

**ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET DECREET
VAN 4 APRIL 2014 BETREFFENDE DE ORGANISATIE EN DE
RECHTSPLEGING VAN SOMMIGE VLAAMSE
BESTUURSRECHTSCOLLEGES EN HET DECREET VAN 25 APRIL
2014 BETREFFENDE COMPLEXE PROJECTEN, WAT BETREFT
HET OPTIMALISEREN VAN DE REGELGEVING INZAKE
COMPLEXE PROJECTEN**

Samenvatting

In opvolging van de evaluatiestudie uit 2021 met betrekking tot het Decreet Complexe Projecten, worden een aantal optimalisaties doorgevoerd. Aldus wordt het statuut van het voorkeursbesluit als 'point of no return' benadrukt en worden enkele verduidelijkingen aangebracht aangaande het onderzoek van de milieueffecten. Omwille van het groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang van complexe projecten wordt in het DBRC-decreet ingeschreven dat dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen beroepen tegen een voorkeursbesluit bij voorrang en binnen een ordetermin van zes maanden behandelt. Daarnaast worden nog enkele eerder technische correcties doorgevoerd.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. In het voorjaar van 2021 werd een evaluatiestudie m.b.t. de aanpak van complexe projecten uitgevoerd.¹

Deze evaluatiestudie bekeek de opzet, werking en ervaringen met complexe projecten zoals ingevoerd bij decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten (hierna '*Decreet Complexe Projecten*'). Het rapport biedt naast een omschrijving en stand van zaken van de complexe projecten in Vlaanderen, ook een verwerking van een bevraging bij een groep van betrokken actoren. Deze bevraging heeft geleid tot een aantal suggesties uit het lerend netwerk van complexe projecten. Deze suggesties leggen enerzijds een focus op versnelling en anderzijds op verbetering.

2. In navolging van deze evaluatie complexe projecten worden een aantal voorstellen tot wijzigingen aan de regelgeving voorgesteld.

B. Inhoud

B.1. Probleemstelling en omgevingsanalyse

3. Het instrument complexe projecten is een relatief nieuw instrument en tot nu toe heeft nog geen enkel complex project de eindfase met een definitief projectbesluit bereikt.

¹ [Zelfevaluatie complexe projecten | Departement Omgeving - Vlaamse overheid \(vlaanderen.be\)](https://www.vlaanderen.be)

Uit de bevraging, gebaseerd op de lopende projecten, blijkt dat de ervaringen uiteenlopend zijn afhankelijk van het proces en de fase waarin het specifiek complex project zich bevindt. De context waarin de respondenten opereren is nieuw en dit betekent dat er leergeld wordt betaald in het doorlopen van dit traject.

4. Het Decreet Complexe Projecten heeft niet de door sommige actoren verhoopde versnelling teweeggebracht. Uit de bevraging blijkt dat het belangrijk is onderscheid te maken tussen 'proceduretijd' en 'procestijd' ofwel de tijd die nodig is om een kwalitatief en goed proces te voeren. Het mogelijk inkorten van 'proceduretijd' (bv. tijd voor openbaar onderzoek, formele MER-stappen, etc.) betekent niet automatisch de inkorting van de 'procestijd'. Er kruipt in het algemeen meer tijd in het proces (opmaak alternatievenonderzoeksnota, uitvoeren geïntegreerd onderzoek, organisatie van werkbanken met alle betrokkenen, afstemming, draagvlakvorming, ...) en minder in de procedurestappen. Ook de complexiteit van dergelijke projecten speelt daarbij een rol. Tegelijk moet er worden op gewezen dat het Decreet Complexe Projecten niet dé wonderoplossing is die in een mum van tijd zou kunnen leiden tot een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan en als omgevingsvergunning. De kwaliteit en robuustheid van een complex project staat of valt met het voeren van een goed proces, het degelijk onderzoek van alle redelijke alternatieven, het creëren van draagvlak enz.

5. Een meerwaarde van het traject van complexe projecten zit in het creëren van draagvlak via het betrekken van verschillende bestuursniveaus, de beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking binnen een multidisciplinaire ambtelijke begeleidingsgroep, alsook de continue interactie met de bevolking. Op deze manier zijn maatschappelijke en politieke debatten geïnitieerd rond allerhande geïntegreerde ruimtelijke thema's. Een bredere kijk introduceert meer stakeholders in het proces evenals bijkomende ambities, en vormt zo de basis van het werken naar een ruim draagvlak. Zonder draagvlak is de procedure complexe projecten namelijk gedoemd om te mislukken. De keuze voor zo'n aanpak heeft uiteraard wel gevolgen voor de timing. Tegelijk moet er worden over gewaakt dat de oorspronkelijke doelstelling van het complex project wordt bewaakt en de scope niet wordt uitgebreid met tal van andere, al dan niet samenhangende, projecten waardoor de kar overladen wordt.

6. De politieke betrokkenheid is van cruciaal belang voor het vlot verloop van een complex project. De praktijk heeft geleerd dat beleidsmakers bij voorkeur actief betrokken worden bij het complex project door middel van een politieke stuurgroep. Dit laat de ambtelijke werkgroep toe om regelmatig terug te koppelen met de politieke stuurgroep, zodat tussentijdse beleidsbeslissingen mogelijk zijn. Zonder deze actieve politieke betrokkenheid bestaat het risico dat het complex project op het einde van het traject alsnog vertraging oploopt omwille van bijstellingen of bezwaren van de beleidsmakers.

➤ *Gedragen voorontwerp van voorkeursbesluit als ontwerp voorkeursbesluit*

7. In het Decreet Complexe Projecten zijn, zowel in de onderzoeksfase als in de uitwerkingsfase, twee formele momenten van politieke besluitvorming verankerd:

- het ontwerp voorkeurs-/projectbesluit (na adviesronde)
- het definitief voorkeurs-/projectbesluit (na openbaar onderzoek).

Voorafgaand aan de goedkeuring van het ontwerp voorkeursbesluit (en projectbesluit) wordt voor projecten waarvoor Vlaanderen de bevoegde overheid is ook een voorontwerp van voorkeursbesluit (of projectbesluit) ter kennis gebracht op de Vlaamse Regering.

Dit ter kennis gebracht voorontwerp geeft aanleiding tot een adviesronde bij de lokale besturen en betrokken administraties van de Vlaamse overheid.

In de praktijk wordt in het planteam gewerkt aan een gedragen voorstel, waarbij alle actoren hun opmerkingen en aandachtspunten kunnen meegeven. Dit leidt dan tot een maximaal gedragen voorontwerp van voorkeursbesluit waardoor de tussenstap van kennisgeving van het voorontwerp overbodig is.

In de lopende projecten komen tijdens deze adviesronde n.a.v. het voorontwerp voorkeursbesluit zelden nieuwe elementen op tafel gezien alle actoren in het voorafgaande proces goed zijn betrokken en hun belangen bijgevolg al in het voorontwerp voorkeursbesluit zijn opgenomen.

Daarom zal deze fase geïntegreerd worden in het (ambtelijk) voortraject, net zoals dit bij het geïntegreerde planningsproces (RUP) gebeurt. Het maximaal gedragen voorstel wordt vervolgens direct als ontwerp voorkeursbesluit (of projectbesluit) door de Vlaamse Regering vastgesteld. De adviezen en opmerkingen maken integraal deel uit van het dossier dat als ontwerp voorkeursbesluit wordt voorgelegd. Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheden voor adviesinstanties of besturen om tijdens het openbaar onderzoek eventuele opmerkingen of bezwaren kenbaar te maken.

Voor deze gewijzigde werkwijze op gewestelijk niveau zijn geen aanpassingen aan de regelgeving nodig. In de artikelen 11, §2, en 21, §2, van het Decreet Complexe Projecten staat namelijk nu al dat 'de procesverantwoordelijke' het voorontwerp bezorgt aan de adviesinstanties. De tussenkomst van de bevoegde overheid (op gewestelijk niveau: Vlaamse Regering) wordt i.h.k.v. het voorontwerp dus niet voorzien.

➤ *Trechtering van de alternatieven*

8. De vraag naar trechtering van de alternatieven is in verschillende complexe projecten sterk aanwezig. Hiervoor werkt men in de praktijk met een vorm van tussentijdse trechtering richting een set van redelijke alternatieven. Deze getrapte fasering vraagt op korte termijn meer tijd en inspanning, maar kan voor een tijds winst op langere termijn zorgen door een meer bevattelijke scope waarmee verder gewerkt wordt in het geïntegreerd onderzoek en in de latere uitwerkingsfase. In de juridische procedures inzake complexe projecten bij de Raad van State werden er geen middelen opgenomen die vragen stelden bij het gebruik van de tussennota. Er wordt steeds gekozen om de inspraak en adviesronde van de tussennota gelijkaardig te organiseren als de alternatievenonderzoeksnota en de projectonderzoeksnota, waardoor kan gesteld worden dat de rechtsonzekerheid als minimaal wordt ingeschat.

9. Een zorgvuldige en gelijkwaardige vergelijking van de alternatieven en varianten in de uitvoeringsfase laat toe om op onderbouwde wijze aan te geven waarom bepaalde keuzes worden gemaakt in het voorontwerp en ontwerp van projectbesluit. Op vlak van planning en efficiënte inzet van onderzoeksmiddelen is het onwerkbaar om alle inrichtingsalternatieven en uitvoeringsvarianten tot dit detailniveau te gaan uitwerken. Het uitwerken van alle mogelijke variaties en combinaties van variaties tot op het vereiste detailniveau biedt bovendien geen meerwaarde bij het afwegen van verschillende inrichtingsalternatieven en uitvoeringsvarianten. Anderzijds moeten deze uitvoeringstechnische onderzoeken wel tijdig opgestart worden om de resultaten ervan mee in het voorontwerp projectbesluit te kunnen verwerken. Het uitvoeren van al deze onderzoeken is intensief en tijdrovend, hiermee kan niet gewacht worden tot de onderscheidende delen van het geïntegreerd onderzoek afgewerkt zijn. Daarom wordt in de praktijk voor deze verdere detailuitwerking vaak een werkhypothese naar voor geschoven die als basis zal dienen voor de verdere uitwerking.

Artikel 18 §1, 2° van het Decreet Complexe Projecten wordt aangepast om duidelijk te maken dat in de projectonderzoeksnota een afweging op hoofdlijnen kan gebeuren die wordt voorgelegd aan publiek en adviesinstanties.

➤ *Niveau van het geïntegreerd onderzoek*

10. Een genoemd aandachtspunt in de onderzoeksfase is het strategisch niveau waarop het geïntegreerd onderzoek moet gevoerd worden. Na het afbakenen van het initiatief in de verkenningsfase, is de moeilijkheid een evenwicht te vinden tussen het strategisch tegenover detaillistisch uitwerken van het geïntegreerd onderzoek en de alternatieven in de onderzoeksfase. Het opzet van de procedure voor complexe projecten is om een voorkeursbesluit op strategisch niveau te houden met focus op hoofdlijnen, daardoor kan de milieueffectenrapportage tijdens de onderzoeksfase eveneens meer in hoofdlijnen gebeuren.

B.2. Beleidsmaatregelen en doelstelling

1. Verduidelijken statuut voorkeursbesluit [point of no return]

11. Het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten gaat voor projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang uit van een 'drietrapsraket', meer bepaald van drie beslismomenten: startbeslissing, voorkeursbesluit en projectbesluit. De samenhang wordt bewaakt door middel van een procesnota.

De startbeslissing kadert in een verkenningsfase die leidt tot het opstarten van een projectgedreven plannings- en vergunningsproces.

Het voorkeursbesluit – dat tot stand komt op grond van een alternatieven-onderzoeksnota en een ruimtelijk en milieugerelateerd effectenonderzoek op strategisch (plan)niveau – rondt de onderzoeksfase af. Dit besluit heeft twee bijzondere kenmerken:

- Het besluit betreft een point of no return: het besluit kiest definitief voor één alternatief dat in de uitwerkingsfase verder uitgewerkt wordt.
- Het besluit heeft (mogelijke) specifieke rechtsgevolgen, zoals bv. een bouwverbod of beperkingen (art. 28 van het Decreet Complexe Projecten), een onteigeningsmogelijkheid (art. 31) en een voorkooprecht (art. 34).

Het projectbesluit – dat tot stand komt op grond van een projectonderzoeksnota en een ruimtelijk en milieugerelateerd effectenonderzoek op projectniveau – vormt het orgelpunt van de uitwerkingsfase en integreert de definitieve planologische en vergunningsmatige effecten van de doorlopen procedure.

12. Bij de opmaak van het Decreet Complexe Projecten werd ervoor geopteerd om het voorkeursbesluit als een 'point of no return' te beschouwen waarop al een rechterlijke toetsing mogelijk is. Dit uitgangspunt blijft behouden. Na het tot stand komen van een voorkeursbesluit, dient het gekozen strategische alternatief als vaststaande leidraad voor de overheid te gelden.

Artikel 45, tweede lid, van het Decreet Complexe Projecten bepaalt dat het beroep tegen een definitief vastgesteld projectbesluit geen betrekking meer kan hebben op "de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit". In de parlementaire werken wordt gesteld dat het voorkeursbesluit bijgevolg definitief wordt, eens de beroepstermijnen tegen dit besluit verlopen zijn.

Het voorkeursbesluit wordt immuun voor wettigheidstoetsing van zodra de beroepstermijn om het besluit aan te vechten bij de Raad van State (of in de toekomst de Raad voor Vergunningsbetwistingen) verstreken is zonder dat een tijdig beroep werd ingesteld tegen dit voorkeursbesluit. Dit spoort ook met de

bedoeling van de decreetgever om de complexeprojectenprocedure te trechteren richting een bepaalde oplossing die achteraf niet meer ter discussie kan gesteld worden.

Zowel het voorkeursbesluit als het projectbesluit zijn thans aanvechtbaar bij de Raad van State. Ingevolge het decreet van 14 juli 2023 tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zal deze bevoegdheid uiterlijk op 31 december 2024 overgaan naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb).

2. *Verduidelijken detailleringsgraad MER op strategisch niveau*

13. De piste om reeds in de onderzoeksfase op detailniveau allerlei effecten te onderzoeken in het MER op strategisch niveau botst op de kern van de aanpak van een complex project. Gezien het voorkeursbesluit louter tot doel heeft een voorkeurslocatie aan te duiden, is het immers niet mogelijk om op dat niveau reeds alle maatregelen in te passen tot op projectniveau. Dat zal wel gebeuren na de uitwerkingsfase met het finale projectbesluit.

Ook uit de bevraging in het kader van de evaluatiestudie blijkt er onduidelijkheid te bestaan over de detailleringsgraad waaraan het MER op strategisch niveau (en de passende beoordeling) tijdens de onderzoeksfase moet voldoen.

Nochtans zijn in het Decreet Complexe Projecten enkele specifieke bepalingen opgenomen die de afstemming van het effectonderzoek op het strategisch voorkeursbesluit in deze fase verankeren:

- artikel 2, 8° definieert de onderzoeksfase als de fase waarin een initiatief tot complex project in het licht van het te nemen voorkeursbesluit op zijn effecten wordt onderzocht;
- artikel 2, 19° voorkeursbesluit : het eerste besluit van de bevoegde overheid over een complex project, genomen bij de afronding van de onderzoeksfase en houdende vaststelling van een op strategisch niveau gekozen alternatief;
- artikel 8, §1 de alternatievenonderzoeksnota bevat een beschrijving van de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen voorkeursbesluit;
- artikel 8, §3: de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage beslist over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen, in het licht van het te nemen voorkeursbesluit;
- artikel 9, tweede lid: het geïntegreerde effectenonderzoek omvat ten minste het ruimtelijke en het milieugerelateerde effectenonderzoek op strategisch niveau;
- artikel 10: het ontwerp van MER houdt rekening met het detailleringsniveau van het te nemen voorkeursbesluit en met de doelstellingen en de geografische werkings sfeer van het geplande complexe project.

Er wordt gerefereerd aan het specifiek karakter van het voorkeursbesluit en het detailleringsniveau daarvan. Aangezien de vereiste detailleringsgraad van het MER aldus sterk dossiergebonden is en telkens in concreto moet worden beoordeeld, is het niet wenselijk noch haalbaar decretaal concreet aan te geven in welke mate het MER op strategisch niveau gedetailleerd moet zijn.

14. Het moge echter wel duidelijk zijn dat gelet op de specificiteit van de procedure in 2 fases, waarbij de eerste fase de vaststelling van een voorkeursbesluit beoogt en pas in een tweede fase concretere plannen en projecten worden uitgewerkt, ook de scope van het MER hierop moet worden afgestemd.

Dit wordt ook zo voorzien in de plan-m.e.r.-richtlijn: artikel 5, lid 2 bepaalt: *“Het krachtens lid 1 opgestelde milieurapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden”*.

15. Gelet op bovenvermelde blijvende vragen en onduidelijkheid, worden terzake enkele verduidelijkingen opgenomen in het Decreet Complexe Projecten. Deze worden toegevoegd aan de artikelen 8 en 10 van het decreet. Deze verduidelijkingen hebben tot doel decretaal nog meer houvast te bieden om de scope van het effectonderzoek in de onderzoeksfase af te bakenen en toe te spitsen op het voorkeursbesluit dat zich op strategisch niveau situeert.

Volgende verduidelijkingen aan het Decreet Complexe Projecten worden voorzien:

- In artikel 8 wordt uitdrukkelijk opgenomen dat er in de alternatievenonderzoeksnota rekening mee wordt gehouden dat het te nemen voorkeursbesluit zich bevindt in de onderzoeksfase op strategisch niveau en dat aspecten die qua detailleringsniveau redelijkerwijze niet relevant zijn voor het te nemen voorkeursbesluit beter in de uitwerkingsfase kunnen worden onderzocht en beoordeeld. In de alternatievenonderzoeksnota wordt de reikwijdte en het detailleringsniveau van het MER afgestemd op de inhoud en het detailleringsniveau van het te nemen voorkeursbesluit.
- Artikel 10, eerste lid, dat bepaalt dat het ontwerp van MER wordt gebaseerd op de inhoudsvereisten vermeld in het DABM, wordt aangevuld om te verduidelijken dat hierbij rekening moet worden gehouden met de afbakening van de scope zoals deze blijkt uit de alternatievenonderzoeksnota, de opmerkingen en adviezen en de beslissing van team Mer over de inhoudsafbakening van het MER.

16. Het geïntegreerd onderzoek op strategisch niveau levert de onderbouwing voor een gelijkwaardige afweging van de alternatieven, ter onderbouwing van de keuzes in het voorkeursbesluit. Die keuzes situeren zich op een strategisch niveau gezien pas in het projectbesluit het plan (onderdeel RUP) en project (onderdeel vergunning) worden vastgesteld. In het geïntegreerd plan-/project-MER van de uitwerkingsfase worden bijgevolg het voorkeursalternatief en de milderende maatregelen verder uitgewerkt en onderzocht.

Aandachtspunt hierbij is dat bij complexe projecten met impact op speciale beschermingszones (SBZ) de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit mede afhangt van de uitkomst van de passende beoordeling. Dat houdt in dat het voorkeursbesluit enkel definitief vastgesteld kan worden nadat de bevoegde overheid de zekerheid heeft verkregen dat het besluit niet zal leiden tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ in kwestie, tenzij er geen minder schadelijke alternatieve oplossingen voor die SBZ zijn en het project om dwingende redenen van groot openbaar belang toch moet worden gerealiseerd, in welk geval alle nodige compenserende maatregelen genomen moeten worden (cf. art. 16 van het Decreet Complexe Projecten).

Ook de passende beoordeling moet in deze fase evenwel afgestemd zijn op het plan dat er het voorwerp van uitmaakt. In deze is het met name het voorgenomen voorkeursbesluit dat aan een passende beoordeling moet worden onderworpen. In artikel 9 wordt momenteel echter een passende beoordeling over het complex project vereist. Dit is te ruim voor de fase waarin het project zich bevindt: in de onderzoeksfase moet, net zoals de ruimere effectbeoordeling, de passende beoordeling uitgevoerd worden op maat van het vast te stellen besluit in die fase, met name het voorkeursbesluit. Dit blijkt ook uit artikel 16 van het Decreet Complexe Projecten dat de passende beoordeling over het voorkeursbesluit regelt.

Artikel 9 wordt daarom aangepast in functie van een onderzoek in de passende beoordeling van de mogelijk betekenisvolle effecten van het voorkeursbesluit.

3. Versnelde annulatieprocedure tegen het voorkeursbesluit bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen

17. Bij de opmaak van het Decreet Complexe Projecten werd ervoor geopteerd om het voorkeursbesluit als een 'point of no return' te beschouwen waarop al een rechterlijke toetsing mogelijk is. Na het tot stand komen van een voorkeursbesluit, geldt het gekozen strategische alternatief als vaststaande leidraad voor de overheid bij de verdere procedurestappen richting definitief projectbesluit.

18. Het voorkeursbesluit wordt immuun voor wettigheidstoetsing van zodra de beroepstermijn om het besluit aan te vechten bij de Raad van State (of in de toekomst de RvVb²) verstreken is zonder dat een tijdig beroep werd ingesteld tegen dit voorkeursbesluit. Dit is belangrijk in het licht van de bedoeling van de decreetgever om de complexe-projectenprocedure te trechteren richting een bepaalde oplossing die achteraf niet meer ter discussie gesteld kan worden.

Teneinde de uitwerkingsfase richting definitief projectbesluit niet nodeloos te vertragen, is het dan ook essentieel dat de RvVb snel tot een uitspraak komt indien het voorkeursbesluit wordt aangevochten middels een annulatieberoep bij de RvVb. Daarbij kan ook worden gewezen op artikel 35, tweede lid van het DBRC-decreet waarin wordt gestipuleerd dat de RvVb, in geval het de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk vernietigt, ertoe gehouden is alle aangevoerde middelen te beslechten. Dit laat de bevoegde overheid toe om, na vernietiging door de RvVb, bij de vaststelling van een nieuw voorkeursbesluit rekening te houden met het oordeel van de RvVb.

19. Omwille van het groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang van complexe projecten is het redelijk en billijk dat voor wat betreft voorkeursbesluiten wordt bepaald dat deze beroepen bij voorrang en binnen een ordetermin van zes maanden worden behandeld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb).

4. Andere optimalisaties

20. Afstemming met het Gemeentewegendecreet

In het Gemeentewegendecreet wordt verankerd dat de beslissing tot aanleg, wijziging of opheffing van een gemeenteweg (m.i.v. buurtwegen) louter door de gemeenteraad kan worden goedgekeurd.

Dit staat in tegenstelling tot artikel 40, eerste lid, 2° en 3°, van het Decreet Complexe Projecten waar verankerd is dat deze beslissingen deel uitmaken van het projectbesluit en waarbij dus ook de Vlaamse Regering of de provincieraad die beslissing kunnen nemen.

Die keuze bij de opmaak van het Decreet Complexe Projecten was ingegeven door de noodzaak om de besluitvorming over een complex project niet te versnipperen over verschillende bestuursniveaus en zo de noodzakelijke versnelling van investeringsprojecten mogelijk te maken.

² decreet van 14 juli 2023 tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, BS 28 augustus 2023.

Doordat in het Gemeentewegendecreet geen aanpassing van het Decreet Complexe Projecten was opgenomen, is er nu onduidelijkheid over hoe om te gaan met een projectbesluit waar de lokale wegegis aangepast wordt.

Afstemming met het Gemeentewegendecreet is bijgevolg nodig om mogelijk te maken dat de 'zaak der wegen' ook in een projectbesluit kan worden beslist, zodat de besluitvorming uniform bij één bevoegdheidsniveau wordt gehouden.

21. Digitalisering

Momenteel is er vaak onduidelijkheid of de plannen en de onderzoeken uitgeprint ter inzage gelegd moeten worden in de betrokken gemeenten.

Artikel 15, §1, van het Decreet Complexe Projecten geeft dit aan als volgt: "*Tijdens het openbaar onderzoek worden de volgende documenten ter inzage gelegd*".

Dit wordt aangevuld als volgt: 'analoog of digitaal ter inzage gelegd'.

Idem voor artikel 24 van het Decreet Complexe Projecten.

B.3. Implementatie

22. Wetgevingstechnisch dient in een tekst die verschillende regelingen wijzigt van dezelfde rang, een chronologische volgorde gehanteerd te worden, te beginnen met de oudste regeling. Het zwaartepunt betreft echter de wijzigingen aan het decreet Complexe Projecten.

23. Voorliggend decreet treedt in werking 10 dagen na de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

Wat betreft de versnelde behandeling bij de RvVb tegen definitief vastgestelde voorkeursbesluiten, is het zo dat deze versnelling maar kan voor beroepen, ingediend vanaf de inwerkingtreding van de versnelde behandeling. Er wordt niet ingegrepen op lopende procedures.

C. Totstandkomingsprocedure

C.1. Algemeen

24. Het voorontwerp van decreet werd voor de eerste keer principieel goedgekeurd op de Vlaamse Regering van 17 november 2023. (VR 2023 1711 DOC.1506)

De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen ("Minaraad") en de Vlaamse Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed ("SARO") hebben een gezamenlijk advies gegeven op 1 december 2023.

De Mobiliteitsraad van Vlaanderen ("MORA") en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen ("SERV") hebben een gezamenlijk advies gegeven op respectievelijk 30 november 2023 en 4 december 2023.

Deze adviezen en een bespreking ervan, is hieronder opgenomen in luik 2.

De Raad van State heeft advies 75.048/16 gegeven op 8 februari 2024.

De wijzigingen aan het ontwerp naar aanleiding van dit advies of de motivatie om de ontwerpteksten niet te wijzigen, worden besproken in luik 3.

C.2. Strategische adviesraden

1. Advies van de Minaraad en van de SARO van 1 december 2023

25. De SARO en Minaraad stellen vast dat het ontwerpdecreet - in navolging van de in 2021 uitgevoerde evaluatiestudie m.b.t. de aanpak van complexe projecten - een aantal kleine efficiëntiewinsten doorvoert aan de betreffende regelgeving met het oog op een betere werkbaarheid en rechtszekerheid van het instrument complexe projecten. Voor grondige wijzigingen aan complexe projecten is verder en meer diepgaand onderzoek nodig.

26. De SARO en Minaraad bevestigen het belang van het statuut van het voorkeursbesluit als een 'point of no return' en vragen meer toelichting bij de bepalingen van het ontwerpdecreet die dit statuut bevestigen.

In dat verband kan worden verwezen naar de algemene toelichting, meer bepaald punten B.2.1 en B.2.3. Artikel 45, tweede lid, van het Decreet Complexe Projecten bepaalt nu reeds dat het beroep tegen een definitief vastgesteld projectbesluit geen betrekking meer kan hebben op "de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit". In de parlementaire werken wordt gesteld dat het voorkeursbesluit bijgevolg definitief wordt eens de beroepstermijnen tegen dit besluit verlopen zijn. Dit wordt met huidig ontwerpdecreet o.m. versterkt door de versnelde annulatieprocedure die bij de RvVb wordt ingericht in verband met voorkeursbesluiten. Dit is belangrijk in het licht van de bedoeling van de decreetgever om de complexe-projectenprocedure te trechteren richting een bepaalde oplossing die achteraf niet meer ter discussie gesteld kan worden. Op die manier wordt de uitwerkingsfase richting definitief projectbesluit niet nodeloos vertraagd.

27. De raden hebben bedenkingen bij de voorrangprocedure die bij de RvVb wordt ingevoerd voor vernietigingsberoepen tegen een definitief vastgesteld voorkeursbesluit omdat dit zou impliceren dat andere dossiers, die ook maatschappelijk relevant kunnen zijn, langer moeten wachten.

Gelet op het beperkt aantal complexe projecten die jaarlijks worden opgestart, is de impact op andere dossiers evenwel beperkt. Bovendien is het omwille van het groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang van complexe projecten redelijk en billijk dat deze beroepen bij voorrang worden behandeld.

28. De SARO en Minaraad ondersteunen de gewijzigde werkwijze om voor wat betreft complexe projecten op gewestelijk niveau geen kennisgeving bij de Vlaamse Regering te voorzien over het voorontwerp van voorkeursbesluit/projectbesluit. De raden achten het wel noodzakelijk dat er parallel aan het openbaar onderzoek n.a.v. het ontwerp voorkeursbesluit/projectbesluit een uitdrukkelijke adviesvraag wordt gericht aan de betrokken lokale besturen.

Op dat punt voorziet het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten nu reeds dat over het ontwerp voorkeursbesluit/projectbesluit advies wordt gevraagd aan het college van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeenten en de deputaties van de betrokken provincies.

29. Wat betreft het niveau van het geïntegreerd onderzoek in de onderzoeksfase erkennen de SARO en Minaraad dat het ontwerpdecreet een aantal verduidelijkingen aanbrengt met het doel om decretaal meer houvast te bieden om de scope van het effectenonderzoek in de onderzoeksfase af te bakenen en toe te spitsen op het voorkeursbesluit dat zich op strategisch niveau situeert. De raden kunnen deze toevoegingen en aanpassingen ondersteunen. SARO en Minaraad

benadrukken evenwel terecht dat in het geïntegreerd effectenonderzoek in de onderzoeksfase alle aspecten onverminderd meegenomen moeten worden om alle effecten en de ermee gepaarde gaande kosten op strategisch niveau tegen elkaar af te wegen, zodanig dat een weloverwogen en maatschappelijke gedragen keuze van voorkeursalternatief kan worden gemaakt

30. De raden gaan tenslotte akkoord met de voorgestelde afstemming met het Gemeentewegendecreet.

2. Advies van de MORA en van de SERV van 30 november 2023 en 4 december 2023

31. De MORA en de SERV erkennen dat met het ontwerpdecreet enkele goede en duidelijke stappen worden gezet om de procedure van de complexe projecten efficiënter te maken, de doorlooptijd te verkorten en de rechtszekerheid te verbeteren.

32. De raden hebben wel nog enkele bedenkingen. Een aantal van deze bedenkingen komen overeen met het advies van de SARO en Minaraad zodat voor een reactie op deze bedenkingen kan worden verwezen naar de bovenstaande bespreking van het advies van de SARO en Minaraad.

33. De MORA en de SERV stellen voor om in verband met de mogelijkheid om plannen en onderzoeken digitaal of analoog ter inzage te leggen, dezelfde formulering te gebruiken als in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, namelijk dat de documenten ter inzage moeten worden gelegd en dat dit dan in de praktijk zowel digitaal als analoog kan.

Omdat er momenteel vaak onduidelijkheid is of plannen en onderzoeken uitgeprint ter inzage gelegd moeten worden in de betrokken gemeenten tijdens het openbaar onderzoek, is het aangewezen dit te verduidelijken.

34. De raden gaan akkoord met artikel 17 van het voorontwerp van decreet in verband met het Gemeentewegendecreet, maar dringen erop aan om daarbij artikel 6, §5 van het Decreet Complexe Projecten ten volle te respecteren. Dat artikel stelt dat bij een complex project waarbij voor verschillende projectonderdelen twee of meer overheden bevoegd zijn, de bevoegde overheid voor vaststelling van het projectbesluit, in onderling overleg moet worden aangeduid, en dat hieraan afspraken en voorwaarden kunnen worden gekoppeld. Dat is het geval wanneer het project de wijziging van een gemeenteweg omvat waarover anders de gemeenteraad een uitspraak zou moeten doen. Het decreet voorziet dus de mogelijkheid dat een betrokken overheid, in dit geval een gemeente, een andere overheid als bevoegde overheid pas aanwijst als bepaalde bezorgdheden meegenomen worden en voorwaarden worden vervuld of afspraken worden gemaakt.

C.3. Raad van State

35. De Raad van State bracht op 8 februari 2024 advies 75.048/16 uit over het voorliggende voorontwerp van decreet.

In een voorafgaande opmerking verwijst de Raad van State naar haar advies 72.576/AV van 15 februari 2023 waarin de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State besloot dat het voorontwerp van decreet dat de jurisdictionele beroepen tegen onder meer definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten toeweest aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen

doorgang kon vinden. Voor een antwoord op dit advies van de Raad van State kan worden verwezen naar de memorie van toelichting bij het decreet van 14 juli 2023 tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. (VI. Parl. 1726 (2022-2023) nr.1)

36. De Raad van State heeft een aantal bedenkingen bij de wijzigingen aan het DBRC-decreet waarmee wordt voorzien in een bijzondere rechtspleging voor de beroepen tot vernietiging ingesteld tegen een definitief vastgesteld voorkeursbesluit. De Raad verwijst onder meer naar het Verdrag van Aarhus en de project-MER-richtlijn om aan te geven dat de rechtmatigheid van vergunningen voor projecten, zowel ten gronde als wat de gevolgde procedure betreft, het voorwerp moeten kunnen uitmaken van een toetsing door een rechtscollege of door enig ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan. Een beperking op het recht op toegang tot de rechter kan gerechtvaardigd zijn "voor zover zij bij wet is ingesteld, de wezenlijke inhoud van voornoemd recht eerbiedigt en, onder eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan de door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde recht op effectieve rechterlijke bescherming bestaat onder meer uit het beginsel van wapengelijkheid dat inhoudt dat elke partij een redelijke mogelijkheid moet worden geboden om haar zaak onder zodanige omstandigheden voor te dragen dat zij ten opzichte van de tegenpartij niet wezenlijk wordt benadeeld. De Raad van State stelt dat de ontworpen wijziging weliswaar een versnelde uitspraak ten gronde beoogt maar ten koste gaat van enkele procedurele waarborgen zoals de redelijke termijn waarover partijen beschikken om verweer te voeren en de wapengelijkheid tussen de procespartijen.

De ontworpen wijziging vervangt de gewone rechtspleging bij de RvVb door een "voorrangsprocedure" waarbij aan een verzoekende partij niet langer een termijn wordt verleend om een schriftelijk wederantwoord te geven op de schriftelijke antwoorden van de verweerder. Nochtans leidt deze voorrangsprocedure tot een arrest over de grond van de zaak en heeft een voorkeursbesluit volgens de Raad belangrijke rechtsgevolgen. Volgens de Raad van State biedt de memorie van toelichting geen redelijke verantwoording om een verzoekende partij in dit soort zaken de procedurele waarborg in de gewone rechtspleging van een redelijke termijn om haar verweer schriftelijk te voeren na kennisname van het administratief dossier en de daarop gesteunde antwoorden van de verwerende partij, te ontnemen en op die manier in te grijpen op de wapengelijkheid tussen de procespartijen ten nadele van de verzoekende partij. Het wegvallen van de mogelijkheid tot schriftelijke repliek op, al naargelang het geval, de memorie van antwoord of de antwoordnota van de verwerende partij binnen een daarvoor vooropgestelde redelijke termijn, is volgens de Raad van State niet verenigbaar met het recht op tegenspraak en de wapengelijkheid die zijn vervat in artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, artikel 19, lid 1, tweede alinea van het VEU, artikel 47 van het Handvest en artikel 11 van de project-MER-richtlijn.

37. Om aan deze opmerking van de Raad van State tegemoet te komen zou een mogelijkheid tot schriftelijke repliek moeten worden ingeschreven. In dergelijk scenario moeten de nota's van de verschillende partijen tussendoor ook nog worden betekend aan de andere partijen door de griffier zodat de meerwaarde van de bijzondere rechtspleging teniet wordt gedaan en in feite wordt aangesloten bij de gewone vernietigingsprocedure. Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State wordt de bijzondere rechtspleging geschrapt. Het principe dat beroepen gericht tegen voorkeursbesluiten bij voorrang moeten worden behandeld door de RvVb wordt wel behouden en versterkt door in artikel 21/1 van het DBRC-

decreet in te schrijven dat beroepen tegen een definitief vastgesteld voorkeursbesluit moeten worden behandeld binnen een ordetermin van zes maanden.

38. Met betrekking tot de artikelen 5, 6, 7 en 12 van het voorontwerp stelt de Raad van State dat de ontworpen bepalingen moeten garanderen dat aan de plan-MER-richtlijn en de project-MER-richtlijn is voldaan. In het kader van de project-MER-richtlijn heeft het Hof van Justitie gesteld dat wanneer het nationale recht voorschrijft dat de vergunningprocedure in verschillende fasen verloopt, de milieueffectbeoordeling van een project in beginsel moet worden verricht zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben, te bepalen en te beoordelen. Wanneer dus één van deze fasen een basisbesluit is en de andere een uitvoeringsbesluit, dat niet mag afwijken van de in het basisbesluit vastgelegde parameters, moet het milieueffect dat het project kan hebben, worden vastgesteld en beoordeeld in de procedure betreffende het basisbesluit. Alleen indien dit effect pas in de procedure betreffende het uitvoeringsbesluit kan worden vastgesteld, moet de beoordeling in de loop van deze laatste procedure plaatsvinden.

De wijzigingen die met het voorontwerp worden doorgevoerd in de onderzoeksfase die leidt tot een voorkeursbesluit in de gecoördineerde plan-project-MER-procedure, impliceren dat de informatie die beschikbaar moet zijn en aan een openbaar onderzoek wordt onderworpen, minder concreet mag zijn vermits de detaillering in het alternatievenonderzoek "die niet relevant is voor het te nemen voorkeursbesluit moet uitgesteld worden naar de uitwerkingsfase om overlapping van beoordeling te voorkomen. De concrete informatie en de effectenbeoordelingen komen aldus tot stand in een latere fase van de vergunningsprocedure.

De Raad van State vraagt zich af hoe met de bij het voorontwerp gewijzigde gecoördineerde plan-project-MER-procedure voor complexe projecten kan worden voldaan aan artikel 5, lid 1, van de project-MER-richtlijn, dat bepaalt dat een milieueffectenbeoordelingsrapport ten minste (onder meer) de volgende informatie moet bevatten:

" (...)

d) een beschrijving van de redelijke alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht, die relevant zijn voor het project en de specifieke kenmerken ervan, met opgave van de belangrijkste motieven voor de gekozen optie, in het licht van de milieueffecten van het project; (...)

f) alle in bijlage IV bedoelde aanvullende informatie die van belang is voor de specifieke kenmerken van een bepaald project of projecttype en voor de milieuaspecten die hierdoor kunnen worden beïnvloed".

39. Hierop kan worden geantwoord dat de wijzigingen in de onderzoeksfase niet los kunnen worden gezien van de verdere opzet van de procedure Complexe Projecten. In deze procedure is er een sterke focus op een continue toetsing van de verschillende fasen in het ontwerp van het project (van strategisch naar uitwerking en uitvoering) en de beoordeling van de effecten in het geïntegreerd effectenonderzoek. De procedure is er in een onderzoeksfase op gericht om te komen tot een voorkeursbesluit op strategisch niveau met een geïntegreerd effectenonderzoek dat dan ook op strategisch niveau wordt gevoerd, terwijl slechts in de uitwerkingsfase gewerkt zal kunnen worden naar een finaal projectbesluit op uitvoeringsniveau waarbij de milieueffectrapportage vervolgens vanuit het uitvoeringsniveau bekeken zal kunnen worden. Op deze manier worden de potentiële milieueffecten van de redelijke alternatieven die reeds op strategisch niveau gekend zijn in de onderzoeksfase beoordeeld, en aan het publiek en adviesinstanties voorgelegd, en kan er in de procedure rekening gehouden worden met tussentijdse conclusies in het effectenonderzoek zonder dat de uitwerkingsfase, (die enkele jaren in beslag kan nemen), wordt afgewacht.

Zowel in de alternatievenonderzoeksnota (in de onderzoeksfase) als in de projectonderzoeksnota (in de uitwerkingsfase) worden de redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en het onderzoek naar de effecten hiervan betrokken, respectievelijk op strategisch niveau en op uitvoeringsniveau. Het wijzigen van artikel 18 geeft immers de mogelijkheid om ook in de uitwerkingsfase de beoordeling van mogelijke alternatieven op uitvoeringsniveau te integreren, en voor te leggen voor inspraak en advies.

40. De Raad van State verwijst in haar advies tenslotte naar de artikelen 10 en 15 van het voorontwerp van decreet die in het kader van het openbaar onderzoek met betrekking tot een ontwerp van voorkeursbesluit (artikel 10) en een ontwerp van projectbesluit (artikel 15) voortaan "analoog of digitaal ter inzage" worden gelegd in het gemeentehuis van de betrokken gemeenten. De Raad van State brengt haar advies 57.671/1/V van 14 augustus 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 'tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning' in herinnering en wijst op het recht op maatregelen die een effectief gebruik van de digitale inzagemogelijkheid mogelijk maken, en aan de mogelijkheid om te voorzien in een niet-digitaal alternatief.

De Raad dringt er bijgevolg op aan dat moet worden gewaarborgd dat een louter digitale terinzagelegging gepaard gaat met maatregelen die het effectief mogelijk maken voor iedereen, ook voor personen die onvoldoende vertrouwd zijn met die digitale raadpleging, om een voldoende inzicht te krijgen in het beoogde project, zodat zij hun opmerkingen en bezwaren met kennis van zaken kenbaar kunnen maken. Dit kan uitdrukkelijk worden voorgeschreven in de ontworpen bepaling, maar er moet in elk geval in de praktijk op worden toegezien bij de terinzagelegging. Aan deze suggestie van de Raad wordt tegemoet gekomen door een aanvulling in artikel 15 en 24 Decreet Complexe Projecten, identiek met de aanvulling die op suggestie van de Raad van State werd aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Dit decreet behoort tot de bevoegdheid van het Vlaams Gewest.

II. Toelichting bij de artikelen

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. (bevoegdheid)

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

Artikel 2. (Behandeling bij voorrang RvVb) (art. 21/1)

Met het decreet van 14 juli 2023 tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, wordt de RvVb bevoegd voor de behandeling van beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van ruimtelijk uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen en beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten.

Omwille van het groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang van complexe projecten is het redelijk en billijk dat beroepen bij de RvVb gericht tegen definitief vastgestelde voorkeursbesluiten bij voorrang worden behandeld.

Daarom wordt in artikel 21/1 van het DBRC-decreet ingeschreven dat in een zaak gericht tegen een definitief vastgesteld voorkeursbesluit, een arrest moet worden uitgesproken binnen een ordetermin van zes maanden na de neerlegging van het verzoekschrift.

Op die manier wordt een gelijkaardige regeling uitgewerkt zoals voorzien in het ontwerpdecreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de inplanting van windturbines, zoals definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 9 februari 2024. (VR 2024 0902 DOC.0158/1) Met dit ontwerpdecreet wordt eveneens een behandeling bij voorrang ingeschreven in artikel 21/1 van het DBRC-decreet door de Raad voor Vergunningsbetwistingen voor beroepsprocedures tegen grootschalige windturbines, met een ordetermin van negen maanden.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten

Artikel 3. (inhoud procesnota) (art. 5, §2, tweede lid)

Artikel 5, §2, van het Decreet Complexe Projecten bevat de verplichting om een evolutieve en indicatieve procesnota bij te houden, waarin wordt aangegeven welke procesaanpak wordt gevolgd om invulling te geven aan de principes vermeld in paragraaf 1. Deze procesnota wordt openbaar gemaakt.

De verplichting om in de procesnota ook de procesverantwoordelijke en de actoren te vermelden die relevant zijn bij de beoordeling van een complex project, heeft in de praktijk geen meerwaarde en wordt daarom geschrapt.

Artikel 4. (detailleringsgraad alternatievenonderzoeksnota) (art. 8)

Met de wijzigingen voorgesteld in artikel 5 en 7 wordt de bedoelde scope van het effectonderzoek in de onderzoeksfase nader gedefinieerd. Het tweede lid dat wordt toegevoegd aan artikel 8, §1, van het Decreet Complexe Projecten, is geïnspireerd op bovenvermeld artikel 5, lid 2 van de plan-m.e.r.-richtlijn. Er moet in de effectbeoordeling bewust omgegaan worden met het onderscheid tussen de onderzoeksfase en de uitwerkingsfase. Detaillering in het onderzoek die niet relevant is voor het te nemen voorkeursbesluit moet uitgesteld worden naar de uitwerkingsfase om overlapping van beoordeling te voorkomen.

Met het derde lid dat wordt toegevoegd aan artikel 8, §1, van het Decreet Complexe Projecten wordt expliciet opgenomen dat reikwijdte, detailleringsniveau en inhoud van het MER afgestemd moeten worden op de inhoud en het detailleringsniveau van het te nemen voorkeursbesluit. Voor zover dit nog niet duidelijk zou zijn op basis van de huidige bepalingen van het decreet Complexe Projecten, wordt dit nu uitdrukkelijk bevestigd.

Artikel 5. (passende beoordeling geïntegreerd effectenonderzoek) (art. 9)

Bij complexe projecten met impact op speciale beschermingszones (SBZ) hangt de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit mede af van de uitkomst van de passende beoordeling.

Ook de passende beoordeling moet in deze fase evenwel afgestemd zijn op het plan dat er het voorwerp van uitmaakt. In deze is het met name het voorgenomen voorkeursbesluit dat aan een passende beoordeling moet worden onderworpen. In artikel 9 wordt momenteel echter een passende beoordeling over het complex project vereist. Dit is te ruim voor de fase waarin het project zich bevindt, in de onderzoeksfase moet, net zoals de ruimere effectbeoordeling, de passende beoordeling uitgevoerd worden op maat van het vast te stellen besluit in die fase, met name het voorkeursbesluit. Dit blijkt ook uit artikel 16 van het decreet Complexe Projecten dat de passende beoordeling over het voorkeursbesluit regelt. Artikel 9 wordt daarom aangepast in functie van een onderzoek in de passende beoordeling van de mogelijk betekenisvolle effecten van het voorkeursbesluit.

Artikel 6. (inhoud ontwerp van MER) (art. 10)

In het eerste lid van artikel 10 van het decreet Complexe Projecten wordt voorzien dat de inhoud van het ontwerp van MER wordt gebaseerd op de inhoudsvereisten van het DABM. De verwoording "gebaseerd op" wijst er reeds op dat de inhoudsvereisten niet één op één ingevuld kunnen worden maar een basis vormen. In het tweede lid worden daar reeds handvaten voor gegeven "*Het ontwerp van MER houdt rekening met het detailleringsniveau van het te nemen voorkeursbesluit en met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande complexe project.*" Ook hier zal de voorliggende wijziging voor een bijkomende verduidelijking zorgen. Door expliciet de verwijzing naar de alternatievenonderzoeksnota, de opmerkingen en adviezen erover en de beslissing van team Mer toe te voegen bij het eerste lid, blijkt dat de inhoud van het MER daarop afgestemd moet worden. De aanpassingen via artikel 5 aan de bepaling die de alternatievenonderzoeksnota regelt, werken op deze manier eveneens door in het artikel dat de inhoud van het MER regelt.

Artikel 7. (geïntegreerd effectenonderzoek voorkeursbesluit) (art. 11, §2)

Artikel 11, §2, van het Decreet Complexe Projecten stelt dat de synthesenota en het voorontwerp van voorkeursbesluit aan de adviesinstanties moet worden bezorgd die uitgenodigd worden op een adviesvergadering.

Aangezien adviesinstanties moeten beschikken over alle relevante informatie om met kennis van zaken advies te kunnen uitbrengen, is het belangrijk dat ook de effectenonderzoeksrapporten worden bezorgd.

Daarnaast moet deze informatie niet enkel bezorgd worden aan de adviesinstanties vermeld in artikel 8, §2, eerste lid, maar ook aan de adviesinstanties vermeld in artikel 8, §2, derde lid (i.g.v. grensoverschrijdende effecten). Daarom wordt de verwijzing naar artikel 8, §2 in artikel 11, §2, aangepast.

Artikel 8. (ontwerp voorkeursbesluit) (art. 14, tweede lid)

In artikel 14 van het Decreet Complexe Projecten worden de verplichte onderdelen van het ontwerp van voorkeursbesluit opgesomd. In het tweede lid, punt 7°, wordt bepaald dat het ontwerp van voorkeursbesluit het volgende bevat:

"7° in voorkomend geval, de wijze waarop zal worden afgeweken van :

- a) de ruimtelijke beleidsplannen of het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen;
- b) de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen;"

Om duidelijk te maken dat dergelijke afwijkingen enkel mogelijk zijn mits het naleven van de voorwaarden en modaliteiten zoals bepaald in artikel 13 van het Decreet Complexe Projecten, wordt in dit punt 7° uitdrukkelijk de link gelegd met artikel 13.

Artikel 9. (terinzagelegging voorkeursbesluit) (art. 15)

Punt 1°

Momenteel is er vaak onduidelijkheid of plannen en onderzoeken uitgeprint ter inzage gelegd moeten worden in de betrokken gemeenten tijdens het openbaar onderzoek.

Artikel 15, §1, van het Decreet Complexe Projecten stelt hierover: "*Tijdens het openbaar onderzoek worden de volgende documenten ter inzage gelegd*" en dat deze terinzagelegging gebeurt in het gemeentehuis.

Vorstel is om uitdrukkelijk in te schrijven dat de nodige documenten zowel analoog als digitaal ter inzage kunnen liggen. De wijze waarop deze documenten desgevallend digitaal ter inzage liggen, wordt niet bepaald. De gemeente kan een computer ter beschikking stellen ten behoeve van de burger waarop de documenten kunnen geraadpleegd worden, via een weblink of op een digitale drager.

Punt 2°

In artikel 15, §1, tweede lid, 4°, van het Decreet Complexe Projecten wordt nog verwezen naar artikel 12 dat evenwel werd opgeheven bij decreet van 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. Dit wordt nu rechtgezet.

Punt 3°

Met punt 3° wordt tegemoetgekomen aan een opmerking van de Raad van State.

Artikel 10. (bekendmaking voorkeursbesluit) (art. 17, §1)

Gelet op de omvang van de documenten, het formaat van de bijhorende plannen e.d., wordt het voorkeursbesluit na definitieve vaststelling niet integraal, maar wel bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ook ruimtelijke uitvoeringsplannen bijvoorbeeld worden op deze manier bekendgemaakt. De formulering wordt op dit punt afgestemd op gelijkaardige bepalingen uit de VCRO.

Artikel 11. (projectonderzoeksnota) (art. 18, §1)

Punt 1°

Een zorgvuldige en gelijkwaardige vergelijking van de alternatieven en varianten laat toe om op onderbouwde wijze aan te geven waarom bepaalde keuzes worden gemaakt in het voorontwerp en ontwerp van projectbesluit.

Op vlak van planning en efficiënte inzet van onderzoeksmiddelen is het onwerkbaar om alle inrichtingsalternatieven en uitvoeringsvarianten tot dit detailniveau te gaan uitwerken. Het uitwerken van alle mogelijke variaties en combinaties van variaties tot op het vereiste detailniveau biedt bovendien geen meerwaarde bij het afwegen van verschillende inrichtingsalternatieven en uitvoeringsvarianten.

Anderzijds moeten deze uitvoeringstechnische onderzoeken wel tijdig opgestart worden om de resultaten ervan mee in het voorontwerp projectbesluit te kunnen verwerken. Het uitvoeren van al deze onderzoeken is intensief en tijdrovend, hiermee kan niet gewacht worden tot de onderscheidende delen van het geïntegreerd onderzoek afgewerkt zijn. Het is dus noodzakelijk om voor deze verdere detailuitwerking een werkhypothese naar voor te schuiven die als basis zal dienen voor de verdere uitwerking.

Indien uit het geïntegreerd onderzoek elementen naar boven komen die het nodig maken om de werkhypothese bij te stellen, dan dient het gedetailleerd uitvoeringstechnisch onderzoek aangevuld/hernomen te worden.

Daarom wordt 18 §1, 2° van het Decreet Complexe Projecten verduidelijkt als volgt: *“in voorkomend geval, een afweging over andere op inrichtings- en uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en varianten”*. Dat betekent dat in de projectonderzoeksnota een afweging op hoofdlijnen kan gebeuren die wordt voorgelegd aan het publiek en adviesinstanties. Alle mogelijke alternatieven en varianten op inrichtings- of uitvoeringsniveau gedurende de volledige uitwerkingsfase meenemen betekent immers een grote rem op de doorlooptijd van het onderzoek en vraagt ook inzet van veel middelen.

Punt 2°

In artikel 18, §1, van het Decreet Complexe Projecten wordt verduidelijkt dat een projectonderzoeksnota kan gelden voor meerdere projectbesluiten, als het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten. Het voorkeursalternatief dat verankerd wordt in het voorkeursbesluit bevat vaak meerdere projectonderdelen.

Er kan geopteerd worden om al die verschillende onderdelen afzonderlijk via verschillende projectbesluiten uit te werken. Dit betekent dat dan telkenmale een projectonderzoeksnota en een geïntegreerd onderzoek (incl. MER) moet worden opgemaakt.

Er kan ook gekozen worden om het te realiseren project in al zijn onderdelen te beschrijven in de projectonderzoeksnota. In die projectonderzoeksnota wordt dan aangegeven dat het de bedoeling is om in stappen te werken met verschillende projectbesluiten (en/of omgevingsvergunningen), maar dat het geïntegreerd onderzoek globaal wordt aangepakt. Op die manier kan de samenhang tussen de verschillende onderdelen beschreven worden, zelfs als al duidelijk is dat het project niet in één stap zal gerealiseerd worden. Het geïntegreerd onderzoek in functie van het eerste projectbesluit bevat dan alle onderbouwing qua effectenanalyse (incl. MER). De beoordeling ervan betekent dan niet de afronding van het geïntegreerd onderzoek, maar voor een volgend projectbesluit (of omgevingsvergunning) kan dan verder gebouwd worden op die eerste versie van het geïntegreerd onderzoek.

Artikel 12. (geïntegreerd effectenonderzoek projectbesluit) (art. 21, §2)

Artikel 21, §2, van het Decreet Complexe Projecten stelt dat de synthesesnota en het voorontwerp van projectbesluit aan de adviesinstanties moet worden bezorgd, die ook uitgenodigd worden op een adviesvergadering.

Aangezien adviesinstanties moeten beschikken over alle relevante informatie om met kennis van zaken advies te kunnen uitbrengen, is het belangrijk dat ook de effectenonderzoeksrapporten worden bezorgd.

Daarnaast moet deze informatie niet enkel bezorgd worden aan de adviesinstanties vermeld in artikel 18, §2, eerste lid, maar ook aan de adviesinstanties vermeld in artikel 18, §2, tweede lid (i.g.v. grensoverschrijdende effecten). Daarom wordt de verwijzing naar artikel 18, §2 in artikel 21, §2, aangepast.

Artikel 13. (ontwerp projectbesluit) (art. 23, derde lid)

Punt 1°

In artikel 23 van het Decreet Complexe Projecten worden de verplichte onderdelen van het ontwerp van projectbesluit opgesomd. In punt 1° wordt aangegeven dat het ontwerp van projectbesluit het op uitvoeringsniveau gekozen alternatief moet bevatten, "weergegeven op grafische plannen of tekstueel omschreven". Deze laatste toevoeging is overbodig omdat het projectbesluit in voorkomend geval geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan en als omgevingsvergunning.

Punt 2°

In het derde lid, punt 6° wordt bepaald dat het ontwerp van projectbesluit bevat: "6° in voorkomend geval, de wijze waarop zal worden afgeweken van :

- a) de ruimtelijke beleidsplannen of het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen;
- b) de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen;"

Om duidelijk te maken dat dergelijke afwijkingen enkel mogelijk zijn mits het naleven van de voorwaarden en modaliteiten zoals bepaald in artikel 22 van het Decreet Complexe Projecten, wordt in dit punt 6° uitdrukkelijk de link gelegd met artikel 22.

Punt 3°

In punt 7° van artikel 23, derde lid, wordt gesteld dat het ontwerp projectbesluit moet bevatten:

"7° de opgave als welke beslissingen vermeld in artikel 40 en 41 het projectbesluit geldt en, in voorkomend geval, de wijze waarop toepassing gemaakt wordt van artikel 41".

Dit artikel bevat dus geen verwijzing naar artikel 38 en 39 van het Decreet Complexe Projecten terwijl in deze artikelen nochtans is opgenomen dat het projectbesluit in voorkomend geval geldt als melding of omgevingsvergunningen, zoals vermeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

Voor de volledigheid worden deze artikelen 38 en 39 nu toegevoegd in voormeld punt 7°.

In dit kader kan er worden op gewezen dat projectbesluiten niet op naam worden afgeleverd (in tegenstelling tot een reguliere omgevingsvergunning die door een bepaalde persoon moet worden aangevraagd). Dit heeft tot gevolg dat artikel 79 Omgevingsvergunningendecreet niet onverkort van toepassing is op projectbesluiten. Aangezien projectbesluiten niet op naam worden afgeleverd, kunnen deze per definitie zonder plichtplegingen worden overgedragen ook indien het projectbesluit voor bepaalde onderdelen betrekking heeft op een vergunningsplichtige exploitatie van een ingedeelde inrichting.

Het decreet complexe projecten is een proceduredecreet dat voorziet in een specifieke procedure voor een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces. Dit impliceert uiteraard dat de procedureregels van het Omgevingsvergunningendecreet niet van toepassing zijn op het projectbesluit dat geldt als vergunning. Zo is er in het kader van een projectbesluit geen ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek zijn, gelden eigen regels voor de organisatie van het openbaar onderzoek en advisering, enz.... Uiteraard moet het projectbesluit dat geldt als omgevingsvergunning wel aan een aantal minimumvereisten voldoen. Het projectbesluit dat geldt als omgevingsvergunning moet bijvoorbeeld duidelijke plannen bevatten alsook een motivering dat het project voldoet aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de VCRO, DABM e.d. (cfr artikel 4 decreet complexe projecten). Daarbij kan o.m. worden gedacht aan de overeenstemming met de

goede ruimtelijke ordening, waarbij voor zover noodzakelijk of relevant, het project wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO; (cfr artikel 4.3.1, §2 VCRO).

De artikelen 38 en 39 van het Decreet Complexe Projecten bevatten uitdrukkelijk de toevoeging 'in voorkomend geval'. Het is dus zeker niet de bedoeling dat een projectbesluit sowieso in alle gevallen tevens moet gelden als omgevingsvergunning. De praktijk met de complexe projecten die de voorbije jaren werden opgestart, heeft geleerd dat het in bepaalde omstandigheden wenselijk kan zijn om in een eerste projectbesluit enkel de bestemmingswijziging (onderdeel dat geldt als RUP) door te voeren.

Punt 4°

Sedert de inwerkingtreding van de geïntegreerde plan-MER-RUP-procedure op 1 mei 2017, bestaat cfr. artikel 2.2.5, §2, VCRO de mogelijkheid om samen met het ruimtelijk uitvoeringsplan stedenbouwkundige verordeningen vast te stellen met voorschriften die niet als stedenbouwkundig voorschrift worden opgenomen in het ruimtelijk uitvoeringsplan. De betrokken voorschriften garanderen de uitvoering van maatregelen of het naleven van voorwaarden die het ruimtelijk uitvoeringsplan begeleiden en die uit het planningsproces resulteren, zonder dat deze voorschriften milieuvoorwaarden kunnen bepalen die rechtstreeks gelden voor individuele ingedeelde inrichtingen en activiteiten, zoals bedoeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning of in titel V van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Voorafgaandelijk aan of gelijktijdig met de beslissing over het ruimtelijk uitvoeringsplan kan de bevoegde overheid ook overeenkomsten met publiekrechtelijke rechtspersonen, met privaatrechtelijke rechtspersonen of met natuurlijke personen afsluiten om het ruimtelijk uitvoeringsplan te kunnen realiseren.

Deze instrumenten kunnen ook nuttig worden aangewend binnen de procedure complexe projecten en worden daarom toegevoegd aan het artikel 23, derde lid, van het Decreet Complexe Projecten dat de onderdelen van het ontwerp van projectbesluit opsomt.

Artikel 14. (terinzagelegging projectbesluit) (art. 24)

Punt 1°

Momenteel is er vaak onduidelijkheid of plannen en onderzoeken uitgeprint ter inzage gelegd moeten worden in de betrokken gemeenten tijdens het openbaar onderzoek.

Artikel 24, §1, van het Decreet Complexe Projecten stelt hierover:

"Tijdens het openbaar onderzoek worden de volgende documenten ter inzage gelegd" en dat deze terinzagelegging gebeurt in het gemeentehuis.

Voorstel is om uitdrukkelijk in te schrijven dat de nodige documenten zowel analoog als digitaal ter inzage kunnen liggen. De wijze waarop deze documenten desgevallend digitaal ter inzage liggen, wordt niet bepaald. De gemeente kan een computer ter beschikking stellen ten behoeve van de burger waarop de documenten kunnen geraadpleegd worden, via een weblink of op een digitale drager.

Punt 2°

Met punt 2° wordt tegemoetgekomen aan een opmerking van de Raad van State.

Artikel 15. (bekendmaking projectbesluit) (art. 27, §1)

Gelet op de omvang van de documenten, het formaat van de bijhorende plannen e.d., wordt het projectbesluit na definitieve vaststelling niet integraal, maar wel bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ook ruimtelijke uitvoeringsplannen bijvoorbeeld worden op deze manier bekendgemaakt. De formulering wordt op dit punt afgestemd op gelijkaardige bepalingen uit de VCRO.

Artikel 16. (afstemming gemeentewegendecreet) (art. 40)

In het Gemeentewegendecreet wordt verankerd dat de beslissing tot aanleg, wijziging of opheffing van een gemeenteweg (m.i.v. buurtwegen) louter door de gemeenteraad kan worden goedgekeurd.

Dit staat in tegenstelling tot artikel 40, eerste lid, 2° en 3°, van het Decreet Complexe Projecten waar verankerd wordt dat deze beslissingen deel uitmaken van het projectbesluit en waarbij dus ook de Vlaamse Regering of de provincieraad die beslissing kunnen nemen. Die keuze bij de opmaak van het Decreet Complexe Projecten was ingegeven door de noodzaak om de besluitvorming over een complex project niet te versnipperen over verschillende bestuursniveaus en zo de noodzakelijke versnelling van investeringsprojecten mogelijk te maken.

Doordat in het Gemeentewegendecreet geen aanpassing van het Decreet Complexe Projecten was opgenomen, is er nu onduidelijkheid over hoe om te gaan met een projectbesluit waar de lokale wegenis aangepast wordt.

Er wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van het Decreet Complexe Projecten dat de besluitvorming uniform bij één bevoegdheidsniveau wordt gehouden. Het Decreet Complexe Projecten is immers als *lex specialis* te beschouwen t.o.v. het generieke Gemeentewegendecreet. De projecten die onder het toepassingsgebied van het Decreet Complexe Projecten vallen, zijn immers belangrijke en complexe projecten, waarover een versnipperde bevoegdheidsverdeling niet gewenst is.

Dit betekent dat de 'zaak der wegen' in een projectbesluit kan worden beslist door de overheid die bevoegd is voor de vaststelling van het projectbesluit.

Of, met andere woorden, de voorgestelde aanpassing van artikel 40 Decreet Complexe Projecten heeft tot gevolg dat geen beslissing van de gemeenteraad nodig is.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikel 17. (inwerkingtreding)

Artikel 2 voert een voorrangsregeling in bij de RvVb voor wat betreft beroepen tot vernietiging gericht tegen een definitief vastgesteld voorkeursbesluit inzake complexe projecten.

Bovendien is de inwerkingtreding van deze bijzondere procedure afhankelijk van de geplande bevoegdheidsuitbreiding van de RvVb ingevolge het decreet van 14 juli 2023 tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Daarom wordt de inwerkingtreding van artikel 2 gekoppeld aan de inwerkingtreding van het decreet van 14 juli 2023.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

Lydia PEETERS