneer dit (hoogst) dringend blijkt, ook de publieke opinie speelt hierin een grote rol. Vigerende problemen worden op deze manier aangepakt. Vervolgens is er de sectorale benadering waarin verschillende compartimenten binnen eenzelfde domein elk hun eigen wetgevingsstelsel krijgen. Sectorale wetten zijn kaderwetten die voor de regering een kader vormen waarbinnen maatregelen genomen kunnen worden. Ten slotte is er de integrale aanpak, waarbij verschillende wetgevingsdomeinen geïntegreerd worden binnen één wettelijk stelsel. De integratie kan zowel inhoudelijk als procedureel zijn (*infra* nr. 47).²³

²⁰ Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, BS 20 augustus 2009.

²¹ Decr.VI. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 3 juni 1995.

²² Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014.

²³ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 6.

3.1.1.2 Van een ad hoc-benadering naar integratie?

20. De regelgeving omtrent ruimtelijke ordening bestaat al vele decennia en is, zoals hierboven beschreven, als voorlopig laatste halte terug te vinden in de VCRO. In contrast was er tot eind 20^{ste} eeuw van een echt milieubeleid echter nog geen sprake. Wel ontstond er sporadisch regelgeving met betrekking tot specifieke onderdelen van het milieu en de milieubescherming. Het bestaande milieubeleid kwam neer op een ad hoc-benadering, waarbij er maatregelen getroffen werden voor actuele milieuproblemen die grote proporties aannamen en waarvoor dringende actie dan ook noodzakelijk bleek, een zogenaamde vorm van steekvlamwetgeving. Ook de publieke opinie speelde op deze momenten een erg grote en determinerende rol. Steeds meer milieurechtelijke wetgeving kwam tot stand met betrekking tot gebeurtenissen die dringende actie vereisten. Ook het Burgerlijk Wetboek of Strafwetboek konden in bepaalde gevallen soelaas brengen, maar in vele gevallen bleek de wetgeving toch te versnipperd en vaak weinig doeltreffend voor een effectieve toepassing ervan binnen een aanhoudend milieuprobleem.²⁴

21. De eerste ontwikkeling waar te nemen binnen het milieurecht is het regime van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen. Hoewel dit regime al lange tijd bestond om de hinder die gepaard gaat met industriële activiteiten te beperken, werd het in 1946 ondergebracht in het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming²⁵ (A.R.A.B.).²⁶ Oorspronkelijk was de doelstelling van de wetgeving het personeel en de buurt te beschermen tegen de ongemakken en zelfs gevaren die zulke gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen met zich meebrengen. Echter was de Raad van State later van mening dat niet enkel de bescherming van het leven en de gezondheid van de mens tegen wat gevaarlijk, ongezond of hinderlijk is, beoogd werd, maar ook het leven en de gezondheid van dieren en planten werd aan deze bescherming onderworpen.²⁷

Het regime, dat in het Vlaams Gewest in werking bleef tot 1 september 1991, toen het decreet op de milieuvergunning in werking trad en de vergunning voor gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen opsloopte, bepaalde dat de exploitant van een mogelijk gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichting hiervoor een vergunning diende te verkrijgen bij de bevoegde overheid. Het wordt meteen ook gezien als een beperkte voorloper op de milieuvergunning. Zoals we hieronder zullen zien vormde het ontstaan van latere sectorale milieuregelgeving met betrekking tot specifieke vormen van hinder ervoor dat de inrichtingen voor deze hinder buiten het toepassingsgebied van deze vergunning vielen en werden onderworpen aan een andere - of soms extra - vergunning.²⁸ De Raad van State was reeds van mening dat milieuwetten evenwaardig zijn en de ene de andere dus niet kan vervangen, zelfs niet wanneer hun werkingssfeer overlapt.²⁹ Hieruit volgt dan ook dat eenzelfde activiteit vaak aan twee of meer milieu-gerelateerde vergunningen onderworpen was en zo dan ook meerdere keren beoordeeld kon worden door dezelfde of verschillende bevoegde overheden voor elk hun bevoegd domein respectievelijk. De weerslag hiervan was dat verschillende overheden anders konden oordelen over een bepaalde activiteit of dat zelfs

²⁴ Ibid. 6-7.

²⁵ Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming van 11 februari 1946, BS 3 april 1946.

²⁶ L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europees, Belgisch en Vlaams milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Kluwer, 1998, 61.

²⁷ RvS, nr. 32.559, Lisabeth, 11 mei 1989.

²⁸ E. DE PUE, P. STRYCKERS en C. VANDEN BILCKE, *Milieuzakboekje*, Kluwer, Antwerpen, 1986, 84.

²⁹ Ibid.

eenzelfde overheid anders kon oordelen over eenzelfde activiteit in het kader van verschillende regels.³⁰ Na het ontstaan van vele sectorale milieuwetten, probeerde men dit probleem in 1985 echter op te lossen met het Milieuvergunningdecreet.

22. Na het regime omtrent de hinderlijke inrichtingen en een kleine hoeveelheid aan steekvlamwetgeving, probeerde men vanaf de jaren 70 vorige eeuw van aanpak te veranderen door een sectorale benadering te volgen en dus te kiezen voor een wetgevingsbeleid waarbij verschillende milieudomeinen hun eigen regelgeving zouden krijgen. Denk hierbij aan de bodem, het water, de lucht,³¹ Deze kaderwetgeving kwam dus vaak accidenteel tot stand en zonder enige systematiek, en vormde vooral een basis voor de Koning om bepaalde andere noodzakelijke maatregelen te kunnen nemen. De oorspronkelijke bedoeling van zulke kaderwetten was dan ook het aanvullen van leemtes die noodzakelijkerwijs volgen uit het ontbreken van een wetgevingsbeleid en de hiermee gepaard gaande steekvlamwetgeving.³²

23. De oudste en meeste omvangrijke - voor deze periode - milieurechtelijke kaderwet die in België kan worden teruggevonden is de Wet van 11 maart 1950 op de bescherming der waters tegen verontreiniging. Met deze wet creëerde België een grote voorsprong op haar buurlanden wat betreft milieuwetgeving. Toch bleek dit uiteindelijk een nietszeggende voorsprong die van korte duur was. Zo lieten specifieke maatregelen genomen onder deze wet wel tien jaar op zich wachten en bleek de wet dan ook meer een mooie verpakking waarbij resultaten voornamelijk uitbleven. Een gevolg van een gebrekkig uitvoering door de regering, zowel gewild als ongewild, maar ook door gebreken in de wet zelf, waarbij het gebrek aan straffen, maar ook het gebrek aan ambtenaren om deze straffen uit te voeren, de handhaving van de wet en de genomen maatregelen in de weg stonden.³³ Ook leek de noodzaak aan nieuwe milieuwetgeving hierna even uitgedoofd.

Pas midden de jaren 60 met de Wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging³⁴ kwam er een vervolg op de sectorale uitvaardiging van milieuwetgeving. Uit de voorbereidende werken wordt duidelijk dat de luchtverontreiniging in België te grote proporties aannam en de reeds bestaande regelgeving hier niet tegen opgewassen was: *"De luchtverontreiniging heeft [...] zulke omvang genomen dat de hygiënisten er steeds meer aandacht moeten aan schenken en alles in het werk stellen om de gevaren van een massale intoxicatie van de bevolking te voorkomen. [...] Wettelijke of verordeningsbepalingen maken het thans mogelijk een of andere vorm van luchtverontreiniging te bestrijden. [...] Jammer genoeg blijkt dat de vigerende bepalingen versnipperd zijn, dat hun werkingssfeer eerder beperkt is en dat zij over 't algemeen weinig doeltreffend zijn omdat de controle op hun toepassing op praktische moeilijkheden stuit."*³⁵ En duidelijker beleid was dus nodig om aan vigerende problemen een halt toe te roepen. Toch bleef de wet ook enkel dit; een antwoord op een heersend probleem en werd er niet uitgegaan van een milieubeleid, waarbij de wet zelf dan ook niet voorzag in instrumenten die door de uitvoerende macht

³⁰ B. JADOT, "La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions contradictoires?", 1989, 91.

³¹ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 6.

³² Ibid, 6-7.

³³ L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europees, Belgisch en Vlaams milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 61 en 68.

³⁴ BS 14 januari 1965.

³⁵ Memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, *Parl.St.* VI.Parl., 1962-63, nr 140, 5.

aangewend konden worden.³⁶ Dezelfde situatie als bij de Oppervlaktewaterenwet van 1950 deed zich na de inwerkingtreding dan ook voor, zowel de uitvoering van de wet als de handhaving van de maatregelen waren ondermaats, waardoor het effect van de wet te wensen overliet.³⁷

Uit de memorie van toelichting wordt duidelijk dat vooral het intoxicatiegevaar en de bedreiging voor de volksgezondheid centraal stonden tijdens het schrijven van de wet. Dit zorgt voor een belangrijke nuancering binnen de beweegredenen die in deze tijd hebben geleid tot het uitvaardigen van milieuwetgeving. Zo werd er weinig tot niet stilgestaan bij milieubescherming, maar voornamelijk bij de bescherming van de volksgezondheid.

Zoals eerder aangehaald kon er in de tijdspanne tussen de uitvaardiging van deze Wet op de luchtverontreiniging en de jaren 80 van vorige eeuw gesproken worden van het hoogtepunt van de sectorale benadering binnen het nog volop groeiende milieubeleid. Zo werden er nog verschillende kaderwetten uitgevaardigd die zich toespitsten op een welbepaalde kwestie en dus sectoraal van aard waren. Voorbeelden van deze sectorale kaderwetgeving die in deze periode werd uitgevaardigd zijn de Wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder³⁸, de Wet van 22 juli 1974 op de giftige afval³⁹ en de Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging⁴⁰ die de wet van 1950 ophief en diende te vervangen. Net zoals de Wet luchtverontreiniging namen ook deze wetten de vorm aan van kaderwetten die het aan de uitvoerende macht laten te voorzien in specifieke maatregelen ter bescherming van de gezondheid van de mens met betrekking tot de verschillende milieucomponenten. Door het veranderende institutioneel landschap waarin België zich bevond, was het tot voor de voorlopige gewestvorming van 1974-75 vaak moeilijk tot zelfs onmogelijk aan deze wetten uitvoering te geven.⁴¹

24. Ook bleek, om andere redenen dan de gebrekkige uitvoering ervan, dat zelfs deze kaderwetgeving niet altijd opgewassen was tegen de prangende noodzaak het milieu, maar vooral de volksgezondheid, te beschermen en schade te verminderen of herstellen. Zo wordt er door een sectorale aanpak geen rekening gehouden met de cumulatieve effecten van verschillende vormen van milieuverontreiniging en de gevolgen voor de natuur. De rechtsonderhorige heeft de mogelijkheid de nadelige handelingen voor het milieu te verschuiven naar een milieudomein waar dit de minst nadelige gevolgen heeft, wat mogelijk is omdat niet elk domein eenzelfde vorm van regulatie kent.

Een ander knelpunt kan bij de rechtszekerheid gevonden worden. Het aantal milieuvergunningstelsels bleef zich in het laatste kwartaal van de 20^{ste} eeuw uitbreiden en voor eenzelfde activiteit moest de rechtsonderhorige zich tot verschillende bevoegde instanties wenden en daarmee ook verschillende vergunningsprocedures doorlopen. Zulks bleek vaak een lang aanslepend en soms teleurstellend proces, waarbij een van de noodzakelijke vergunningen verleend

³⁶ L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europees, Belgisch en Vlaams milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Kluwer, 1998, 72.

³⁷ *Ibid.*, 74-75.

³⁸ BS 14 september 1973.

³⁹ BS 1 maart 1975.

⁴⁰ BS 21 oktober 1971.

⁴¹ L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europees, Belgisch en Vlaams milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 47.

kon worden en de anderen uiteindelijk misschien niet.⁴² Zo was er al de noodzakelijke exploitatievergunning en de bouwvergunning, maar hier kwamen voor de rechtsonderhorige ook nog eens de vergunningen onder de Wet op het giftige afval en het Afvalstoffendecreet bij samen met de vergunning onder het Grondwaterendecreet en de lozingsvergunning. Dit snelgroeiend vergunningslandschap en het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende vergunningen bleek breekpunt voor het heersende milieubeleid.

25. Het leek dan ook al even duidelijk dat een sectorale aanpak op losse schroeven stond en niet meer de juiste manier was om tot de noodzakelijke milieubescherming te komen. De sectorale benadering werd dan ook voornamelijk afgerond met het Decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen⁴³ dat tot doel had het milieu en de gezondheid van de mens te vrijwaren tegen schadelijke invloed van afvalstoffen.⁴⁴ Noemenswaardig is dat de wetgever besloot uitdrukkelijk in de wet op te nemen dat ook de bescherming van het milieu een voornaamste doelstelling van de wet is.⁴⁵

26. Na het Afvalstoffendecreet verschoof de aanpak dan ook meer van een sectorale naar een integrale benadering, waarbij het milieu niet langer werd gezien als verschillende domeinen maar als een functionele entiteit waarbij de natuur, water, bodem en lucht een geheel vormen en dus ook samen gereguleerd dienen te worden.⁴⁶ Met als belangrijke voordelen efficiëntie, procedurele vereenvoudiging en het verhopen van de mogelijkheid om het probleem van het ene naar een ander milieudomein te verschuiven.

Verschiedende stappen werden doorlopen om tot een meer eenvormig beleid te komen. Het meest verrijkende voorbeeld hiervan is het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985⁴⁷ waarbij zoals de naam doet blijken de verschillende milieuvergunningen één worden en de procedurele eenmaking voorop werd gesteld. Het oorspronkelijke doel van het Milieuvergunningsdecreet was het coördineren van de lozings- en exploitatievergunning en ook het integreren van de nieuwste afvalstoffenvergunning. Ook lag de mogelijkheid tot integratie van de bouwvergunning met de verschillende milieuvergunningen op tafel. Na het advies van de Raad van State en enkele commissies werden er kleine aanpassingen doorgevoerd en resulteerde het decreet in de meer geïntegreerde vergunningverlening waarbij alle belangrijke vergunningen voor de bescherming van het milieu tegen verontreiniging werden samengevoegd.⁴⁸ De uiteindelijk wetgeving komt neer op een integratie van de milieuvergunningen en een coördinatie van deze enkele vergunning met de bouwvergunning.

27. Ook later met het Omgevingsvergunningsdecreet van 25 april 2014, waarbij het integratieproces en de procedurele eenmaking nog verder werd uitgerold door onder andere zowel de milieuvergunning als de stedenbouwkundige vergunning te integreren in de omgevingsvergunning,

⁴² *Ibid.*, 7.

⁴³ BS 25 juli 1981.

⁴⁴ L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europees, Belgisch en Vlaams milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 333.

⁴⁵ Artikel 2.

⁴⁶ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 9.

⁴⁷ Decr.VI. 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, BS 17 september 1985.

⁴⁸ L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europees, Belgisch en Vlaams milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 409.

wordt de integratiegedachte verdergezet. Dit is een van de eerste stappen gezet om de wetgeving inzake ruimte en milieu met elkaar te verenigen en te evolueren, maar vooral te vereenvoudigen naar een omgevingsrecht.⁴⁹ Het ontstaan en de werking van de omgevingsvergunning met een kijk op de juridische en maatschappelijke gevolgen van deze eenmaking zal later verder toegelicht worden (*infra* nr. 61).

28. Uit voorgaande kan afgeleid worden dat er al ruime tijd gewerkt wordt aan het integreren van de milieuwetgeving, of men minstens probeert er een samenhangend en gebruiksvriendelijk geheel van te maken. Sinds de eerste sporen van regulering van het menselijk handelen binnen het milieu in de 20^{ste} eeuw werd het milieubeleid steeds complexer, maar ondertussen lijkt het beleid stap voor stap aan complexiteit in te boeten. De ad hoc-benadering heeft plaatsgemaakt voor een sectorale benadering. Ook de sectorale benadering wordt geleidelijk aan verlaten en bestaat ondertussen naast de integrale benadering van het milieurecht en het ruimtelijk ordeningsrecht, waarbij er vooral beoogd wordt een procedurele eenmaking tot stand te brengen.

3.2 Internationale invloeden

3.2.1 Tot de jaren 90 van vorige eeuw

29. De internationale invloeden die de totstandkoming van het omgevingsrecht en de tot nu toe minimale integratie beïnvloed hebben zijn bijna uitsluitend terug te vinden op het niveau van de Europese Unie. Als lidstaat van de Unie heeft het Vlaams - en hiervoor Belgisch - milieu- en daaropvolgend omgevingsbeleid zich nooit volledig autonoom kunnen ontwikkelen. Zo stelde het gemeenschapsrecht al van in het begin grenzen op waarbinnen het nationaal milieubeleid gevormd moest worden. Zo zijn er vanzelfsprekend de rechtstreeks doorwerkende verdragsbepalingen die de vorming van een nationaal milieubeleid rechtstreeks beïnvloed hebben. Denk hierbij aan het vrij verkeer van goederen⁵⁰ en het daarmee gepaard gaande verbod op bepaalde milieuheffingen en milieuvoorschriften bij producten. Toch blijft de invloed hiervan op het totaalplaatje beperkt en heeft dit de lidstaten dan ook nooit in de weg gestaan bij het creëren van een vooruitstrevend milieubeleid.⁵¹ Het was dan ook nooit een voornaamste doel van de Europese (Economische) Gemeenschap om een milieubeleid uit te werken en het leefmilieu was de eerste decennia na het ontstaan van de EEG geen thema dat op de agenda stond. Toch zijn de Europese richtlijnen die later, eerst sporadisch en daarna steeds sneller, het licht zagen het nationale beleid vorm gaan geven en hebben ze de mate van integratie die we vandaag zien weten te beïnvloeden.

Vanaf de jaren 70 vorige eeuw kwam het milieu voor het eerst in de internationale belangstelling terecht. Zo drukte de Europese Commissie in 1971 voor het eerst haar mening uit over de noodzaak aan een gemeenschappelijk milieubeleid binnen de Europese Gemeenschap.⁵² Hierna ging het snel; zo bestond in 1980, nog geen tien jaar na de mededeling van de Commissie, de Europese milieuwetgeving al uit 35 richtlijnen, met hierbij nog enkele beschikkingen en

⁴⁹ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 9.

⁵⁰ Artikel 28 VWEU.

⁵¹ H.G. SEVENSTER, *Milieubeleid en gemeenschapsrecht. Het interne juridische kader en de praktijk*, Europese Monografieën, nr. 28, Kluwer, Deventer, 1992, 401.

⁵² Mededeling van de Commissie betreffende het beleid van de Gemeenschap op het gebied van het milieu, 22 juli 1971.

aanbevelingen ter zijde. De doelstellingen van de richtlijnen varieerden maar kwamen grotendeels neer op het harmoniseren van de nationale milieuwetgeving en het opheffen of voorkomen van handelsbelemmeringen en streefden zo dus eerder ruime milieudoelstellingen na.⁵³ Ondanks het ontbreken van specifieke verdragsbepalingen met betrekking tot de bescherming van milieu en tevens ook gewoon het politieke draagvlak hiertoe, kwam het Europese milieubeleid eindelijk op gang. De manier waarop deze regelgeving tot stand kwam zorgde er wel voor dat er weinig sprake was van samenhang tussen de verschillende domeinen en dat de instrumenten die ter beschikking werden gesteld om de doelstellingen te bereiken vrij heterogeen en oppervlakkig bleven.⁵⁴

30. Niet toevallig wendde België en daarmee ook alle andere lidstaten een sectorale benadering aan bij het uitvaardigen van milieuwetgeving in de jaren 70 en 80 vorige eeuw (*supra* nr. 16). Ook de Europese Unie benaderde toen haar milieubeleid sectoraal op enkele milieu-actieprogramma's na. We zien dan ook dat bijna alle nationale milieu-gerelateerde wetten een voortvloeisel waren van Europese richtlijnen die in deze periode werden uitgevaardigd; denk hierbij aan de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging. Het waterbeleid was het eerste beleid dat in de Europese Unie grondig werd uitgerold en de sectorale uitvaardiging van milieuregelgeving in gang bracht.⁵⁵ Iets later volgde het Europees afvalstoffenbeleid met een basisrichtlijn van 15 juli 1975⁵⁶ en enkele daaropvolgende richtlijnen met een specifiek kader. Hoewel de milieuregelgeving in België net een aanvang kende met de Wet op de luchtverontreiniging van 1964 (*supra* nr. 17), liet het gemeenschapsbeleid hieromtrent lang op zich wachten. Pas in 1980 komt de EU met een eerste richtlijn inzake de bestrijding van luchtverontreiniging en focust men op kwaliteitsobjectieven inzake zwaveldioxide en zwevende deeltjes.⁵⁷ Ook kwam deze richtlijn er pas door de ondertekening van de Conventie van Genève in 1951, dat de status en hiermee gepaard gaand de rechten van vluchtelingen vaststelt, en stond ze origineel niet op de planning.⁵⁸ Milieuwetgeving werd in de Europese Unie in deze periode dan ook zeer pragmatisch uitgevaardigd. Enkel de hoogst dringende of noodzakelijke kwesties werden aangepakt. De strategieën en instrumenten die de EU aanwendde in haar wetgeving bleken allesbehalve homogeen en de interne samenhang binnen de milieuwetgeving was bijna onbestaande. Een bepaalde strategie of instrument kreeg de voorkeur om een bepaalde milieudoelstelling te bereiken en dit zonder uitbreiding naar andere milieudoelstellingen. De basis waarop de EU deze strategie of dit instrument koos lag dan weer binnen de wetgeving van andere lidstaten die er reeds op deze manier toepasten.⁵⁹ Zoals we hieronder zullen zien, volgde dit uit het gebrek aan rechtsgrondslag tot het uitvaardigen van milieuwetgeving, waardoor er steeds een band gezocht moest worden met de doelstellingen van de gemeenschappelijke markt (*supra* nr. 31).

Het vigerende Europese milieubeleid in deze tijd, dat een samenspel van zowel een *ad hoc*-benadering als de sectorale benadering lijkt, wordt dan ook gekenmerkt door twee tendensen: enerzijds is het milieubeleid niet vernieuwend en worden er bijna uitsluitende eenzijdige initiatieven

⁵³ L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europees, Belgisch en Vlaams milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Kluwer, 1998, 93.

⁵⁴ *Ibid.*, 100.

⁵⁵ L. LAVRYSEN, "De toepassing van het Europees milieurecht in België", *TMR* 1994, 40-41.

⁵⁶ Richtlijn 75/442/EEG van de raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, *Pb.L.* 1975, nr. 194.

⁵⁷ Richtlijn 80/779/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes, *Pb.L.* 1980, nr. 229.

⁵⁸ S. P. JOHNSON en G. CORCELLE, *The environmental policy of the European Communities*, Kluwer Law International, London – The Hague Boston, 1995, 27.

⁵⁹ E. REHBINDER en R. STEWART, 215.

van andere lidstaten gekopieerd en vergroot in schaaltoepassing door deze geldend te maken binnen de gehele Europese Unie.⁶⁰ Anderzijds zorgt het gebrek aan interne samenhang binnen de wetgeving tussen de verschillende deelsectoren in het milieu ervoor dat gelijkaardige problemen vaak een verschillende oplossing krijgen zonder dat hier een objectieve noch logische motivering voor is. Zo worden er in veel richtlijnen wel informatie- en overlegverplichtingen teruggevonden bij grensoverschrijdende milieu-invloeden, maar verschilt de inhoud van deze informatie- en overlegverplichtingen van richtlijn tot richtlijn, zonder dat dit een meerwaarde geeft aan het bereiken van de doelstelling, die tevens dezelfde is.⁶¹

31. Wat ook duidelijk wordt is het verschil in beweegredenen om milieuwetgeving uit te vaardigen. Het uitvaardigen van Europese milieuregelgeving vooral volgde uit economische doelstellingen, tot het Verdrag van Maastricht van 1993 bleek er dan ook geen andere grondslag te zijn om milieuwetgeving uit te vaardigen. Pas met dit verdrag werd het milieu formeel erkend als beleidsdomein van de Europese Unie.

Op nationaal niveau ziet men een tendens tussen het beschermen van de volksgezondheid en later de volksgezondheid samen met het leefmilieu en daarna zelfs enkel de bescherming van het leefmilieu als voornaamste doelstelling. Binnen de Europese Unie daarentegen werd voor het Verdrag van Maastricht steeds de nadruk gelegd op de economische doelstellingen zoals het wegwerken of vermijden van handelsbelemmeringen. Niet onlogisch, gezien de Europese Unie in eerste instantie een economische gemeenschap is waarbij vrij verkeer van goederen, personen, kapitaal en diensten centraal staat om economische vooruitgang te bevorderen. Ondertussen wordt er ook binnen de Europese Unie stilgestaan bij de gevolgen van een economisch gedreven samenleving voor ons leefmilieu, al dan niet vrijwillig of volgende uit internationale tendensen, en wordt regelgeving ook aangenomen enkel en alleen wegens het bereiken van milieudoelstellingen, zo dit na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 formeel mogelijk werd.⁶²

32. Toch leek de Unie niet vooruitstrevend op het gebied van milieuwetgeving. Veel richtlijnen waren een overname van wetgeving die bepaalde lidstaten reeds zelf ten uitvoer hadden gelegd. Het gebeurde zelden dat de EU met autonoom ontstane regelgeving op de proppen kwam en wanneer dit wel het geval was, bleef het bij kaderwetgeving en werden er weinig tot geen beleidsinstrumenten uitgewerkt. In de jaren 70 en 80 wordt de EU dan ook gekenmerkt door het uitwerken van sectorale milieuwetgeving, waarbij ze veel inspiratie haalt uit de milieuwetten van de meer vooruitstrevende landen, België niet inbegrepen. Vanaf 1985 komt hier verandering in en wordt er voor het eerst een meer geïntegreerde, en hiermee sector-overschrijdende, benadering gehanteerd. Zulks duidelijk wordt door de aanwending van steeds meer horizontaal georiënteerde maatregelen. Dit blijkt uit verschillende richtlijnen zoals de richtlijn inzake milieu-effectenrapportage⁶³ en deze inzake de vrije toegang tot milieu-informatie⁶⁴; en ook uit enkele verordeningen met als voorbeeld de verordening

⁶⁰ J.H. JANS, "De kwaliteit van de Europese milieuwetgeving", *SEW* 1990, 504-505.

⁶¹ L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europees, Belgisch en Vlaams milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 101.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *Pb.L.* 1985, nr 175.

⁶⁴ Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, *Pb. L.*, 1990, nr. 158.

betreffende de milieukeur⁶⁵ en de EMAS-verordening⁶⁶. Er lijkt een Europees milieubeleid gevormd te worden, toch blijft over het algemeen de sectorale benadering nog steeds de meest overkoepelende benadering in deze periode. Er kan dan ook besloten worden dat op nationaal en Europees niveau de tendensen ongeveer gelijklopen en dit niet alleen in België maar binnen de meeste lidstaten. Geconcludeerd kan worden dat de milieuregelgeving slechts sporadisch tot stand komt; en er in deze gevallen voor een sectorale aanpak gekozen wordt, waarbij er weinig sprake is van harmonisatie en de maatregelen oppervlakkig blijven of zelfs volledig aan de lidstaten worden overgelaten.

33. Desondanks kan er geconcludeerd worden dat de Europese milieuwetgeving vooral in België, maar ook wel in andere lidstaten, zwaarwegend heeft bijgedragen aan het ontstaan van een nationaal milieubeleid in de jaren 70 en 80 vorige eeuw. Ons milieubeleid bestond er, op enkele uitzonderingen na, grotendeels in de Europese richtlijnen om te zetten en hier uitvoering aan te geven.⁶⁷ Hoewel dit niet altijd even soepel bleek te gaan door het gebrek aan duidelijkheid die veel richtlijnen met zich meebrachten en de algemene bewoordingen die een grote of zelfs te grote beleidsruimte aan de lidstaten overlieten. Veel regels bleken voor interpretatie vatbaar zonder de mogelijkheid om de bedoeling van de communautaire wetgever te achterhalen bij het gebrek aan voorbereidende werken. Het implementeren van de eerste Europese milieuregels bracht voor de lidstaten dan ook vaak onzekerheden met zich mee en maakte van de implementatie een tijdrovend proces, nu er van hen verwacht werd een volledig nieuwe beleidsvisie uit te werken.⁶⁸

3.2.2 Na de jaren 90 van vorige eeuw

3.2.2.1 Milieu

34. Op nationaal niveau wordt er steeds vaker stilgestaan bij de integratie van het milieurecht, meer bepaald de vergunningprocedures. Zo komt er in 1985 het Vlaams Milieuvergunningendecreet tot stand dat de verschillende milieugerelateerde vergunningen integreert in één vergunning (*supra* nr. 20) en in werking trad zes jaar later in 1991; later is er de uitvaardiging van het DABM in 1995, zulks niet gezien kan worden als een vorm van integratie, maar eerder codificatie van de milieuwetgeving. Wel draagt het bij aan de functionaliteit van het geheel (*infra* nr. 65).

Het blijkt evenwel dat dit een nationale trend is die niet echt werd geïnspireerd door de EU. Steeds meer wordt er belang gehecht aan een integrale benadering voor het bereiken van de milieudoelstellingen, toch duurde het even voor de EU ook weldegelijk op deze kar springt. In 1996 komt er de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging⁶⁹ (IPPC-richtlijn) die zoals de naam het zelf zegt een geïntegreerde regeling voorziet voor de bestrijding van verontreinigingen. Een bedrijf dat onder de IPPC-richtlijn vergunningsplichtig is, zal een heleboel

⁶⁵ Verordening (EEG) Nr. 880/92 van de Raad van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeure, *Pb. L.* 1992, nr. 99.

⁶⁶ Verordening (EEG) Nr. 1836/93 van de Raad van 29 juni 1993, *Pb. L.*, 1993, nr. 168.

⁶⁷ L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europees, Belgisch en Vlaams milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 102-103.

⁶⁸ M. HOOGHE, "De invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen, 1980-1990", *Res Publica*, 1992, 8.

⁶⁹ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, *Pb.L.* 1996, nr. 257.

milieukwesties onder de loep moeten nemen, zoals lucht, water en bodememissies, gebruik van grondstoffen, opwekken van afval, de energie-efficiëntie, geluid, etc. In essentie valt hier dus de gehele milieuprestatie van het bedrijf onder om de bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken.

3.2.2.2 Ruimtelijke ordening

35. Ruimtelijke ordening is een nationale bevoegdheid en van een Europees ruimtelijk ordeningsbeleid was lang geen sprake. De zienswijze van de EU op dit vlak veranderde echter eind jaren 90. In 1998 werd er voor het eerst gediscussieerd over een Europees ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (EROP). Dit zou de vorm aannemen van een intergouvernamenteel samenwerkingsakkoord tussen de lidstaten gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel, waarbij de samenwerking ondersteund zou worden door communautaire maatregelen.⁷⁰ Het idee lijkt echter een stille dood gestorven en wordt enkele jaren later al niet meer uitgesproken.

36. Wel wordt er uiteindelijk de richtlijn van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (planMER-richtlijn)⁷¹ uitgevaardigd. Deze MER-verplichting vervat in deze richtlijn brengt met zich mee dat de milieueffecten van ruimtelijke plannen en programma's in kaart moeten worden gebracht en dit reeds in de voorbereidingsfase. Op deze manier worden de milieubelangen volwaardig meegewogen bij ruimtelijke plannen en besluiten en dit conform het Europees beleid. Niet alle plannen dragen deze verplichting met zich mee, zo bevat de richtlijn enkele drempelvoorwaarden om te bepalen of een project MER-plichtig is. Deze planMER-richtlijn kan gezien worden als de enige concrete regelgeving omtrent ruimtelijke ordening binnen de Europese Unie. Hoewel deze MER-plicht in se om milieuverplichtingen gaat, meer bepaald omtrent de invloed die bepaalde activiteiten en projecten op het milieu hebben, is het ruimtelijk ordeningscomponent niet te overzien aangezien ook grote infrastructuurprojecten zoals de aanleg van industrieterreinen, spoorwegen, waterwegen, vliegvelden, etc.⁷² onder deze verplichtingen vallen. Het resultaat van de milieu-effectenrapportage stuurt zo de ruimtelijke ordening.

37. Wel heeft de EU de mogelijkheid om onrechtstreeks via Europese aanbestedings-, milieu- en staatssteunrichtlijnen toch allerlei verplichtingen op te leggen aan de lidstaten met betrekking tot ruimtelijke ordening. Deze mogelijkheden blijven natuurlijk beperkt. Zo kunnen de staatssteunregels bijvoorbeeld de grondtransacties en het natuurbeheer beïnvloeden. Bij gebiedsontwikkelingsprojecten kan het dan weer zijn dat de aanbestedingsregels een gevolg kunnen hebben voor de ruimtelijke planning van het project.⁷³

38. Al deze tendensen hebben bijgedragen aan het nationale milieubeleid dat we vandaag kennen en verklaren bepaalde keuzes die gemaakt zijn. De ad-hoc maar ook de sectorale benadering van de

⁷⁰ Europees Parlement, Het Europees ruimtelijk ordeningsbewijs, geraadpleegd op [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1998/167176/IPOL-REGI_ET\(1998\)167176_NL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1998/167176/IPOL-REGI_ET(1998)167176_NL.pdf).

⁷¹ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *Pb.L.* 2012, nr. 6.

⁷² Bijlage II planMER-richtlijn.

⁷³ Zie www.europadecentraal.nl/praktijkvraag/heeft-de-europese-unie-bevoegdheden-op-het-terrein-van-de-ruimtelijke-ordening/.

lidstaten binnen het Europese milieurecht zijn terug te vinden binnen het Europees milieubeleid. Binnen de integratiegedachte liep Vlaanderen dan weer voorop en dit vooral met haar Milieuvergunningendecreet. De EU volgt later en besloot hier niet zo ver in te gaan. Binnen de ruimtelijke ordening is de Europese invloed dan weer verwaarloosbaar. Niet verwonderlijk nu ruimtelijke ordening geen Europese bevoegdheid is en het nationaal ruimtelijkeorderingsbeleid enkel via onrechtstreekse kanalen beïnvloed kan worden. Ook dit verklaart waarom het milieubeleid en ruimtelijkeorderingsbeleid zo lang gescheiden is gebleven.

3.3 Een resultaat van integratie

39. Dat we ondertussen van het omgevingsrecht kunnen spreken is het resultaat van een decennia lang durend proces, waarbij de regulering van het bestaan en gebruik van onze leefomgeving eerst sporadisch tot stand kwam om daarna waar mogelijk en noodzakelijk samengebundeld, geharmoniseerd en zelf volledig geïntegreerd te worden. In de rechtsleer wordt wel vaker verwezen naar de complexiteit van het ruimtelijk orderings- en milieurecht en meer algemeen het bestuursrecht. Zo betoogde L. NEELS enkele jaren geleden ongeveer ten tijde van het in werking treden van het Omgevingsvergunningendecreet dat ons bestuursrecht te complex is en dit dankte hij vooral aan de talloze bestaande vergunningsprocedures. *“Overheden krijgen met moeite foutloos een ruimtelijk orderingsplan, een vergunning of een gunning van een overheidsopdracht beslist. De administratiefrechtelijke controle achteraf begint op een schiettent op de kermis te lijken: altijd prijs. [...] Het resultaat is grotere rechtsonzekerheid, een drama in een rechtsstaat. Het bestuursrecht plaatst de investeerder of de economische initiatiefnemer van projecten, de persoon, het bedrijf of het bestuur dat wil bouwen in de zwakste positie, bijna die van een verdachte die zich moet verantwoorden. Eerst gebeurt dat voor een serie van ambtelijke diensten die elk een aspect van het dossier onderzoeken: uitstoot, water, fauna, flora, ecologische voetafdruk, toetsen links, toetsen rechts. Dat gebeurt zonder regie of overzicht, met gezichtsvernauwing, diverse invalshoeken en onstabiele regels. Dan volgen openbare onderzoeken waarin eigenaars en bewoners van belendende percelen worden geraadpleegd, elk met hun legitieme belangen of fundamenteel geachte rechten. In het beste geval volgt een vergunning. Dan hervat de parade van geïnteresseerden rustig het initiatief en trekt ze naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State. De jaren verstrijken, want de administratieve rechtsbedeling verloopt tergend traag. De achterstand benadert de rechtsweigering. In de rechterlijke procedures lijkt het alsof de economische initiatiefnemer met wantrouwen wordt bejegend. Hij heeft in de procedures een marginale plaats, als de bondgenoot van de overheid die de aangevochten vergunning verleende. Het lijkt wel alsof hem iets verweten kan worden omdat overheden er vaak niet meer in slagen hun te complexe regels toe te passen of omdat degenen die er achteraf juridisch naar kijken met andere interpretaties naar voor komen.”*⁷⁴

Ook de integratie van het omgevingsrecht tot nu toe en dus het ontstaan van het Omgevingsvergunningendecreet is een resultaat van deze zelfde bekommernis. Het realiseren van projecten werd steeds moeilijker en duurde steeds langer. Het is bijgevolg niet meer dan logisch dat de wetgever ervoor gekozen heeft het vergunningstraject te vereenvoudigen door het te integreren,

⁷⁴ L. NEELS, “Bestuursrecht moet veranderen”, *De Tijd* 2018, 10.

waarbij tijd bespaard wordt en de administratieve last vermindert.⁷⁵ Toch wordt de integratie niet overall even positief ontvangen.

40. Onze omgeving wordt dus gekenmerkt door het milieu en de ruimte waarin wij leven. Het begrip omgeving kan dan ook erg breed gedefinieerd worden, met daarbij inbegrepen natuur, bos, bodem, water, erfgoed, ... bijna alle elementen die we waarnemen wanneer we buitenstappen kunnen erin worden ondergebracht. Elk omgevingscomponent kent raakvlakken, waardoor ook de integratie van de wetgeving binnen deze een meerwaarde kan zijn. Of deze integratie mogelijk is en hoe breed dit omgevingsrecht dan kan gaan wordt bekeken in hoofdstuk 4. Ook wordt er gekeken of deze integratie überhaupt nuttig is. Het omgevingsrecht kan dan wel uitgebreid worden, maar zorgt dit ook voor een betere kwaliteit van de wetgeving?

⁷⁵ P. FLAMEY e.a., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 11.

4 Verdere integratie van het omgevingsrecht

4.1 Omgevingsintegratie ontrafelt

4.1.1 Verticale integratie

41. In de literatuur wordt er hoofdzakelijk gefocust op de horizontale versnippering van de (Vlaamse) omgevingswetgeving. Hoewel minder relevant voor een verdere integratie van het omgevingsrecht, gezien dit hoofdzakelijk focust op een horizontale integratie, is het niet enkel deze horizontale versnippering die het voor zowel rechtsonderhorigen als juristen bemoeilijkt om een weg te vinden in de hedendaagse omgevingswetgeving; ook een verticale versnippering draagt bij tot de onduidelijkheid die al jaren heerst. De gewestvorming van 1980 en de hiermee gepaard gaande bevoegdheidsherverdeling zorgde ervoor dat het landschap van de Belgische milieuwetgeving erg versnipperde. Elk gewest bracht zijn eigen milieudecreten uit en dit gebeurde zonder coördinatie of overleg met de andere gewesten. Als gevolg heeft elk gewest zijn eigen beleid dat erg van elkaar kan verschillen en ook de milieuheffingen lijken grote verschillen te vertonen nu deze gebaseerd zijn op hun eigen milieubeleid. Voor de inwerkingtreding van het Omgevingsvergunningendecreet was deze situatie nogal frappant. Zo kon het dat men in Vlaanderen twee vergunningen moest aanvragen voor een project waar men in Wallonië tot zes vergunningen zou moeten aanvragen. Ook de proceduretijden verschilden grondig. Zo kon het in Vlaanderen een half jaar duren om een vergunningstraject te doorlopen, terwijl men in Wallonië voor dezelfde activiteit met een vergunningstraject van twee jaar werd geconfronteerd. Ook de hoeveelheid belastingen die voor eenzelfde activiteit betaald moesten worden, was erg verschillend.⁷⁶ Op eerste zicht leek Vlaanderen hierdoor een veel gunstigere plaats voor een bedrijf om zich te vestigen en dit is op veel vlakken nog steeds het geval, maar toch worden er steeds meer samenwerkingsakkoorden gesloten die deze situaties horen te vermijden (*infra* nr. 43).

42. Binnen de bedrijfswereld had dit grote gevolgen. Zo werd forum shoppen voor buitenlandse bedrijven die zich in België wilden vestigen de normale gang van zaken. Bedrijven kregen de mogelijkheid te kiezen voor het gewest dat voor hen de meest voordelige milieuwetgeving toepast. En ook bedrijven die op de grens van twee gewesten liggen, konden hun inkomhal aanpassen aan het gewest met het op dat moment minst strenge milieubeleid. Maar niet enkel voor bedrijven werd dit een spelletje, ook de overheden zelf kregen het hierdoor met elkaar aan de haak. Zowel de federale als de gewestelijke overheden vochten elkaars wetgeving aan voor de Raad van State en het Grondwettelijk Hof voor bevoegdheidsoverschrijdingen of zelfs schendingen van het Unierecht.⁷⁷ Hierdoor is het niet verwonderlijk dat er veel misgenoegen bestond over het milieubeleid in België, of beter gezegd het ontbreken hiervan. Zoals DEKETELARE stelt: "hoe is het mogelijk iets dat per definitie grenzeloos is, toch binnen strikte regionale grenzen op te sluiten?"⁷⁸ Hij opperde twee decennia geleden dan ook al dat de bevoegdheidsverdelingen binnen het milieurecht herdacht

⁷⁶ P. VAN ORSHOVEN, "Bevoegdheidsrechtelijke aspecten van de milieubelastingen", *TFR* 1992, 91(-206).

⁷⁷ K. DEKETELARE, "Milieuwetgeving per kilo" in S. GUTWIRTH eds., *Milieu rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 116.

⁷⁸ *Ibid*, 118.

moesten worden. Hoewel het natuurlijk geen optie is om het zwaartepunt van de bevoegdheden terug te leggen bij de federale overheid nadat deze met de staatshervorming van 1980 net verplaatst zijn naar de gewesten, lijkt dit voor sommige rechtsgeleerden toch de beste optie om de rechtszekerheid, maar vooral de doelen inherent aan het milieurecht, zoals de bescherming van onze leefomgeving, te bewerkstelligen. Het meest efficiënt is namelijk wanneer de federale overheid bevoegd is voor milieuproblemen die zich op federaal, maar ook op lokaal, provinciaal en regionaal niveau voordoen. Op deze manier wordt deze wetgeving in heel het land op uniforme wijze toegepast en gehandhaafd. Dit maakt van het milieubeleid transparant, maar ook efficiënt en eenvoudig om toe te passen. Zowel voor overheid als burger een voordeel. Toch lijkt de klok terugdraaien in ons huidig federalistisch landschap niet mogelijk.⁷⁹ Wel zijn er twee mogelijkheden die de federale overheid kan aanwenden om onrechtstreeks invloed uit te oefenen op milieurechtelijk vlak, meer bepaald bij de vaststelling van productnormen (A) en o.b.v. haar fiscale bevoegdheid onder artikel 170, §1 Gw (B).

A. Het vaststellen van productnormen

43. Een mogelijkheid die er wel bleek te zijn om de federale overheid zijn bevoegdheden binnen het leefmilieu zo ruim mogelijk te maken lag binnen zijn bevoegdheid om productnormen vast te stellen.⁸⁰ De productnormering is een federale bevoegdheid gebleven om de uniforme toepassing van het unierecht te verzekeren. Zo moet België als lidstaat van de EU het vrij verkeer van goederen waarborgen. Wanneer de productnormen per gewest zouden verschillen en er bijvoorbeeld verschillende voorschriften over de samenstelling of verpakking zouden bestaan in de verschillende gewesten, zou dit een belemmering van dit vrij verkeer van goederen kunnen veroorzaken.⁸¹ Het toeschrijven van de bevoegdheid inzake productnormering aan de gewesten werd hierdoor verworpen tijdens de parlementaire voorbereiding, zelfs indien dit gepaard zou gaan met de verplichting voor de gewesten om samenwerkingsakkoorden te sluiten om zo toch een uniforme normering na te streven, aangezien de gewesten andere zwaartepunten kennen binnen hun economisch en milieubeleid.⁸² Toch werd deze bevoegdheidskwestie later gerelativeerd, aangezien de lidstaten maar weinig beleidsruimte hebben bij het vaststellen van de productnormen en de verschillen die de lidstaten zouden kunnen creëren verwaarloosbaar klein zouden zijn.⁸³

44. Nu dit een federale bevoegdheid is gebleven, zou het mogelijk zijn om de term productnormering een ruime interpretatie te geven zodat de milieubevoegdheden van de federale overheid uitgebreid worden. In een arrest van 1988 stelde het Grondwettelijk Hof, toen Arbitragehof, dat productnormen technische normen zijn met een juridische draagwijdte "die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een [product], of die specificaties bevatten over de eigenschappen de wijze van gebruik, de beproevingsmethoden,

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Art. 6, §1, II, eerste lid, 3^o BWHI.

⁸¹ L. LAVRYSEN, "Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatshervorming 1988-1989" in L. Lavrysen, E. Orban De Xivry, M. Herbiet e.a. (eds.), *De bevoegdheden inzake milieubeheer - Les compétences en matière de gestion de l'environnement*, Brussel, Story-Scientia, 1990, 56.

⁸² *Parl.St.* Kamer BZ 1991-92, nr. 600/1, 3 en *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/1, 18.

⁸³ *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/1, 17.

het verpakken, het merken, het etiketteren, e.d. van [producten]”.⁸⁴

Bij een strikte interpretatie van dit begrip blijven de bevoegdheden van de federale overheid beperkt ten voordele van de gewestelijke bevoegdheden. Wanneer er een ruime invulling wordt gegeven aan het begrip productnormering zouden de verschillende milieubevoegdheden van de gewesten hierdoor grotendeels beïnvloed kunnen worden door de federale overheid, waarbij zij een overkoepelende milieuregelgeving kan vaststellen die het uitvaardigen van verschillende regionale wetgevingen kan uitsluiten zonder dat hier een bevoegdheidsherverdeling en dus grondwetswijziging voor nodig is.⁸⁵ De parlementaire toelichting bij deze bevoegdheid maakt echter duidelijk dat het de bedoeling is dat de bevoegdheid restrictief geïnterpreteerd wordt, aangezien het leefmilieu een gewestelijke bevoegdheid is en de federale overheid dus niet in de mogelijkheid mag zijn hier een noemenswaardige invloed op uit te oefenen.⁸⁶ Het zou dan ook tegen de bedoeling van de wetgever ingaan als de begripsomschrijving ervoor zorgt dat de bevoegdheden van de federale overheid op het vlak van leefmilieu uitgebreid worden.⁸⁷ Vanuit dit uitgangspunt stelde de wetgever dat een productnorm van toepassing moet zijn bij het op de markt brengen van het product, enkel in dit geval is er sprake van een milieuhygiënische norm die door de federale overheid genomen kan worden. Later paste het Grondwettelijk Hof haar definitie van het begrip productnormen aan naar “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.”⁸⁸ In navolging stelde de Raad van State dat het vaststellen van milieuregels voor het gebruik van producten buiten de werkingssfeer van de federale overheid valt wanneer deze producten reeds op de markt zijn gebracht. In dit geval is het terug aan het gewest om over te gaan tot regulering.⁸⁹

Door deze eerder restrictieve interpretatie door zowel de wetgever als in de rechtspraak blijft de invloed die de federale overheid kan uitoefenen op het regionaal vlak beperkt. Toch wil dit niet zeggen dat er helemaal geen invloed uitgeoefend kan worden en de overheid deze intentie ook niet mag hebben. De overheid treedt haar bevoegdheid pas te buiten indien dit ook blijkt uit haar feitelijke regeling. Zo is uit de rechtspraak van zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State reeds gebleken dat noch de intentie en noch de uiteindelijke effecten van haar ingrijpen een doorslaggevend criterium zijn bij de beoordeling van een bevoegdheidsoverschrijding.⁹⁰ In een zaak voor het Grondwettelijk Hof besloot het Hof dat de overheid minima kan vaststellen inzake biobrandstoffen, ook al doet dit met het oogmerk het leefmilieu te beschermen tegen vervuiling, aangezien dit binnen haar bevoegdheid tot productnormering blijft.⁹¹ Ook de Raad van State besliste dat de overheid geluidsnormen kan opleggen met betrekking tot luchtvaartuigen en dit met de

⁸⁴ GwH 25 februari 1988, nr. 47, overw. 3.B.3. en GwH 26 mei 1988, nr. 55, overw. 5.B.2.

⁸⁵ K. DEKETELARE, “Milieuwetgeving per kilo” in S. GUTWIRTH eds., *Milieu rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 120.

⁸⁶ Toelichting bij het voorstel van Bijz. Wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St. Kamer BZ 1991-92*, nr. 600/1, 3.

⁸⁷ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Mortsel, Intersentia, 2019, 401.

⁸⁸ GwH 2 februari 1995, nr. 4/95, overw. B.5.3.

⁸⁹ RvS 9 mei 2006, nr. 158.548, nv European Air Transport, 16 en RvS 13 januari 2010, nr. 199.465, vzw Airline Operators Committee Brussels, 20.

⁹⁰ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Mortsel, Intersentia, 2019, 403.

⁹¹ GwH 22 december 2010, nr. 149/2010.

bedoeling geluidshinder te bestrijden, ook al is geluidshinder een exclusieve gewestelijke bevoegdheid.⁹² Ondanks de strikte interpretatie die de wetgever aan de term productnormering heeft willen geven, kan de federale overheid op basis hiervan toch het gewestelijk milieubeleid mee vormgeven, of op zijn minst beïnvloeden.

B. Fiscale bevoegdheid onder art. 170, §1 Gw

45. Een tweede mogelijkheid wordt gevormd door haar eigen fiscale bevoegdheid onder art. 170, §1 Gw waartoe onder meer het vaststellen van productheffingen behoort. Deze productheffingen zijn heffingen die worden geheven bij het op de markt brengen van producten en hebben hierdoor dus een grote gelijkenis met productnormen. De heffingen horen de productie en consumptie van milieuonvriendelijke producten tegen te gaan en nemen in de praktijk de vorm aan van milieu- of ecotaksen.⁹³ Hoewel deze heffingen regelmatig worden gekoppeld aan bepaalde productnormen, denk hierbij aan de milieutaks op drankverpakkingen, stelt het Grondwettelijk Hof dat deze federale bevoegdheid tot het bepalen van productheffingen niet samenhangt met de voorbehouden bevoegdheid tot het stellen van productnormen, zoals dit wel geïnsinueerd wordt in de parlementaire voorbereiding en zoals de bijzondere wetgever dit voor ogen had, maar een autonome bevoegdheid is die onder de fiscale bevoegdheid van art. 170, §1 Gw valt.⁹⁴ Desalniettemin kan de overheid net zoals bij het vastleggen van productnormen op deze manier onrechtstreeks bijdragen aan de gewestelijke milieuwetgeving en dit zonder haar eigen bevoegdheid te buiten te gaan.

4.1.2 Horizontale integratie

46. Integratie kan verschillende vormen aannemen en dus op verschillende wijzen gebeuren. Niet elke methode zorgt voor eenzelfde maat aan integratie, waardoor er verschillende uitkomsten mogelijk zijn. Er hoort dus niet enkel rekening gehouden te worden met rechtsdomeinen waar integratie mogelijk is, maar ook met de methodes die mogelijk zijn om integratie vorm te geven. Welke vorm van integratie (en binnen welk domein) is mogelijk en/of wenselijk? De belangrijkste vormen van integratie zijn hierbij de inhoudelijke of materiële integratie waarbij er één wetgevend kader voorziet in alle maatregelen en procedures, en deze op elkaar afgestemd zijn (binnen de toepasselijke domeinen). Op deze manier wordt er zowel inhoudelijk als procedureel geïntegreerd. Binnen de procedurele integratie worden enkel de procedures geïntegreerd, zulks zorgt voor een vereenvoudiging voor zowel overheid als burger, maar elk domein behoudt zijn eigen identiteit. Wanneer er enkel sprake is van harmonisatie, wordt de verschillende wetgeving op elkaar afgestemd, dezelfde begrippen en beginselen aangewend, maar blijven de domeinen naast elkaar bestaan en hun eigen leven leiden. Hierdoor is het mogelijk dat verschillende domeinen een verschillende vorm van integratie vragen.

47. Hieronder zullen de verschillende vormen van integratie met betrekking tot het omgevingsrecht kort toegelicht worden. Hiervoor hoeft het licht niet opnieuw uitgevonden te worden, aangezien de Nederlandse overheid zich al eerder over het hoofdstuk van integratie met betrekking tot het

⁹² RvS 13 januari 2010, nr. 199.465, vzw Airline Operators Committee Brussels, overw. 20.

⁹³ *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/1, 17.

⁹⁴ GwH 2 februari 1995, nr. 4/95, overw. B.5.4.

omgevingsrecht heeft gebogen. Het gros van de informatie zal dan ook uit de Nederlandse literatuur worden gehaald.

4.1.2.1 *Materiële of inhoudelijke integratie*

48. Wanneer er van materiële of inhoudelijke integratie gesproken wordt, duidt men op de totstandkoming van een gezamenlijk normatief kader dat verschillende belangen behartigt. Niet verwonderlijk is de materiële integratie van regelgeving moeilijker dan de integratie van procedurele kaders, aangezien er voor de bescherming en behartiging van verschillende belangen (in dit geval milieu en ruimtelijke ordening) of de compartimenten hierin (zoals natuur, lucht, water, bodem) eenzelfde regelgevend kader wordt ontworpen.

49. Voor de verschillende omgevingsrechtelijke gebieden die materieel geïntegreerd zullen worden, heeft dat als uitkomst dat hiervoor dezelfde regels zullen gelden. Aangezien integratie tot doel heeft de wetgeving te vereenvoudigen en eenduidig te maken, is een vermindering van het reeds bestaande beschermingsniveau in de wetgeving nooit de bedoeling noch een gewenste uitkomst. Zeker binnen het milieu- en ruimtelijk ordeningsrecht waar beschermingsregimes inherent aan de regelgeving zijn is dit een belangrijke factor. Belangrijk is dat nieuwe geïntegreerde regelgeving een gelijk beschermingsniveau kent als de oude versnipperde regelgeving. Door de eenduidigheid en de vereenvoudiging van de wetgeving zou de toepassing ervan ook makkelijker moeten gaan en zo dus ook onrechtstreeks het beschermingsniveau verbeteren.

50. Ook de materiële integratie kan onderverdeeld worden in verschillende uitwerkingmogelijkheden:

- (a) Er wordt geen nieuw kader uitgewerkt. Een eerste manier waarop materiële of inhoudelijke integratie tot stand kan komen is door de regelgeving binnen het ene beleidsdomein ook van toepassing te verklaren op het andere. Zoals reeds aangehaald zal dit niet altijd de meest gepaste mogelijkheid zijn aangezien de bescherming van de hiermee gepaardgaande belangen (zijnde de verschillende milieubelangen binnen de verschillende compartimenten) nu eenmaal verschillende maatregelen vergen en hier grondig bij is stilgestaan tijdens de uitwerking van de oorspronkelijke regelgeving. Wat het beschermingsniveau betreft, zal er in dit geval geopteerd moeten worden voor het hoogste beschermingsniveau dat van toepassing is binnen de in spraak zijnde beleidsdomeinen als men niet wil afdoen aan het al van kracht zijnde beschermingsniveau. Dit alles kan het moeilijker maken om in de toekomst nieuwe ontwikkelingen binnen deze wettelijke kaders mogelijk te maken;
- (b) Er wordt een volledig nieuw kader uitgewerkt. Een tweede mogelijkheid om materiële integratie waar te maken is de bescherming van de verschillende wettelijke belangen in een nieuw geformuleerd gemeenschappelijk kader onder te brengen. Dit gemeenschappelijk kader zal doorgaans van een hoger abstractieniveau zijn dan dit het geval is voor de regels die reeds in de verschillende beleidsdomeinen gelden. De algemene norm zal in dit geval de 'bescherming van de fysieke leefomgeving' nastreven. Deze vorm van integratie zal doorgaans toegepast worden wanneer een vermindering en vereenvoudiging van wetgeving beoogd wordt, zodat er zo min mogelijk nadere wettelijke regels nodig zijn om het

gemeenschappelijke kader uit te werken. Hoewel een vereenvoudigen en vermindering van de wetgeving net een verbetering van de rechtszekerheid en de toepasbaarheid tot doel heeft, kan dit ook een keerzijde hebben. De toepassing van meer algemeen geformuleerde regels kan contradictoir ook net afbreuk doen aan de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid ervan. Specifieke regels zijn er minder of ontbreken in het geheel en zo bestaat er het risico dat de uitleg van de wet in een concreet geval minder voorspelbaar is. Dit volgt mede uit het feit dat burgers en bedrijven niet altijd zelf in staat zijn adequate gedragsregels te formuleren en te hanteren en de handhaver kan problemen krijgen bij de vaststelling of de handeling in kwestie een overtreding van de algemene regels inhoudt. De Nederlandse Raad van State wees er reeds op dat uitvoerende en handhavende instanties, en ook burgers en bedrijven zo zelf op zoek zouden kunnen gaan naar concretisering van de betreffende regels, wat leidt tot het ontstaan van pseudo-wetgeving bijvoorbeeld in de vorm van beleidsregels of handreikingen.⁹⁵

4.1.2.2 *Procedurele integratie*

51. Bij procedurele integratie verschillende procedures samengevoegd om zodanig een beoordeling te laten plaatsvinden binnen één procedure en dit op basis van verschillende wettelijke toetsingskaders wanneer er niet is overgegaan tot inhoudelijke integratie. Tegen de beoordeling die volgt, staat er vaak ook maar één rechtsbeschermingsprocedure open op deze manier hoeven burgers en bedrijven zich bij de wil om een nieuwe activiteit te gaan uitoefenen niet tot verschillende bestuursorganen richten noch verschillende soorten procedures op te starten, dit in het verleden vaak tot lange wachttijden leidde en het moeilijk maakte een nieuwe activiteit op te starten. Procedurele integratie kan zich uitstrekken over verschillende soorten besluiten (van de gewone algemene regels tot een plan of toestemming) en over de verschillende bestuurlijke lagen. De milieuvergunning en later de omgevingsvergunning zijn hier de meeste verregaande voorbeelden van.

52. Ook bij procedurele integratie is het vooraf moeilijk in te schatten welke mate van integratie kan worden behaald. De omgevingsvergunning heeft reeds een aanzienlijke procedurele eenmaking van vergunningen en andere regimes gerealiseerd. Het integreren van de regimes die nog afzonderlijk bestaan of maar een beperkte relevantie hebben, zal weliswaar niet leiden tot veel tijdswinst bij de realisatie van projecten, nu net dit de reden van de procedurele integratie is. Ook kan er besloten worden dat men nog steeds bezig is de puntjes op de i te zetten bij de reeds geïntegreerde regelgeving onder het Omgevingsvergunningdecreet. Bij een verdere (procedurele) integratie zijn er ook weer nieuwe organisatorische maatregelen nodig, terwijl de praktijk nog in de weer is met de invoering van de omgevingsvergunning.⁹⁶

4.1.2.3 *Nadruk op harmonisatie*

53. Harmonisatie is niet hetzelfde als integratie. Wanneer er wordt gesproken van harmonisatie

⁹⁵ Adv.RvS (Nederland) met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, Kammerstukken II 2011/12, 33 118, nr.3 , 13.

⁹⁶ *Ibid.*, 14.

bedoelt men voornamelijk het uniformiseren van de (belangrijkste) begrippen en beginselen binnen bepaalde regelgeving, waarbij het ook mogelijk is dat de procedures en toepasselijke instrumenten meer op elkaar afgestemd worden. Op deze manier blijft alle regelgeving naast elkaar bestaan zonder dat er aan de kern van de zaak geraakt wordt en is er meestal geen sprake van samenvoeging of vermindering van de wetgeving. Er wordt meer bepaald verwezenlijkt dat de verschillende regels meer met elkaar overeenstemmen met het doel minder tegenstrijdigheden vast te stellen in de wetgeving. Harmonisatie is een gegeven dat vaak op nationaal, supranationaal of internationaal niveau wordt toegepast om de regelgeving van verschillende deelgebieden op elkaar af te stemmen.⁹⁷ Het is vaak ook de harmonisatie op supranationaal niveau die ervoor zorgt dat de harmonisatie op nationaal niveau bemoeilijkt wordt.

54. Omgevingsrechtelijke zou harmonisatie voor een vereenvoudiging van de reeds bestaande regelgeving zorgen door begrippen eenduidig aan te wenden, de toepasselijk rechtsfiguren bijvoorbeeld binnen het toezicht, de handhaving of de vergunningsverlening te standaardiseren (*infra* nr. 59) en de procedures zodanig op elkaar af te stemmen dat er geen tegenstrijdigheden meer bestaan of de proceduretermijn te hoog oplopen. Harmonisatie zonder integratie lijkt echter een moeilijk gegeven. Zoals gegeven blijft de bestaande wetgeving behouden maar worden er aanpassingen doorgevoerd. Dit kan al snel een complex gegeven worden gezien het feit dat er bij elke regelgeving reeds een uitgebreide en doordachte reden was om deze een bepaalde vorm te geven. Om een procedure op een bepaalde manier te hanteren, om een bepaald begrippenkader uit te werken of instrumenten op een bepaalde manier vorm te geven. Hier wijzigen in aanbrengen is op eerste gezicht dan ook geen makkelijke taak die eerder waar kan worden toegepast.⁹⁸

4.1.3 Integratie en bestuursorganen

55. Integratie, en in veel mindere mate ook harmonisatie, zorgt voor een hertekening van het regelgevingslandschap en dit heeft ook voor de betrokken bestuursorganen een gevolg. Zo rijst de vraag welk bestuursorgaan of bestuursorganen de nieuwe of aangepaste bevoegdheden zullen overnemen of blijven uitoefenen. Zo gaat er met integratie vaak een centraliserend effect gepaard, aangezien de meer centrale bestuursorganen meer omvangrijke en zwaarwegendere belangen kunnen behartigen in tegenstelling tot de decentrale bestuursorganen. Hierdoor heeft de wetgever de neiging om vaker centrale organen de geïntegreerde beslissingen te laten nemen. Deze organen verkrijgen op deze manier een "doorzettingsmacht" om de meer zwaarwegende belangen te behartigen ten nadele van de gedecentraliseerde organen.⁹⁹ Dit valt bijvoorbeeld ook te zien wat betreft de rechtsbescherming binnen het omgevingsrecht naar de hertekening van het handhavingslandschap onder het handhavingsdecreet betreffende de ruimtelijke ordening waarover later meer (*infra* nr. 68). Zo werd er een nieuwe en belangrijke rol toegewezen inzake de handhaving van de regelgeving onder het VCRO en DABM aan de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak en het Handhavingscollege, waarbij de andere actoren een andere invulling krijgen.¹⁰⁰

⁹⁷ L. VAN DER AUWERMEULEN, *Het Bestuursdecreet in perspectief*, Mortsel, Intersentia, 2021, 115.

⁹⁸ Adv.RvS (Nederland) met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, Kammerstukken II 2011/12, 33 118, nr.3, 13.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ G. DEBERSAQUES e.a., "Rechtsbescherming in een hertekend handhavend kader na het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning", *RWE* 2014-15, 1124.

Tevens kan de deskundigheid en de kennis van de lokale instantie als een belangrijk argument gezien worden om de handhaving zo decentraal mogelijk vast te leggen op voorwaarde dat dit gedecentraliseerd bestuursorgaan kan beschikken over een handhavingsinstrumentarium met voldoende kwaliteit.

56. Concreet moet er bij integratie rekening gehouden worden met de randvoorwaarden die gelden voor de bestuursorganen bij het uitoefenen van hun functie ten opzichte van de andere bestuursorganen. Zo moet er stilgestaan worden bij de wenselijkheid van territoriaal gedecentraliseerde organen (meer bepaald de gemeentes en provincies) die besluiten nemen waarin de bevoegdheden van functioneel gedecentraliseerde organen geïntegreerd zijn, bij de uitvoerende bestuursorganen (college van burgemeester en schepenen) die de bevoegdheden van vertegenwoordigende bestuursorganen (gemeenteraad) uitoefenen en ten slotte de verschillende nationale organen die elkaars bevoegdheden uitoefenen, denk hierbij aan verschillende ministers.¹⁰¹

57. Wat betreft de gevolgen voor de (reeds bestaande) bestuursorganen die met de oorspronkelijke bevoegdheden belast waren, kan er worden besloten dat deze niet volledig uitgesloten hoeven te worden. Zo kunnen de bestuursorganen waarvan de eigenlijke bevoegdheid verdwijnt na de integratie belast worden met een adviesbevoegdheid zodat de oorspronkelijke redenen om het bestuursorgaan te belasten met een bepaalde bevoegdheid wordt beschermd, denk hierbij aan zwaarwegende belangen, hun specifieke deskundigheid of een democratische legitimatie. Hoewel dit voor de burger nog steeds dezelfde voordelen van integratie garandeert (één instantie, één besluit), brengt dit ook nadelen met zich mee, zo worden er hogere eisen gesteld aan de coördinatie en management van de besluitvorming. Tevens zou aan deze bestuursorganen die bepaalde bevoegdheden kwijt zijn geraakt de mogelijkheid gegeven kunnen worden een aparte beroepsprocedure in te stellen om hun belangen bij bestuursgeschillen te behartigen.¹⁰²

4.2 Integratie en harmonisatie in tegenstelling tot codificatie

58. Integratie en harmonisatie moeten apart gezien worden van codificatie. Zoals hierboven reeds uitgelegd wordt er bij integratie ofwel een eenmaking van de wetgeving nagestreefd waarbij verschillende domeinen onder eenzelfde rechtskader zullen vallen (materiële integratie), ofwel wordt er louter een procedurele vereenvoudiging beoogt die binnen de wettelijke kaders vallen (procedurele integratie). Ten slotte is er de mogelijkheid van harmonisatie waarbij begrippen en beginselen binnen bepaalde rechtsdomeinen geüniformeerd worden zonder de wettelijke regels aan te tasten.

Codificatie daarentegen heeft niet tot doel de wetgeving te veranderen noch vereenvoudigen, maar beslaat het louter opnemen van verschillende regels die verschillende deelbelangen behartigen binnen eenzelfde wet, decreet of ordonnantie. Aan de inhoudelijke wetgeving wordt derhalve niet geraakt. Bij loutere codificatie is er hierdoor in eerste instantie geen sprake van integratie. Dit geldt ook binnen het omgevingsrecht. Wanneer verschillende regels en voorschriften onder eenzelfde wettelijk kader worden ondergebracht, vaak met het oog op het overzichtelijker, begrijpelijker en gebruiksvriendelijker maken van de toepasselijke regelgeving zonder dat er een inhoudelijke

¹⁰¹ Adv.RvS (Nederland) met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, Kammerstukken II 2011/12, 33 118, nr.3 , 14.

¹⁰² *Ibid.*

verandering van de verplichtingen hiermee gepaard gaat, is er sprake van codificatie. Een voorbeeld hiervan is het DABM dat vooral een samenstelling is van reeds bestaande regelgeving en verder zo opgesteld is dat het aangevuld kan worden met nog toekomstige milieuregelgeving om de functionaliteit van het geheel te versterken (*supra* nr. 22).¹⁰³

4.3 Integratie in de praktijk

59. Ook na het hoogtepunt in de jaren 90 van vorige eeuw blijft de integratiegedachte binnen het ruimtelijk ordeningsrecht en de milieuwetgeving, al dan niet uitdrukkelijk, spelen. Vandaag kunnen er verscheidene integratievorderingen teruggevonden worden in de Vlaamse wetgeving die de regels voor milieu en ruimtelijke ordening binnen bepaalde domeinen willen overeenstemmen. Zo kan een integratiegedachte worden teruggevonden binnen de erkenningsstelsels van VLAREL, dit is het Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenning met betrekking tot het leefmilieu van 19 november 2010¹⁰⁴; ook in titel XVI van het DABM met betrekking tot het toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen is de integratiegedachte tot uiting gekomen en zien we een duidelijk verschil met de integratie die binnen het VLAREL tot stand is gekomen. De handhaving binnen de regelgeving met betrekking tot onze leefomgeving op zich is ook een gegeven dat dieper uitgespit kan worden. Hoe verloopt de handhaving binnen het milieurecht, het ruimtelijk ordeningsrecht en het onroerend erfgoedrecht ten opzichte van elkaar? Kan ook hier gesproken worden van een integratiegedachte? Zo bestaat het hedendaags handhavingslandschap uit de regels uit titel XVI DABM, titel VI VCRO en hoofdstuk 11 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed¹⁰⁵ en zijn ook hier de verschillen en gelijkenissen pertinent aanwezig. Ten slotte is er het meest voor de hand liggende voorbeeld van de recent samengevoegde vergunningscommissies die geïntegreerde adviezen uitbrengen inzake projecten met betrekking tot leefmilieu en ruimtelijke ordening.

60. De verschillende benaderingen binnen deze wetgeving zullen hierna achtereenvolgens besproken worden waarbij zowel de positieve punten als de pijnpunten aan bod zullen komen. Duidelijk zal worden dat de wens tot integratie, de mogelijkheid tot integratie en de diepgang ervan van domein tot domein verschilt en zo lijken duidelijk te maken dat integratie vooral een functioneel gegeven is dat bekeken dient te worden binnen de gegeven ruimte, hierbij rekening houdende met de verschillende vormen die integratie kan aannemen. Integratie kan zeker niet geforceerd worden opgelegd zonder in te boeten aan de kwaliteit van de wetgeving. De knelpunten binnen deze reeds geïntegreerde wettelijke kaders blootleggen lijkt dan ook cruciaal om het verder verloop van de integratiegedachte in Vlaanderen vorm te kunnen geven, maar eerst en vooral om te bepalen of er wel sprake is van een eventuele mogelijkheid tot verdere integratie en de mogelijkheden binnen het huidig wetgevend kader niet reeds zijn uitgeput.

¹⁰³ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *Parl.St* VI.parl. nr. 718/1, 1994-95, nr. 718/1, 2-3.

¹⁰⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu (VLAREL), *BS* 1 februari 2011.

¹⁰⁵ Decr.VI. 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed, *BS* 17 oktober 2013.

4.3.1 Omgevingsvergunningsdecreet

61. De tot nu toe meest verregaande vorm van integratie binnen het omgevingsrecht is het Omgevingsvergunningsdecreet (OVD). Het regeerakkoord van 15 juli 2009 vormde het startschot voor het sneller verlenen van vergunningen in de optiek dat het zowel voor publieke als private investeerders steeds moeilijker werd een investeringsproject uit te rollen.¹⁰⁶ Het is de eerste keer dat de verschillende omgevingsdepartementen Leefmilieu, Natuur en Energie, Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed samenwerken voor eenzelfde project met zulke omvang. Het resulteerde in een fusie van de departementen en het ontstaan van het Vlaams departement Omgeving. Het OVD vormt een zogenaamd procedureel kaderdecreet voor projecten die aan verschillende vergunningen onderworpen zijn. Meer bepaald de milieuvergunning, stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning, natuurvergunning en de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten worden omgevormd tot één geïntegreerde vergunning, de omgevingsvergunning.¹⁰⁷ Ook de beoordeling van een milieueffectenrapport en een omgevingsveiligheidsrapport werd geïntegreerd in de nieuwe procedure.

De doelstelling van het decreet is het vereenvoudigen en transparanter maken van de vergunningsprocedure voor zowel de vergunningsaanvrager als het bestuur. Het gevolg is dat de aanvrager zijn aanvraag kan indienen bij één enkele instantie, er maar één openbaar onderzoek gevoerd zal worden, er maar één adviescommissie georganiseerd zal worden en uiteindelijk één geïntegreerde beslissing tot stand komt. Duidelijk is dan ook dat er enkel gedoeld wordt op procedurele eenmaking waarbij een geïntegreerde vergunningsverlening en een administratieve vereenvoudiging voorop staan. Aan de inhoudelijke bepalingen omtrent de stedenbouwkundige en milieuaspecten wordt niet geraakt en deze blijven wel verder bestaan in de VCRO en het DABM respectievelijk. Op dit vlak heeft het OVD dan ook veel weg van haar voorganger het Milieuvergunningsdecreet.

62. De memorie van toelichting bij het OVD baant een weg door de mogelijke juridische en maatschappelijke voordelen die dit geïntegreerd vergunningsproces teweeg kan en hoort te brengen: op verschillende vlakken is er tijds winst gecreëerd. Enerzijds worden er proceduretermijnen opgelegd waarvan de overschrijding gesanctioneerd wordt. Anderzijds brengt de vermindering van het aantal te volgen procedures, als gevolg van het bestaan van verschillende vergunningen, *in se* een vermindering van de proceduretijd teweeg. Ten tweede vindt er een volwaardige geïntegreerde beoordeling plaats van de milieutechnische als stedenbouwkundige aspecten van het project. Deze samengevoegde besluitvormingsprocedure zorgt voor betere en meer kwaliteitsvolle vergunningen, aangezien verschillende zaken inhoudelijk samenhangen en nu ook in hun geheel beoordeeld worden. De geïntegreerde vergunningsverlening vermijdt het tot stand komen van tegenstrijdige beslissingen nu het bestuur zich binnen dezelfde beslissing uitspreekt over zowel de milieu- als stedenbouwkundige componenten van het project. Ten slotte zullen er veel minder juridische procedures de kop op steken die het gevolg waren van de koppeling van de uitvoerbaarheid van de milieuvergunning met de

¹⁰⁶ Regeerakkoord 'De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving', www.vlaanderen.be/publicaties/de-vlaamse-regering-2009-2014-een-daadkrachtig-vlaanderen-in-besslissende-tijden-voor-een-vernieuwende-duurzame-en-warme-samenleving.

¹⁰⁷ P. FLAMEY e.a., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2021, 12.

stedenbouwkundige vergunning. Zo werd een stedenbouwkundige vergunning geschorst zolang de milieuvergunning niet verleend was en vice versa.¹⁰⁸

4.3.2 VLAREL

63. Het VLAREL omvat de regelgeving omtrent de erkenning van rechtspersonen of natuurlijke personen tot het uitoefenen van bepaalde functies, het verstrekken van opleidingen, het nemen van monsters en het uitvoeren van metingen, beproevingen en analyses binnen het leefmilieu.¹⁰⁹ Dit kunnen onder meer deskundigen, technici, coördinatoren en verificateurs, opleidingscentra, laboratoria en keurinstellingen zijn.¹¹⁰ Onder het VLAREL worden de reeds actieve erkenningsstelsels van de 19 bestaande erkenningsberoepen die vroeger apart gereguleerd werden, en dit aan de hand van vijf verschillende besluiten, geharmoniseerd. De uitvaardiging van het VLAREL en de daarmee gepaard gaande veranderingen in de regelgeving volgden uit de Europese Dienstenrichtlijn¹¹¹ die de lidstaten enkele verplichtingen oplegde met betrekking tot het wegnemen van belemmeringen in de toegang tot en de uitoefening van deze diensten op hun grondgebied. Deze nieuwe richtlijnen zorgde ervoor dat een herziening van de Vlaamse erkenningsstelsels noodzakelijk werd en leidde zo tot een vereenvoudiging van de al in werking zijnde erkenningsstelsels.¹¹²

Onder het VLAREL worden duidelijk enkel de procedures geharmoniseerd, waardoor voor alle erkenningen dezelfde regels inzake aanvraag, behandeling en toekenning gelden. De regelgeving wordt hiermee sterk vereenvoudigd en draagt bij tot het integratielandschap van de wetgeving inzake milieurecht (en ruimtelijk ordeningsrecht). Hoewel er wel degelijk sprake is van een vorm van integratie, meer bepaald een uiting van de procedurele integratie, is het VLAREL vooral een voorbeeld van de grenzen die gepaard kunnen gaan met het integreren van wetgeving en de reeds bestaande procedures.

64. Uit een analyse van het VLAREL wordt duidelijk dat de algemene bepalingen die gemeenschappelijk zijn aan de verschillende erkenningsberoepen beperkt blijven en de specifieke bepalingen met betrekking tot de verschillende beroepen erg uitgebreid zijn. Hoofdstuk 4 van het VLAREL bevat de erkenningsvoorwaarden en is meteen ook het meest omvattende hoofdstuk. Inzake de algemene erkenningsvoorwaarden blijft het besluit kort en kan er naar artikel 8 verwezen worden zulks bepaalt dat de aanvrager geen strafrechtelijke veroordeling mag opgelopen hebben voor overtredingen die verband houden met het gebruik van de erkenning; en dat er niet reeds een erkenning met hetzelfde voorwerp werd opgeheven wegens schending van een of meerdere gebruikseisen van de erkenning. De hierop volgende artikelen tot en met artikel 25/6 bevatten de bijzondere erkenningsvoorwaarden die eigen zijn aan de verschillende beroepen of doelen waar een erkenning voor nodig is. Door de specificiteit van de beroepen blijft elke categorie van erkenningsberoepen zoals hierboven opgesomd zijn eigen bepalingen, in dit geval erkenningsvoorwaarden, behouden waarbij integratie noch harmonisatie mogelijk lijkt te zijn. Het

¹⁰⁸ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 12.

¹⁰⁹ Art. 2 VLAREL.

¹¹⁰ Art. 6 VLAREL.

¹¹¹ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, Pb.L 2006, nr. 376.

¹¹² Art. 1 VLAREL.

VLAREL maakt aldus duidelijk dat de eigenheid van bepaalde milieu- en/of ruimtelijke ordeningsonderwerpen de integratiegedachte logischerwijs begrenzen en steeds de uitwerking of instandhouding van specifieke bepalingen gerelateerd aan het specifiek onderwerp noodzakelijk maken. Deze onmogelijkheid tot inhoudelijke integratie is vaak dan ook de reden waarom er geopteerd wordt voor een enkele procedurele integratie, om de regelgeving zo toch te vereenvoudigen en zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

4.3.3 Handhaving

4.3.3.1 Titel XVI DABM

65. Het Decreet Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid is de uitkomst van een lang proces dat initieel de bedoeling had een 'kaderdecreet inzake milieuhygiëne uit te werken en aanbevelingen te doen om de doelmatigheid van het milieuhygiënerecht te verhogen'.¹¹³ In 1989 werd hiervoor de Interuniversitaire Commissie tot de herziening van het Milieurecht in het Vlaams Gewest opgericht. Bij het uitvoeren van haar taak werd snel duidelijk dat omwille van de complexiteit en omvang van de werkzaamheden het niet mogelijk zou zijn dit binnen het gegeven tijdsbestek van twee jaar te voltooien. Ook bleek dat het een te beperkte aanpak zou zijn om zich enkel toe te spitsen op het milieuhygiënerecht. Dit zorgde ervoor dat het mandaat van de Commissie werd uitgebreid tot het herzien van de volledige bestaande sectorale milieuwetgeving, wat uiteindelijk resulteerde in het DABM.

Het decreet voorziet vooral in algemene bepalingen en beginselen en is voorts een codificatie van de reeds bestaande milieuwetgeving. Het werd en wordt nog steeds gezien als aanbouwwetgeving, waarbij de verschillende onderdelen elk op hun beurt erin voorbereid en aangevuld kunnen worden en waarbij dit geen nadelige gevolgen heeft voor de functionaliteit van het geheel. De onderdelen kunnen later in de wetgeving aan elkaar gelinkt worden.¹¹⁴

66. Voor de invoeging van het Titel XVI in het DABM, dat zich over het toezicht, de handhaving en veiligheidsmaatregelen binnen het milieurecht uitspreekt, waren deze bepalingen enkel terug te vinden in de milieudecreten zelf. Zo voorzag elk milieu gerelateerd decreet (bijvoorbeeld het decreet natuurbehoud, het Bosdecreet, het decreet waterbeleid, ...) in een eigen toezicht en handhavingsregeling die hierdoor vaak van elkaar kon verschillen. Dit was zeker en vast het geval binnen de strafrechtelijke handhaving. Dit had tot gevolg dat bij de niet-naleving van deze wetgeving de strafrechtelijke aanpak eenzijdig bleef en een grote hoeveelheid strafrechtelijke dossiers zonder gevolg bleven door een gebrek aan behandelingsmogelijkheden.¹¹⁵ Een nefast resultaat voor de effectiviteit en geloofwaardigheid van de vigerende milieuregelgeving, aangezien deze elementen, zeker binnen de milieuregelgeving, vallen of staan met de manier waarop er gehandhaafd wordt.¹¹⁶

Met titel XVI DABM kwam hier verandering in. Dit was meteen ook een eerste reden waarom ervoor gekozen werd het handhavingsmechanisme voor de verschillende milieurechtelijke decreten

¹¹³ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *Parl.st.* VI.Parl. 1994-1995, nr. 718/1, 1525.

¹¹⁴ *Ibid.*, 1526.

¹¹⁵ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 303.

¹¹⁶ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen", *Parl.st.* VI.Parl., 2006-2007, nr. 1249, 4.

samen te voegen onder het DABM. De nadruk verschuiven van een strafrechtelijke naar een bestuursrechtelijke aanpak maakt dat er in de meerderheid van de gevallen wordt overgegaan op bestraffing van de milieu-inbreuken of milieumisdrijven op basis van bestuurlijke maatregelen of strafrechtelijke maatregelen respectievelijk en de stapel dossiers die blijven liggen of geseponeerd worden vermindert en een strafrechtelijke vervolging als ultimum remedium gezien moet worden. Zo stelt de memorie van toelichting bij titel XVI duidelijk dat *"milieumisdrijven [...] steeds via sectorale wetten en decreten (water, bodem, lucht, geluid, mest enzovoort) [werden] aangepakt, zonder dat er daarin sprake was van enige uniformiteit op het vlak van toezicht, strafbaarstelling en strafmaat. Als gevolg daarvan werd ons leefmilieurecht gekenmerkt door een casuïstische aanpak en bijgevolg, door een uiteenlopende waaier van sancties en straffen, gaande van de soms belachelijk lage straffen (vooral in oudere wetten en decreten, zoals bijvoorbeeld in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging) tot de uitermate (doch irrealistische) zware geldboeten en gevangenisstraffen die zo typerend zijn voor de decreten van meer recente datum (zoals het in 1994 gewijzigde Afvalstoffendecreet en het van 1995 daterende Bodemsaneringsdecreet)".*¹¹⁷

Een eenduidig handhavingskader dat de administratieve vervolging vooropstelt, zonder dat dit zou leiden tot een uitbreiding van de bestaande wetgeving, leek dan ook noodzakelijk om de effectiviteit van de milieuwetgeving te verhogen. Een hiermee gepaard gaande drijfveer achter Titel XVI is dan ook de integratiegedachte verderzetten en zo de verouderde wetgeving en de veelheid aan gedifferentieerde regels inperken met het oog op eenvormige en geactualiseerde milieuregelgeving als totaal plaatje.¹¹⁸

67. Onder titel XVI DABM wordt derhalve het toezicht en de handhaving van de reeds bestaande milieuwetten en (Vlaamse) decreten zoals opgesomd in artikel 16.1.1. DABM geïntegreerd, waarbij er één handhavingskader geldt voor alle inbreuken en misdrijven die onder deze wetgeving aan het licht komen. Concreet is er gekozen voor een volledige inhoudelijke en procedurele integratie van de handhaving en de invoering van een nieuw handhavingsspoor.¹¹⁹ In tegenstelling tot de erkenningsstelsels binnen het milieurecht onder het VLAREL is de integratie van de handhaving binnen het milieurecht verder kunnen gaan en werd er ook een materiële integratie gerealiseerd.

4.3.3.2 *Het omgevingslandschap: omgevingshandhaving?*

68. Na de uitwerking van het Omgevingsvergunningsdecreet werd het ook nodig het handhavingslandschap te hertekenen. Dit gebeurde in 2018 eindelijk met het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning¹²⁰ dat voorziet in een meer eengemaakte handhaving binnen de domeinen ruimtelijke ordening en milieu voor zo ver dit de omgevingsvergunning aangaat. Met het decreet werden opnieuw stappen richting een integratie van de regelgeving omtrent ruimte en milieu gezet en lijkt men steeds meer tot een omgevingshandhaving te evolueren, toch kan er niet van een echte integratie gesproken worden.¹²¹ Zoals reeds uiteengezet werd met het OVD een

¹¹⁷ *Ibid*, 7.

¹¹⁸ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 303.

¹¹⁹ L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingpraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 45.

¹²⁰ BS 27 augustus 2014.

¹²¹ J. DE CONINCK en K. VAN ALSENOY, "Een eerste 'screen shot' van het nieuwe handhavingdecreet ruimtelijke

procedurele eenmaking van de vergunningsverlening binnen de rechtstakken milieu en de ruimtelijke ordening nagestreefd (*supra* nr. 61). Wat betreft de handhaving werd deze lijn echter niet doorgetrokken. De milieuhandhaving valt dan ook na dit decreet nog steeds onder titel XVI DABM en de handhaving met betrekking tot de ruimtelijke ordening is terug te vinden in titel VI van de VCRO. Hoewel het theoretisch wel mogelijk zou zijn om naar voorbeeld van het Omgevingsvergunningsdecreet de procedurele eenmaking ook door te trekken wat betreft de handhaving van de omgevingsvergunning, heeft de decreetgever hier niet voor gekozen om verschillende redenen, zoals verduidelijkt in de memorie van toelichting:

Aansluiting van de handhaving inzake ruimtelijke ordening bij het Milieuhandhavingsdecreet, ingevoegd als titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), zou belangrijke wijzigingen aan dit decreet vergen, terwijl het niet alleen voor het Milieuvergunningsdecreet, maar ook voor tal van andere decreten, zoals het Bosdecreet, het Jachtdecreet, het Natuurdecreet, het Bodemsaneringsdecreet enz., een (zowel procedureel als inhoudelijk) kaderdecreet vormt. Ook het onderbrengen van de handhaving van de door het huidige Milieuvergunningsdecreet beschermde belangen in een nieuw gedeeld kader ruimtelijke ordening – milieu(hygiëne) bleek geen optie, omdat dit de recente integratiebeweging in het Vlaamse milieurecht ten dele zou terugdraaien. Bovendien heeft de handhaving van de ruimtelijke ordening ook raakvlakken met andere beleidsvelden dan leefmilieu, zoals de woningkwaliteit en het onroerend erfgoed. De handhaving op die beleidsvelden zit al geïntegreerd in één en dezelfde inspectiedienst, met name bij het agentschap Inspectie RWO. Er moet dan ook op worden toegezien dat ook deze reglementeringen op elkaar afgestemd blijven.¹²²

De decreetgever heeft dan ook belangrijke technische, beleids- en duidelijkheidsredenen om de handhaving wat betreft ruimtelijke ordening en milieu ook in de toekomst aan te sturen door de onderscheiden regelgevingen in de VCRO enerzijds en het DABM anderzijds, en dit zowel op inhoudelijk als procedureel vlak, waarmee het heeft besloten niet in te spelen op een mogelijkheid tot verdere integratie van de wetgeving binnen ruimte en milieu.¹²³ Voor het handhavingskader werd er dan ook enkel vereist dat beide systemen minstens compatibel zouden zijn met elkaar, waarbij een uitgebreide samenwerking mogelijk gemaakt zou worden door de mogelijkheid tot uitwisseling van zowel informatie als bevoegdheden zelf tussen de betrokken instanties. De oefening tot inhoudelijke of procedurele integratie werd desgevallend niet gemaakt wegens de doorslaggevende bezwaren die konden worden teruggevonden binnen de reeds bestaande regelgeving, zoals de incompatibiliteit van het gedateerde handhavingsluik van de VCRO enerzijds en het moderne milieuhandhavingskader in het DABM anderzijds.¹²⁴

69. Een andere reden die in de memorie van toelichting minder in de verf wordt gezet, is het feit dat de te handhaven milieuregelgeving onder titel XVI DABM erg omvangrijk is en, i.t.t. wat het geval is voor de VCRO, deels uitgevaardigd wordt op Europees en zelfs internationaal niveau, zulks een weerslag heeft op toe te passen het handhavingskader.¹²⁵ De normenrijkdom binnen de

ordening: richting een Vlaamse omgevingshandhaving - meer bestuur minder rechter?", *MER* 2014, 209.

¹²² Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 4.

¹²³ G. DEBERSAQUES e.a., "Rechtsbescherming in een hertekend handhavend kader na het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning", *RWE* 2014-15, 1123. (1123-1138)

¹²⁴ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 4.

¹²⁵ C.M. BILLIET, *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2016, 16-17.

milieuwetgeving valt qua omvang niet te vergelijken met deze binnen de ruimtelijke ordening. Het arsenaal aan instrumenten dat binnen de milieuregelgeving vorm heeft gekregen vergt een eigen handhavingsaanpak met als gevolg dat er een sanctioneringsinstrumentarium in ontstaan onder Titel XVI DABM met eigen karakteristieken en kwaliteiten die moeilijk te transporteren zijn naar een ander domein, of die moeilijk gewijzigd kunnen worden zonder de kern van de wetgeving aan te tasten.¹²⁶

70. Met het decreet wordt er dan ook vooral bedoeld op de modernisering van de VCRO, en dit naar het voorbeeld van het DABM, maar laat het DABM zelf op enkele details na onverlet. De ingrepen in de VCRO die nodig waren om dit mogelijk te maken, bleken wel dermate doorslaggevend dat er met het decreet geopteerd werd voor de volledige vervanging van de huidige Titel VI van de VCRO, met een volledig nieuwe titel. De enkele vervanging of aanpassing van bepaalde bepalingen bleek niet voldoende, noch mogelijk wegens de complexiteit van de doorgevoerde veranderingen. Het handhavingsdecreet betreffende de ruimtelijke ordening is dan ook geen op zichzelf staand decreet en zorgt enkel voor een afzonderlijke wijziging van de VCRO en het DABM wat betreft de handhaving en heeft enkel en alleen een bepaalde mate aan harmonisatie tussen de verschillende wettelijke kaders tot gevolg.¹²⁷

71. Ook in het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed¹²⁸ (Onroerenderfgoeddecreet) is deze tendens terug te vinden wat de handhaving betreft en werd er bij de hervorming van de regelgeving inspiratie gezocht in titel XVI DABM. Onder titel XVI DABM werd er, zoals reeds toegelicht (*supra* nr. 66), een nieuw handhavingsspoor ingevoerd waarbij de bestuurlijke handhaving de voorkeur geniet boven de strafrechtelijke handhaving. De decreetgever koos voor een depenalisering van de handhaving, zulks volgde uit het feit dat veel inbreuken ongestraft bleven door het gebrek aan eenduidig handhavingskader. Tijdens de hertekening van het handhavingslandschap onder het VCRO en het Onroerenderfgoeddecreet liet de decreetgever zich inspireren door het DABM en werd dezelfde weg ingeslagen waardoor de mogelijkheid tot bestuurlijke handhaving ook hier geïntroduceerd werd, en waarbij de strafrechtelijke handhaving enkel de voorkeur geniet ingeval van zware vergrijpen.¹²⁹ Ook worden o.a. zowel de exclusieve als alternatieve geldboetes, waarbij het onderscheid wordt gemaakt op basis van het al dan niet penaal strafbaar zijn van de wetschending, mogelijk en werd er geopteerd voor bestuurlijke herstelmaatregelen net zoals onder het DABM.¹³⁰ De handhavingkaders hebben zich door elkaar laten inspireren met als gevolg dat er zowel onder het DABM als onder de VCRO en het Onroerenderfgoeddecreet dat er sprake is van twee handhavingssporen waarbij de voorkeur gegeven wordt aan het bestuurlijk luik tenzij er sprake is van een misdrijf. Geconcludeerd kan worden dat integratie niet altijd gewenst is door de wet- of decreetgever en een loutere verduidelijking van de wetgeving soms meer op zijn plaats is.

¹²⁶ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 4.

¹²⁷ G. DEBERSAQUES e.a., "Rechtsbescherming in een hertekend handhavend kader na het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning", *RWE* 2014-15, 1123.

¹²⁸ *BS* 17 oktober 2013.

¹²⁹ P. LEFRANC, *Bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening*, Mortsels, Intersentia, 2021, 30. (29-42)

¹³⁰ Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed bij het ontwerp van het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/3, 4.

4.4 Nederland

4.4.1 Een omgevingswet

72. Nederland heeft ervoor gekozen het toepassingsgebied van het omgevingsrecht verder uit te breiden en de reeds bestaande wetgeving te vereenvoudigen. Zo werd in 2016 de Omgevingswet¹³¹ geïntroduceerd. Deze wet bundelt de wetgeving omtrent onder andere ruimte, milieu, natuur, water en bouwen. Nederland heeft hiermee binnen het domein leefomgeving gekozen voor een volledige integratie van de wetgeving. De maatregelen werden geharmoniseerd en de procedures geïntegreerd. Het ontstaan van de omgevingswet was echter een lang en ingewikkeld proces dat nog steeds aansleept, aangezien het inwerking treden van de wet gepland stond voor midden 2020 maar al enkele keren uitgesteld werd.¹³²

73. Ook het Nederlandse omgevingsrecht bestond net zoals het Vlaamse omgevingsrecht al decennia uit een onsamenhangend geheel van vele tientallen wetten, die verder uitgevoerd werden door algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. Net zoals bij ons het geval is beslaan deze wetten de domeinen milieu, ruimtelijke ordening, natuur en water en kwam de meerderheid tot stand in de laatste helft van de twintigste eeuw. Telkens werden er nieuwe sectorale wetten uitgevaardigd die bepaalde actuele problemen binnen de leefomgeving moesten aanpakken. Voorbeeld hiervan is de Wet bodembescherming 1987 of meer recent de Wet natuurbescherming van 2017.¹³³

Het waren de departementale wijzigingen die in Nederland werden uitgevoerd na de economische crisis in 2008, waarbij de domeinen milieu en ruimtelijke ordening werden samengevoegd en de domeinen natuur en landbouw naar Economische zaken werden verschoven, die het startschot leken voor een grondige herziening van de Nederlandse wetgeving binnen deze domeinen. Nederland leek op het vlak van integratie in het omgevingsrecht een voorloper te zijn. Zo vond er al voor 2012, toen de werken aan een nieuwe Omgevingswet van start gingen, een integratie plaats van de vergunningsstelsels naar een omgevingsvergunning. De Omgevingswet die hierna in 2016 werd aangenomen, zal op 1 januari 2023 eindelijk in werking treden. Hoewel de uitwerking van de wet in de praktijk dus nog koffiedik kijken blijft, kan een kijk naar de theoretische situatie qua do's en don'ts toch een les zijn voor Vlaanderen en dit zowel binnen de idee, de totstandkoming en de uitwerking ervan. Hierna volgt een uiteenzetting van de belangrijkste gedachten binnen deze nieuwe Omgevingswet, die de vorm aannemen van zes kerninstrumenten, en de totstandkoming ervan. Vervolgens is een opsomming van de aandachtspunten die dit voor Vlaanderen met zich mee kan brengen op zijn plaats.

74. De Nederlandse wetgever is niet minder dan ambitieus te werk gegaan. Zo vervangt de Omgevingswet 26 bestaande wetten en bundelt het zo de regelgeving voor de fysieke leefomgeving met onder meer de onderdelen water, watersystemen, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed, werelderfgoed, bouwwerken en infrastructuur; en alle activiteiten binnen deze

¹³¹ Wet van 23 maart 2016 houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).

¹³² Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet voor de meest actuele stand van zaken.

¹³³ J.H.G. VAN DEN BROEK, *Bundeling van omgevingsrecht*, 2.

leefomgeving. De omgevingswet is dus geen codificatie of loutere samenvoeging van de bestaande wetten, maar herzielt het volledig bestaande stelsel met als uitkomst een nieuwe kaderwet.

Ter uitvoering van deze kaderwet bestaan er reeds vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) (*cf.* uitvoeringsbesluiten) en de omgevingsregeling (*cf.* ministeriële besluiten). Dit ziet de Nederlandse wetgever als het 'hoofdspoor'. Naast die spoor is er nog het aanvullingsspoor, dat de lopende beleidsontwikkelingen binnen de gebieden natuur, bodem, geluid en grondeigendom vormt en ten slotte het invoeringsspoor dat het hoofdspoor met enkele essentiële onderwerpen aanvult en een overgang vormt tussen de bestaande en nieuwe regelgeving.¹³⁴

4.4.2 Een les voor Vlaanderen

75. Na een analyse van de Nederlandse Omgevingswet en haar totstandkomingsproces zijn er enkele dingen die duidelijk worden en meteen ook als aandachtspunten voor Vlaanderen meegenomen kunnen worden wanneer er wordt overwogen een grootschalige integratie en stelselherziening uit te werken. Belangrijk hierbij is dat het enkel aandachtspunten zijn die terugslaan op het totstandkomingsproces en de uiteindelijke vormgeving van de wet, de uitwerking van de geïntegreerde regelgeving kan niet beoordeeld worden nu de wet nog niet in werking is getreden. Hieronder volgt een opsomming van de belangrijkste punten:

(a) Het interdepartementaal aspect

Wanneer de integratie zo grootschalig is als binnen de regelgeving omtrent de leefomgeving, worden de departementale grenzen aanzienlijk overschreden. Om die reden werd er bij de uitwerking van de Omgevingswet reeds in de eerste fase een "*Ministeriële Commissie Omgevingswet*" opgericht met daaronder een interdepartementaal ondersteuningsteam. Ook in Vlaanderen kan men er niet omheen en is een diepgaande coördinatie tussen de verschillende beleidslagen en -domeinen minstens even noodzakelijk.

(b) Het interbestuurlijk aspect

Het interdepartementaal aspect speelt vaak een niet te verwaarlozen rol en de oprichting van ministeriële commissies om de coördinatie te verzekeren is dan ook geen nieuw gegeven. Wel nieuw is de nauwe interbestuurlijke samenwerking tussen alle mogelijke betrokken actoren, en dit reeds vroeg in het traject: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de provincies, de waterschappen, etc., Alle betrokken partijen hebben hun eigen inbreng kunnen leveren om de kwaliteit van de geïntegreerde wetgeving te optimaliseren, zelfs nu dit er een tijd slopend en energie-uitputtend proces van maakte.

Tevens stelden "botsproeven" de coördinatie op pijl wanneer het stroef bleek te gaan of er zich problemen voordeden.

Ten slotte werd er nog aandacht besteed aan omgevingsmanagement; dit wil zeggen dat men in nauw contact stond met 'het veld' en de stakeholders.

Dit alles zorgde ervoor dat toen het moment aanbrak het wetsvoorstel bij de kamer in te dienen, er een globaal draagvlak bestond, zulks een noodzakelijk voorwaarde is om een integratieproces politiek waar te maken.

(c) Een adviescommissie

¹³⁴ J. VAN DEN BROEK, "Nieuwe Nederlandse Omgevingswet in 2022", *TOO* 2021, 46.

Voor de wil tot uitbouwen van een Omgevingswet bestonden er vier adviescommissies, namelijk voor natuur, verkeer en vervoer, water en milieu. Nadien werd er een integrale adviescommissie omgevingswet opgericht. Hierin zetelen verschillende experts (planners, advocaten, hoogleraren, het bestuur, bedrijven, Natuur en Milieu, ...). Deze adviescommissie is een onafhankelijk orgaan dat geen beslissingen neemt maar wel een grote invloed kan uitoefenen. Ook in Vlaanderen zag men deze tendens reeds bij de uitvaardiging van het Omgevingsvergunningsdecreet en hierbij de evolutie naar een omgevingsvergunningsadviescommissie.

(d) *Het planningsmodel*

Bij de ontwikkeling van de Omgevingswet werd er een planningsmodel opgesteld. Dit model legde een dag- tot jaarplanning vast, zulks van cruciaal belang is om een optimale uitvoering te bereiken. Tevens werden er hier bovenop elk kwartaal rapportages gehouden omtrent de omvang, capaciteit, planning, bijsturing,

76. Bij wijze van conclusie kan er gesteld worden dat in Nederland de politieke wil aanwezig was om een volledig nieuw wetgevingskader uit te werken, waardoor alle niveaus samenwerkten van bij aanvang om dit gemeenschappelijk project van de Omgevingswet te doen slagen. Er werd over sectorale en bestuurlijke belangen heen gewerkt binnen een strak vooropgesteld tijds kader met een terugkerende procesevaluatie. Iets dat op heden niet mogelijk lijkt te zijn in Vlaanderen, daar de politiek draagkracht ontbreekt.¹³⁵

77. Andere belangrijke verschilpunten die aan het licht komen bij de analyse van de Nederlandse wetgeving en het totstandkomingsproces zijn:

- (a) het sterker gemeentelijk apparaat in Nederland. Dit terwijl er zelfs in Nederland kritische stemmen klinken en de vraag wordt gesteld of de huidige gemeenten het nieuwe omgevingsstelsel en hierbij het allesomvattende omgevingsplan zullen kunnen uitvoeren;¹³⁶
- (b) het bestaan van het Grondwettelijk Hof in België zonder Nederlandse tegenhanger waarbij de uitgevaardigde wetgeving aangevochten kan worden door de burgers. Gezien dat in België er voor de kleinste decreetwijziging op regelmatige basis een vernietigingsberoep wordt aanhangig gemaakt bij het Grondwettelijk Hof lijkt ook dit de integratie van het Vlaamse omgevingsrecht te bemoeilijken. Dit wordt bijkomend nog eens versterkt door de mogelijkheid tot prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof omtrent de grondwettelijkheid van decretale bepalingen zonder dat hier een beperking in de tijd mee gepaard gaat;
- (c) het ontbreken van een Nederlandse wetsbepaling die gelijkaardig is aan artikel 159 GW welk luidt dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen. Ook de mogelijkheid tot deze toepassing van de wettigheidstoets onder artikel 159 GW waaronder hoven en rechtbanken verplicht zijn onwettige overheidshandelingen buiten toepassing te laten is binnen het omgevingsrecht een belangrijk gegeven en zal veelvuldig aangewend worden onder

¹³⁵ L. VAN DEN BERGE, M. VERMAAT, M. LURKS, N. A. VAN RENSSSEN, S. VAN HEUKELOM-VERHAGE, *Maatwerk in Het Bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2020, 136.

¹³⁶ *Ibid*, 174.

een nieuw wettelijk stelsel waarin onzekerheid troef kan zijn;¹³⁷

78. Hier bovenop komt dat ook in Nederland moeilijkheden aan het licht komen. Zo lijkt de invulling van het begrip omgeving moeilijker dan gedacht en lijken de milieuvraagstukken onvoldoende geïntegreerd, waardoor er toch gewerkt wordt aan een aparte nationale milieuvisie.¹³⁸

4.5 Het integratieproces verderzetten: een goed idee of niet?

4.5.1 Algemeen

79. Of het integratieproces binnen het Vlaams omgevingsrecht verderzetten zinvol is, hangt van veel factoren af. De belangen die tegen elkaar afgewogen dienen te worden zijn legio en ook de voor- en nadelen lijken vaak gelijk op te gaan. Zo zijn er reeds in de memorie van toelichting bij het DABM verscheidene passages terug te vinden tegen een verdere integratie. Niet wonderbaarlijk gezien de redenen die door de decreetgever worden aangegeven om de harmonisatie te verantwoordelijken, vaak rechtstreekse argumenten zijn tegen een verdere integratie. Zo stelt de memorie van toelichting bij het DABM dat *"Het oorspronkelijk opzet om alle wetgeving inzake milieuhygiëne samen te brengen in één enkel geïntegreerd kaderdecreet, een soort Vlaams milieuwetboek, hoewel perfect verdedigbaar vanuit intellectueel en rechtspolitiek oogpunt, [...] in de reële wereld van het voortdurend evoluerende milieubeleid te ambitieus [lijkt]. In de praktijk zal het onvermijdelijk zijn dat er naast een kaderdecreet met algemene bepalingen sectorale milieuwetgeving blijft bestaan. Sommige sectorale wetgeving, zoals bv. het meststoffendecreet, is immers wegens haar grote specificiteit moeilijk te integreren in een groter geheel. Bovendien zal ook in de toekomst het stapsgewijs karakter van de ontwikkeling van het milieurecht ongetwijfeld leiden tot het ontstaan van nieuwe sectorale wetgeving, om tegemoet te komen aan nieuwe ecologische uitdagingen. Wel is het belangrijk dat men niet bij elk nieuw optreden van de decreetgever op milieugebied als het ware het wiel opnieuw moet uitvinden, en telkens opnieuw een aparte regeling treft voor zaken die best éénvormig geregeld worden voor de ganse milieuwetgeving. Daarom acht de Vlaamse regering het tot stand komen van een decreet met algemene bepalingen, waarnaar in de verschillende sectorale decreten kan worden verwezen, noodzakelijk. Daarnaast moet ook de sectorale milieuwetgeving worden geactualiseerd en, waar nodig, verder uitgebouwd, op een manier die coherent is met de algemene bepalingen en er maximaal bij aansluit."*¹³⁹

80. De memorie van toelichting bij het omgevingsvergunningsdecreet daarentegen geeft dan weer belangrijke redenen weer om wel verder te integreren. Zo stelt de decreetgever het volgende: *"Veel vernietigingen door de Raad van State zijn het gevolg van een te gedetailleerde regelgeving. De regelgeving, zowel decreten als uitvoeringsbesluiten, moet worden vereenvoudigd en minder gedetailleerd gemaakt. Daarenboven moeten vormfouten in de eerste plaats aan de bron worden aangepakt, ook in het voortraject, door een juiste inventaris te maken van de adviezen die moeten worden gevraagd. Dus ook als men een inventaris maakt van de wetgeving in het voortraject, moet er tegelijkertijd een inventaris worden gemaakt van de aan te vragen adviezen. Eigenlijk moet er*

¹³⁷ J. THEUNIS, "De exceptie van onwettigheid: inzetbaar in de aanval of enkel in de verdediging?", 5.

¹³⁸ H. A. OLDENZIEL, *Wetgevingsarchitectuur van de Omgevingswet: handleiding voor het opstellen van regels op grond van de Omgevingswet*, Deventer, Wolters Kluwer, 2020, 121.

¹³⁹ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *Parl.st.* VI.Parl. 1994-95, nr. 718/1, 1525.

een soort kwaliteitszorgsysteem ontstaan in het voortraject, waardoor het aantal vormfouten wordt gereduceerd”¹⁴⁰

81. Tevens somt de memorie van toelichting enkele belangrijke juridische argumenten op die aangeven dat het huidige wetgevingskader te complex blijkt en dit ten koste van de rechtszekerheid:

- a) complexe wetgeving vormt een 'voedingsbodemp' voor beroepen bij de Raad van State;
- b) te ruime inspraak- en bezwaarmogelijkheden;
- c) gerechtelijke procedures en hun duurtijd vormen een hinderpaal voor projecten: achterstand en lange termijnen van procedures voor de Raad van State;
- d) de juridische toetsing concentreert zich sterk op de slot fase van het project;
- e) inhoudelijke beoordelingsinstrumenten verworpen tot juridische wapens;
- f) niet-tijdige omzetting EU richtlijnen projecten.¹⁴¹

82. Ook in de rechtsleer zijn er enkele argumenten voor verdere integratie terug te vinden. Zo pleit FLAMEY dat een vereenvoudiging van de bestaande regelgeving noodzakelijk lijkt: *“het naast elkaar bestaan van enerzijds proceduredecreten, zoals het OVD en het DBRC-decreet, en anderzijds inhoudelijke sectorale decreten, zoals weergegeven in de verhandeling, [...] voor een enorme verspreiding van de regelgeving, met alle risico’s voor ongelijke behandelingen en daaraan verbonden betwistingen van dien zorgt. Wordt het geen tijd voor een grondige opkuis en administratieve vereenvoudiging in de vorm van een coördinatie of codificatie tot restauratie van de transparantie. Dit zou kunnen bijdragen tot een beter evenwicht tussen bestuurlijke besluitvorming, handhaving en rechtsbescherming en zou aldus kunnen leiden tot grotere maatschappelijke acceptatie en finaal de rechtszekerheid ten goede komen.”*¹⁴² Wel nuanceert hij hierbij dat dit ook de vorm kan aannemen van een codificatie. Een loutere codificatie lijkt zoals eerder uitgelegd echter niet daadwerkelijk bij te dragen tot een grotere rechtszekerheid (*supra* nr. 57).

83. Uit wat voorafgaat kan ook nog geconcludeerd worden dat de materies inzake milieu en ruimtelijke ordening de laatste decennia zodanig uit elkaar zijn gegroeid dat veel actoren zich gespecialiseerd hebben in bepaalde domeinen en materies en zich ook enkel hierin thuis voelen. Denk hierbij aan, advocaten, adviesinstanties, ambtenaren en zelfs architecten. Het is niet ondenkbaar dat deze instanties zonder veel enthousiasme hun vertrouwde domein willen verlaten en zich binnen een nieuwe geïntegreerde omgevingswereld willen begeven. Wanneer de stedenbouwkundig aspecten en de milieuaspecten met elkaar verenigd worden, ontstaat er een volledig nieuwe discipline waarin zich men opnieuw zal moeten inwerken zulks niet vanzelfsprekend zal zijn.

84. Tot slot kan er ook nog bij het supranationaal niveau stilgestaan worden. Zowel de nieuwe als de bestaande EU-wetgeving kan aan integratie in de weg staan. Zo is de kans reëel dat de Europese Commissie of het Hof van Justitie de vaststelling en toepassing van meer abstracte regels dan in de Europese wetgeving worden voorgeschreven, als een ontoereikende omzetting of uitvoering van deze wetgeving beschouwen. Dit kan ertoe leiden dat een lidstaat wegens inbreuken op het Unierecht

¹⁴⁰ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 8.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴²P. FLAMEY e.a., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 825.

veroordeeld wordt.¹⁴³

4.5.2 Specifieke integratiemogelijkheden nader beschouwd

4.5.2.1 *Volledige integratie naar Nederlands voorbeeld*

85. Binnen het idee van de volledige of materiële integratie wordt er één omgevingsbeleid gevormd waarin alle wettelijke thema's die een rol spelen binnen de fysieke leefomgeving samengevoegd worden en een coherent geheel dienen te vormen. Uit wat voorgaand volgt dat wanneer de Vlaamse decreetgever besluit de bestaande wetgeving omtrent alle aspecten van de leefomgeving, die thans in verschillende sectorale decreten vervat zitten, te integreren in één Omgevingsdecreet (naar voorbeeld van de Nederlandse Omgevingswet), waarbij het gros van de aspecten zoals de inhoudelijke bepalingen, de planning, toetsingskaders, de vergunningsverlening en de handhaving worden herleid tot een geheel van eenduidige regels, we in Vlaanderen vooral op tegenindicatoren lijken te stoten.

86. Bij uitstek kan er gewezen worden op de inhoudelijke verscheidenheid binnen alle bestaande sectorale regelgeving. Bij een analyse van de bestaande omgevingswetgeving, wordt duidelijk dat deze weinig tot geen coherentie vertoont. Een volledige inhoudelijke integratie lijkt bijna onmogelijk door de grote diversiteit aan regels, bevoegdheden, relevante bestuursniveaus, procedures en beleidsdoelstellingen. Wanneer inhoudelijke samenhang van deze regels nagestreefd wordt, kan dit leiden tot een waardeverlies in de wetgeving en rechtszekerheid.

87. Bovendien lijkt de politieke wil en noodzaak om alle aspecten van de fysieke leefomgeving, zowel materieel als procedureel, werkelijk te regelen vanuit eenzelfde decreet ver zoek. En dit in tegenstelling tot Nederland waar alle relevante niveaus en actoren achter de integratie stonden en een verregaande samenwerking neergezet hebben (*supra* nr. 72). Door de grote verscheidenheid die in de regelgeving reeds bestaat, is dit nochtans de meest noodzakelijke vooraarde tot verdere integratie.

88. Ook wat betreft de implementatie van de potentieel nieuwe regelgeving valt wat te zeggen. Nu de verschillende bestuursniveaus en relevante actoren niet klaar zijn voor een integratieproces, wordt het implementatieproces bemoeilijkt. Tevens beschikken de lokale besturen over onvoldoende mogelijkheden en bestuurskracht om de verregaand geïntegreerde wetgeving te implementeren. Dit lijkt vanzelfsprekend nu het zelfs niet vaststaat of Vlaanderen zelf draagkrachtig genoeg is om de implementatie te doen slagen.

89. Bij een doorgedreven integratie ontwikkelen er zich ook problemen binnen de rechtsbescherming. Zo worden omvangrijke aanpassingen zonder twijfel aanhangig gemaakt bij het Grondwettelijk Hof met alle rechtsonzekerheid van dien; de implementatie van uitgebreide en gedetailleerde plannen wordt bemoeilijkt door de uitgebreide rechtsbescherming die de Raad van State biedt; en dan is er nog de wettigheidstoets die kan worden toegepast door alle gewone rechters (*supra* nr. 73). De juridische kwetsbaarheid van regelgeving neemt toe naarmate deze omvangrijker en meer allesomvattend wordt, en aangezien het recht op toegang tot de rechter grondwettelijk

¹⁴³ Adv.RvS (Nederland) met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, Kammerstukken II 2011/12, 33 118, nr.3 , 14.

gewaarborgd is, is een oplossing hiervoor uit den boze. Mogelijkheden beperken zich tot het uitbreiden van de injunctiebevoegdheid van de Raad van State, en niet elke wettekst ter advies voorleggen aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Maar ook dit is te beperkt om een verregaande integratie binnen het omgevingsrecht te versoepelen.

90. Tot slot kan er gewezen worden op de specificiteit van bepaalde sectorale wetgeving, die de noodzaak tot afzonderlijke regelgeving in stand houdt, denk hierbij bijvoorbeeld aan het Materialendecreet¹⁴⁴.

91. Uit deze elementen lijkt dan ook te volgen dat het bereiken van een volledige integratie binnen het omgevingsrecht nog te precair is en op dit moment niet verwezenlijkt kan worden (op korte termijn). Wel kan er vanuit een partiële integratie, zoals hierna besproken, vertrokken worden om uiteindelijk door te groeien tot een volledige integratie. Dit is pas mogelijk wanneer de verschillende bestuursniveaus beschikken over voldoende middelen en affiniteit om het bestaande omgevingsrecht te hertekenen tot een geïntegreerd geheel dat ze ook binnen afzienbare tijd kunnen implementeren en uitvoeren.

4.5.2.2 Partiele integratie

92. Bij een partiële integratie wordt de regelgeving ook geïntegreerd, maar gebeurt dit minder verregaand dan bij een volledige integratie. Er wordt nog steeds gestreefd naar een vereenvoudiging en verduidelijking van de wetgeving, maar zonder de volledige bestaande regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving samen te voegen in een eenduidige wettekst. Meer bepaald wordt er gekozen om de verschillende leefomgevingsthema's die reeds gemeenschappelijke kenmerken vertonen en verschillende raakvlakken kennen te integreren. De thema's die tot nog toe weinig geen coherentie vertonen, blijven onbenut, waardoor de integratie van de wetgeving ook makkelijker zou moeten gaan. Hieruit volgt ook dat bij een partiële integratie de implementatie makkelijker door de besturen vlotter dient te gaan, gezien het feit dat er in dit geval enkel thema's worden geïntegreerd die door meerdere raakvlakken en gemeenschappelijke aspecten reeds een bepaalde samenhang vertonen.

93. Deze partiële integratie kan op verschillende manieren gestalte krijgen. Zo is er de mogelijkheid algemeen kader uit te werken dat overkoepelend is voor de verschillende reeds bestaande sectorale kaders. Ook kan een bestaand gemeenschappelijk wettelijk kader uitgebreid worden tot andere thema's of wettelijke aspecten. Tot slot kan de materiële integratie, en dus de inhoudelijke bepalingen van de reeds bestaande wetgeving, volledig verwaarloosd worden en wordt er enkel toegespitst op een procedurele integratie. Een partiële integratie is dan ook voornamelijk gericht op een procedurele integratie waarbij een gemeenschappelijk kader wordt uitgewerkt voor bepaalde domeinen die elk hun materiële eigenheid blijven behouden en er niet aan de reeds bestaande inhoudelijke regelgeving wordt geraakt (supra nr. 52). Dit kan in de toekomst tevens de overgang naar een inhoudelijke integratie vergemakkelijken. Gezien het feit dat de decreetgever zich vanuit een gemeenschappelijk punt of een punt waar de zich meeste raakvlakken bevinden naar voren beweegt, waarbij de mogelijkheid bestaat dat een inhoudelijke afstemming in de toekomst

¹⁴⁴ Decr.VI 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, BS 28 februari 2012.

makkelijk(er) kan volgen, zonder dat hiervoor grote inspanningen noodzakelijk zijn.

94. Wat betreft een voorbeeld kan er gewezen worden op de mogelijkheid tot procedurele integratie binnen de handhaving. Met het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning werd er reeds een meer complementair handhavingssysteem uitgewerkt tussen de milieuhandhaving en de handhaving binnen de ruimtelijke ordening (*supra* nr. 64-66). De handhaving werd niet geïntegreerd, maar wel beter op elkaar afgestemd. Zoals reeds aangehaald lijkt het uitwerken van een omgevingshandhavingskader moeilijk door de eigenheid van de sanctioneringsmechanismes. Wel blijft de mogelijkheid tot procedurele integratie open. Dit houdt in dat eengemaakt kaderdecreet enkel de procedurele kenmerken van de handhaving aanpakt en desgevallend de bevoegde instanties voor het toezicht aanduidt, opsporingsmogelijkheden preciseert en de procedures integreert, de inhoudelijke normering en de te bestraffen handelingen blijven onaangeroerd.

95. In vergelijking met de volledige integratie ligt de werklast binnen de partiële integratie ook hoog. Hoewel het proces op eerste gezicht gemakkelijker kan plaatsvinden, blijft de mogelijkheid dat ook dit lang blijft aanslepen en niet op korte termijn verwezenlijkt kan worden. Het integreren van procedures is dan wel minder verre gaand dan een inhoudelijke integratie, dit maakt niet dat er minder intensief en gedetailleerd tewerk kan worden gegaan. Dus ook hier bestaat de mogelijkheid dat het proces lang aansleept en moeilijk haalbaar lijkt op korte termijn, hoewel dit van de moeilijkheidsgraad van de te integreren procedures.

Waar de integratie wel in verschilt is dat de werklast vooral op Vlaams niveau ligt en de lokale besturen en instanties weinig betrokken zullen worden in het integratieproces zelf, wel in een coördinatie nodig wat betreft de belangen die in het spel zijn van de verschillende actoren.

96. Tot slot kan er nog benadrukt worden dat zich ook hier dezelfde problemen kunnen voordoen met betrekking tot de rechtsbescherming als binnen de volledige integratie, waarbij de procedurele integratie de rechterlijke toets niet doorstaat (*supra* nr. 87). Dit lijkt echter een verwaarloosbaar argument, nu dit bij de uitvaardiging van elke regelgeving het geval is.

5 Conclusie

97. De regelgeving met betrekking tot alles wat onze fysieke leefomgeving aangaat maakte in Vlaanderen decennia lang deel uit van een versnipperd wetgevingslandschap. Het milieurecht en het ruimtelijk ordeningsrecht werden tot voor kort voornamelijk als twee verschillende rechtsgebieden behandeld met een volledig eigen identiteit, waarin bijna geen sprake was van overlap. Dit volgde historisch gezien uit het feit dat beide rechtsgebieden een verschillende ontstaansgeschiedenis kennen; maar ook het verschil in doelstelling en invalshoek was doorslaggevend. Niet alleen deze nationale tendensen zorgden voor een breuklijn tussen de twee domeinen, ook het supranationaal recht speelde hierin een grote rol. De scheiding tussen het milieurecht en het ruimtelijk ordeningsrecht vormt ook een weerspiegeling van de situatie binnen de Europese Unie. Zo kent de Europese Unie op enkele uitzonderingen na geen regelgeving met betrekking tot ruimtelijke ordening.

98. Ook binnen het milieurecht zelf kon er gesproken worden van een versnippering van de regelgeving. Jarenlang werd er namelijk een sectorale benadering gevolgd bij de uitvaardiging van wetgeving, waarbij elk milieudomein zijn eigen regelgeving kreeg in de vorm van kaderwetgeving; opnieuw mede door toedoen van de Europese Unie, waarin het milieubeleid ook sectoraal benaderd werd. Deze kaderwetgeving bleek echter niet altijd opgewassen tegen de prangende noodzaak het milieu, maar vooral de volksgezondheid, te beschermen en schade te verminderen of herstellen. Zo wordt er door een sectorale aanpak geen rekening gehouden met de cumulatieve effecten van verschillende vormen van milieuverontreiniging en de gevolgen voor de natuur. De rechtsonderhorige had lang de mogelijkheid de nadelige handelingen voor het milieu te verschuiven naar een milieudomein waar dit de minst nadelige gevolgen zou hebben, wat mogelijk was nu niet elk domein eenzelfde vorm van regulatie kent.

Een ander knelpunt werd binnen de rechtszekerheid gevonden. Het aantal milieuvergunningstelsels bleef zich in het laatste kwartaal van de 20^{ste} eeuw uitbreiden en voor eenzelfde activiteit moest de rechtsonderhorige zich tot verschillende bevoegde instanties wenden en daarmee ook verschillende vergunningsprocedures doorlopen. Zulks bleek vaak een lang, aanslepend en soms teleurstellend proces. Dit snelgroeiend vergunningslandschap en het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende vergunningen bleek een breekpunt voor het heersende milieubeleid.

99. De versnippering van de regelgeving werd op veel vlakken steeds meer achterhaald en uit alle hoeken weerklonk de vraag naar een vereenvoudiging en verduidelijking van de bestaande wetgeving, zowel binnen het milieurecht op zich, als binnen het milieurecht ten opzichte van het ruimtelijk ordeningsrecht. Het versnipperde wetgevingslandschap werd een halt toegeroepen met verschillende initiatieven. Zo kwam het milieuvergunningstelsel tot stand in 1985, welk een aantal bestaande milieu-gerelateerde vergunningen integreerde onder eenzelfde milieuvergunning; hierna volgde een samenvoeging, oftewel codificatie (zonder integratie), van het gros van de milieuwetgeving onder het DABM in 1995 om de milieuregelgeving overzichtelijker te maken.

In 2006 werd ervoor gekozen de verschillende handhavingsmechanismes binnen de sectorale milieudecreten zowel materieel als procedureel te integreren onder titel XVI DABM. De reeds

bestaande handhavingkader overlapt vaak en kende veel gelijkenissen waardoor deze volledige integratie een logische stap leek naar het vereenvoudigen en verduidelijken van de wetgeving. Ondertussen is ook het handhavinglandschap onder de VCRO en het Onroerendergoeddecreet hertekend. Een materiële integratie bleek niet mogelijk door de verscheidenheid en tegelijk eigenheid van de te handhaven regels. Wel werd er inspiratie gezocht in het DABM en heeft er een bepaalde mate aan harmonisatie plaatsgevonden, waarbij beide kaders ondertussen ook een tweedelig handhavingsspoor van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving aanwenden.

Het volgende wetgevingsinitiatief volgde in 2011 waarbij het VLAREL het licht zag. Het VLAREL maakt duidelijk dat de eigenheid van bepaalde milieu- en/of ruimtelijke ordeningsonderwerpen de integratiegedachte logischerwijs begrenzen en steeds de uitwerking of instandhouding van specifieke bepalingen gerelateerd aan het specifiek onderwerp noodzakelijk maken. Deze onmogelijkheid tot inhoudelijke integratie is vaak dan ook de reden waarom er geopteerd wordt voor een enkele procedurele integratie, om de regelgeving zo toch te vereenvoudigen en zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Hetzelfde ziet men ook in het volgende wetgevingsinitiatief waarmee het omgevingsrecht uitgebreid werd. Zo werd er met het Omgevingsvergunningsdecreet in 2014 overgegaan tot procedurele integratie van de verschillende vergunningen binnen het milieurecht en het ruimtelijk ordeningsrecht onder één vergunning, de omgevingsvergunning, om zo de procedures en de werklust te vereenvoudigen.

100. De verschillende benaderingen binnen deze wetgevingsinitiatieven maken duidelijk dat de wens tot integratie, de mogelijkheid tot integratie en de diepgang ervan van domein tot domein verschilt. Integratie blijkt vooral een functioneel gegeven dat bekeken dient te worden binnen de gegeven (wetgevings)ruimte, hierbij rekening houdende met de verschillende vormen die integratie kan aannemen, en zeker niet (geforceerd) kan worden opgelegd zonder in te boeten aan de kwaliteit van de wetgeving. Wat betreft de verdere integratie van de wetgeving omtrent ruimte en milieu komen er dan ook enkele belangrijke punten aan het ligt.

Na een rechtsvergelijkend onderzoek met Nederland, daar recent het volledige omgevingsrecht is geïntegreerd in de Omgevingswet, wordt er stilgestaan bij de politieke draagkracht tot integratie enerzijds, en het bestaan van rechtsbeschermingsgronden anderzijds. In Nederland was de politieke wil aanwezig om een volledig nieuw wetgevingskader uit te werken, waardoor alle niveaus van bij aanvang samenwerkten om dit gemeenschappelijk project van de Omgevingswet te doen slagen. Er werd over sectorale en bestuurlijke belangen heen gewerkt, iets dat op heden niet mogelijk lijkt te zijn in Vlaanderen, daar de politieke draagkracht ontbreekt. Tevens lijkt de rechtsbescherming in Vlaanderen uitgebreider te zijn. Zo is er de mogelijkheid tot het vernietigingsberoep voor het Grondwettelijk Hof enerzijds en de exceptie van onwettigheid onder art. 159 voor de gewone hoven en rechtbanken anderzijds. Beide instrumenten worden veelvuldig aangewend bij de uitvaardiging van nieuwe wetgeving en lijken bij een uitgebreid project zoals de integratie van de wetgeving omtrent ruimte en milieu dan ook een belangrijke rol te zullen spelen en zo de rechtsonzekerheid te vergroten.

Tot slot is er nog de inhoudelijke verscheidenheid die door de sectorale aard van de reeds bestaande regelgeving is ontstaan. Er is weinig tot geen coherentie, waardoor een inhoudelijke integratie bijna onmogelijk lijkt. Ook is de specificiteit van bepaalde sectorale wetgeving zo groot, dat de noodzaak tot afzonderlijke regelgeving blijft behouden. De diversiteit aan regels,

bevoegdheden, relevante bestuursniveaus, procedures en beleidsdoelstellingen is te groot om op relatief korte termijn een geslaagde inhoudelijke integratie te bewerkstelligen. Als eindbesluit kan dan ook gesteld worden dat een volledige integratie van het Vlaams milieu- en ruimtelijk ordeningsrecht (nog) niet aangewezen lijkt. Wel haalbaar is de mogelijkheid tot partiële integratie, waarbij de regelgeving wel geïntegreerd wordt, maar enkel voor zover er reeds raakvlakken bestaan en enige vorm aan coherentie vertonen, zoals dit reeds het geval was onder het Omgevingsvergunningsdecreet en het VLAREL.

Lijst van geraadpleegde werken

Wetgeving

Europese bronnen

VWEU

Verordening (EEG) nr. 880/92 van de Raad van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeure, *Pb.L.* 1992.

Verordening (EEG) nr. 1836/93 van de Raad van 29 juni 1993, *Pb.L.* 1993.

Richtlijn 75/442/EEG van de raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, *Pb.L.* 1975, nr. 194.

Richtlijn 80/779/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes, *Pb.L.* 1980, nr. 229.

Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *Pb.L.* 1985, nr 175.

Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, *Pb L.*, 1990, nr. 158.

Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, *Pb.L.* 1996, nr. 257.

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, *Pb.L* 2006, nr. 376.

Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *Pb.L.* 2012, nr. 6.

Nationale bronnen

a) Wetteksten

Bijz.Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 11 december 2012.

Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming van 11 februari 1946, *BS* 3 april 1946.

Wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging, *BS* 14 januari 1965.

Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktenwateren tegen verontreiniging, *BS* 21 oktober 1971.

Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, *BS* 11 september 1973.

Wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, *BS* 14 september 1973.

Wet van 22 juli 1974 op de giftige afval, *BS* 1 maart 1975.

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, *BS* 20 augustus 2009.

Besluit 19 november 2010 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu (VLAREL), *BS* 1 februari 2011.

Decr.VI. 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, *BS* 25 juli 1981.

Decr.VI. 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, *BS* 17 september 1985.

Decr.VI. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

Decr.VI. 13 juni 1990 betreffende het bosdecreet, *BS* 28 september 1990.

Decr.VI. 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *BS* 28 februari 2012.

Decr.VI. 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed, *BS* 17 oktober 2013.

Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 oktober 2014.

Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *BS* 27 augustus 2014.

Decr.VI. 1 juli 2016 tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten, *BS* 19 augustus 2016.

b) Voorbereidende werken

Memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, *Parl.St.* VI.Parl., 1962-63, nr 140/1.

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *Parl.St.* VI.parl., 1994-95, nr. 718/1.

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen", *Parl.st.* VI.Parl. 2006-2007, nr. 1249/1.

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2334/1.

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/1.

Mededeling van de Commissie betreffende het beleid van de Gemeenschap op het gebied van het milieu, 22 juli 1971.

Parl.St. Senaat 1992-93, nr. 558/1, 18.

Parl.St. Senaat 1992-93, nr. 558/1.

Toelichting bij het voorstel van Bijz.Wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl.St.* Kamer BZ 1991-92, nr. 600/1.

Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed bij het ontwerp van het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/3.

Nederlandse wetgeving

Wet van 23 maart 2016 houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke

leefomgeving.

Rechtspraak

GwH 25 februari 1988, nr. 47.

GwH 26 mei 1988, nr. 55.

GwH 2 februari 1995, nr. 4/95.

GwH 22 december 2010, nr. 149/2010.

RvS, 11 mei 1989. nr. 32.559, Lisabeth.

RvS 9 mei 2006, nr. 158.548, nv European Air Transport.

RvS 13 januari 2010, nr. 199.465, vzw Airline Operators Committee Brussels.

Rechtsleer

Boeken

AERTS, S. en DEJONGHE, M., *Erfgoed en eigendomsbescherming*, Mortsel, Intersentia, 2020, 508 p.

BILLIET, C. M., *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden / La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 567 p.

BILLIET, C. M. en LAVRYSEN, L., *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 330 p.

DE BRUCKER, L., *De vergunning van windturbines in het Vlaamse Gewest*, Mortsel, Intersentia, 2021, 786 p.

DE PUE, E., STRYCKERS, P. en VANDEN BILCKE, C., *Milieuzakboekje*, Kluwer, Antwerpen, 1986, 1479 p.

DEKETELAERE, K., "Milieuwetgeving per kilo" in S. GUTWIRTH eds., *Milieu rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 1-27.

FLAMEY, P., e.a., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 930 p.

JOHNSON, S. P. en CORCELLE, G., *The environmental policy of the European Communities*, Kluwer Law International, London – The Hague Boston, 1995, 535 p.

LAVRYSEN, L. (ed.), *Het milieuhandavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 338 p.

LAVRYSEN, L., "Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatshervorming 1988-1989" in L. Lavrysen, E. Orban De Xivry, M. Herbiet e.a. (eds.), *De bevoegdheden inzake milieubeheer - Les compétences en matière de gestion de l'environnement*, Brussel, E. Story-Scientia, 1990, 224 p.

LAVRYSEN, L., *De ontwikkeling van het Europees, Belgisch en Vlaams milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 959 p.

LAVRYSEN, L., *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 935 p.

LAVRYSEN, L., "Inzicht in het Europees milieurecht is onontbeerlijk voor alle bij het milieubeleid betrokken besturen", in Janvier, R. (Ed.), *Impact van Europa op het openbaar bestuur in België*, Brugge, Die Keure, 1994, 152 p.

LEFRANC, P., *Bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening*, Mortsel, Intersentia, 2021, 115 p.

NEURAY, J. F., *Principes de droit de l'environnement*, Diegem, E. Story-Scientia, 1995, 157 p.

OLDENZIEL H. A., *Wetgevingsarchitectuur van de Omgevingswet: handleiding voor het opstellen van regels op grond van de Omgevingswet*, Deventer, Wolters Kluwer, 2020, 178 p.

REYBROUCK, K. en SOTTIAUX, S., *De federale bevoegdheden*, Mortsel, Intersentia, 2019, 892 p.

SEVENSTER, H. G., *Milieubeleid en gemeenschapsrecht. Het interne juridische kader en de praktijk*, Europese Monografieën, Deventer, Kluwer, 1992, 679 p.

VAN DEN BERGE, L., VERMAAT, M., LURKS, M., VAN RENSSSEN, N. A., VAN HEUKELOM-VERHAGE, S., *Maatwerk in Het Bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2020, 238 p.

VAN DER AUWERMEULEN, L., *Het Bestuursdecreet in perspectief*, Mortsel, Intersentia, 2021, 321 p.

VAN GOOL, E., *Informatie en recht*, Mortsel, Intersentia, 2021, 333 p.

VAN HOORICK, G., *Omgevingsrecht in essentie*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 168 p.

VANHEUSDEN, B. en VAN HOORICK, G., *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 310 p.

WESTON B. H. en BOLLIER, D., *Green governance: ecological survival, human rights, and the law of the commons*, New York, Cambridge University Press, 2013, 363 p.

Tijdschriften

BAEYENS, A., "De natuuraspecten van de omgevingsvergunning", *MER* 2020, 71-85.

BOONE, R., "Gerechtelijke procedures vermijden, dat is altijd de basisinsteek geweest", *DJK* 2021, 15.

DE CONINCK, J. en VAN ALSENOY, K., "Een eerste 'screen shot' van het nieuwe handhavingsdecreet ruimtelijke ordening: richting een Vlaamse omgevingshandhaving - meer bestuur minder rechter?", *MER* 2014, 209-226.

DEBERSAQUES, G. e.a., "Rechtsbescherming in een hertekend handhavend kader na het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning", *RWE* 2014, 1123-1138.

DEWULF, K., "MER IN HET VELD. De toepassing van de omgevingsvergunning in de praktijk", *MER* 2018, 73-79.

FLAMEY, P., e.a., "De omgevingsvergunning: capita selecta in het vizier van het Grondwettelijk Hof", *TROS* 2020, 145-187.

JANS, J. H., "De kwaliteit van de Europese milieuwetgeving", *SEW* 1990, 99-101.

MAES, A., "De omgevingsvergunning in de praktijk anno 2020. Een blik op de eerste ervaringen (en knelpunten) ...", *TVGEM* 2020, 238-263.

NEELS, L., "Bestuursrecht moet veranderen", *De Tijd* 2018, 10.

STRUBBE, M., "Impact van de Europese regelgeving op de ruimtelijke planning. Hoeveel 'ruimte' heeft de bevoegde overheid nog?", *TROS* 2020, 315-322.

STRUBBE, M., "Plan-MER-richtlijn - Ruimtelijke uitvoeringsplannen - Plan-m.e.r.-screening - Aanpassing plan voor een voor de milieueffectbeoordeling relevant punt - Achterhaalde beslissing dienst Mer - Zorgvuldigheidsbeginsel.", *TROS* 2020, 127-138.

VAN DEN BROEK, J. H. G., "Bundeling van omgevingsrecht", *Trema* 2012, 182-185.

VAN DEN BROEK, J., "De nieuwe Nederlands Omgevingswet in 2022", *TOO* 2021, 46-53.

VAN ORSHOVEN, P., "Bevoegdheidsrechtelijke aspecten van de milieubelastingen", *TFR* 1992, 91-206.

VERSCHUUREN, J., "Het grondrecht op bescherming van het leefmilieu. Ervaringen met art. 21 (Nederlands Grondwet. Enkele beschouwingen met het oog op de mogelijke betekenis van art. 23 (Belgische Grondwet)", *TMR* 1996, 74-84.

WOUTERS, S. e.a., "Milieueffectrapportage voortdurend in evolutie", *TOO* 2020, 275-282.

Internetbronnen

EUROPEES PARLEMENT, Het Europees ruimtelijk ordeningsbewijs, geraadpleegd op [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1998/167176/IPOL-REGI_ET\(1998\)167176_NL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1998/167176/IPOL-REGI_ET(1998)167176_NL.pdf).

VLAAMSE REGERING, Regeerakkoord 'De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving', geraadpleegd op www.vlaanderen.be/publicaties/de-vlaamse-regering-2009-2014-een-daadkrachtig-vlaanderen-in-besslissende-tijden-voor-een-vernieuwende-duurzame-en-warme-samenleving.

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet.