



Vlaams
Parlement

stuk **2417** (2013-2014) – Nr. 1
ingediend op 31 januari 2014 (2013-2014)

Ontwerp van decreet
betreffende complexe projecten

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet d.d. 24 mei 2013	133
Advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed	161
Advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen	185
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	193
Gezamenlijk advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij	209
Voorontwerp van decreet d.d. 25 oktober 2013	257
Advies van de Raad van State	287
Ontwerp van decreet	313
Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringsimpactanalyse	341



Memorie van Toelichting

Voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten

Afkortingen

In deze toelichting worden volgende afkortingen gehanteerd:

- DABM: het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- Decreet Natuurbehoud: het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- Milieuvergunningendecreet: het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning;
- MOW: Mobiliteit en Openbare Werken;
- plan-m.e.r.-richtlijn: Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's;
- project-m.e.r.-richtlijn: Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten;
- RUP: een ruimtelijk uitvoeringsplan;
- VCRO: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- VLAREM: het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning.

INHOUD

1. Situering.....	5
1.a) Aanbevelingen commissies-Berx en Sauwens en Visienota Vlaamse Regering.....	5
1.b) Legistieke leemte.....	5
1.c) Nieuwe procesaanpak en ter beschikking gestelde methodiek “Routeplanner”-procesmatige aanpak in het algemeen.....	6
1.d) Proceduredecreet maar geen uitzonderingsprocedure.....	8
2. De relatie van het decreet met sectorregelgeving en lopende initiatieven.....	9
2.a) De relatie van het decreet met sectorregelgeving.....	9
2.b) Lopende initiatieven.....	11
3. De toegang tot het decreet.....	12
4. Proces en procedure.....	14
4.a) Verkenningsfase en startbeslissing	14
4.b) Onderzoeksfase en voorkeursbesluit.....	16
4.c) Uitwerkingsfase en projectbesluit	18
4.d) Uitvoeringsfase en monitoring	20
5. De bevoegde overheid	20
6. Opbouw van het decreet.....	23
7. Artikelsgewijze bespreking	24

1. Situering

1.a) Aanbevelingen commissies Berx en Sauwens en Visienota Vlaamse Regering

In het voorjaar van 2010 presenteerden de commissies Berx en Sauwens hun aanbevelingen over het versnellen en verbeteren van de procedures bij maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten (het rapport “Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten” respectievelijk het voorstel van resolutie, aangenomen door het Vlaams Parlement op 3 maart 2010). Binnen meerdere Vlaamse administraties werden deze aanbevelingen geëvalueerd en is een voorstel van aanpak opgemaakt dat door de Vlaamse minister bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken, de Vlaamse minister bevoegd voor Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport en de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu, Natuur en Cultuur aan de Vlaamse Regering werd voorgelegd. De Vlaamse Regering keurde de desbetreffende visienota, die de aanbevelingen concretiseert, goed op 15 oktober 2010.

In deze Visienota van 15 oktober 2010 zette de Vlaamse Regering de bakens uit voor een versnelling en een kwaliteitsverbetering van het proces inzake investeringsprojecten. De proceswinsten moeten in principe zowel voor publieke als voor private projecten, en dit op alle bestuurlijke niveaus, kunnen gelden.

Het eerste luik van de Visienota omvat algemene verbeteringen op de versnelling van alle vergunningsprocessen. Integratie en vereenvoudiging van de bestaande procedures vormen daarin een eerste accent. Het stimuleren van samenwerking is een tweede accent.

In het tweede luik zet de Vlaamse Regering in op een grondige hervorming van de aanpak van investeringsprojecten die niet zonder een bestemmingswijziging kunnen worden gerealiseerd. Voor deze projecten is niet alleen een vergunningsproces maar ook een ruimtelijk planproces nodig. Vooral voor dit soort van projecten kan de doorlooptijd momenteel lang zijn.

1.b) Legistische leemte

Een deel van de verschillende stappen die een complex project vandaag de dag moet doorlopen, wordt geregeld in Vlaamse (sectorale) regelgeving. De meest gekende procedurestappen bij de realisatie van een complex project zijn het eventueel bekomen van een bestemmingswijziging, een stedenbouwkundige vergunning en/of een milieuvergunning.

De ruimtelijke aspecten worden geregeld in de VCRO en de hierbij horende uitvoeringsbesluiten.

Voor de milieuvergunning wordt onder meer verwezen naar het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, het DABM en de hierbij horende uitvoeringsbesluiten.

Andere procedurele stappen die complexe projecten mogelijks moeten doorlopen zijn de opmaak van een mobiliteitsstudie, een milieueffectrapport en/of een veiligheidsrapport.

Een deel van deze ‘Vlaamse’ regelgeving betreft de omzetting van Europese richtlijnen. Deze regelgeving betreft voornamelijk de milieueffectrapportage, de veiligheidsrapportage en de passende beoordeling(en).

Anderzijds kan een complex project ook te maken krijgen met gemeentelijke, provinciale of federale regelgeving, die de realisatie bemoeilijken. Bovendien kan er zelfs sprake zijn van gedeelde bevoegdheden, zoals inzake brandveiligheid in gezondheidsvoorzieningen, waarvoor verschillende bestuursniveaus bevoegd zijn.

Deze problemen doen zich vooral voor bij projecten die een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces noodzaken, waar momenteel een “legistieke leemte” bestaat.

Deze projecten kunnen tot op vandaag niet op één afgestemde, integrale en overkoepelende procedure terugvallen. Ook de omgevingsvergunning zal hieraan niet tegemoet komen, deze zal immers enkel vergunningsstelsels integreren, maar het ruimtelijk planproces onverlet laten.

1.c) Nieuwe procesaanpak en ter beschikking gestelde methodiek “Routeplanner” - procesmatige aanpak in het algemeen

Procesaanpak

Het tweede luik van de Visienota van de Vlaamse Regering zet de krijtlijnen uit van de nieuwe aanpak voor projectgedreven processen die een bestemmingswijziging behoeven.

Zo wordt in die nota uitgegaan van een ‘drietrapsraket’, meer bepaald van drie beslissingsmomenten: de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit. Ook werd reeds richting gegeven aan de concrete implementatie van deze nieuwe aanpak. Uitgangspunt is een kwalitatieve procesaanpak met aandacht voor inspraak en participatie, geïntegreerd administratie- en bestuursniveau-overschrijdende samenwerking, integratie van onderzoeken, het werken naar trechtering toe en transparantie en duidelijkheid van beslissing.

De principes van een kwaliteitsvolle procesaanpak zijn ingeschreven in dit decreet.

In het decreet wordt opgenomen dat een procesnota invulling geeft aan het participatiebeginsel en de andere in het decreet vermelde principes, evenwel zonder daar decretaal vormvereisten aan te koppelen.

De procesnota heeft geen formele status en de inhoud of vorm ervan kan niet tegen de initiatiefnemer van het complexe project gebruikt worden. Ze is informatief en op elk moment bijstelbaar in het kader van het (participatief) proces. Ze is niet normerend en het opstellen of aanpassen ervan is niet te beschouwen als een administratieve rechtshandeling.

De procesnota is wel uiterst belangrijk om de interne afspraken vast te leggen en aan te geven op welke wijze de participatie zal aangepakt worden en hoe de betrokken partijen zullen samenwerken.

In het proces kunnen diverse betrokkenen worden onderscheiden, elk met een eigen rol:

- Initiatiefnemer (overheid, privaat): degene die het initiatief neemt voor het complexe project, veelal ook degene die verantwoordelijk is voor de concrete uitvoering. Bij de oplossing van een mobiliteitsvraagstuk kan het bijvoorbeeld gaan om de EVA Waterwegen en Zeekanaal NV, bij een privaat project bijvoorbeeld om de projectontwikkelaar.
- Bevoegde overheid: de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad. De overheid die de verantwoordelijkheid heeft vanuit het decreet om het proces/project te trekken en finaal ook de beslissing(en) (startbeslissing, voorkeurbesluit en projectbesluit) te nemen.
- Projectteam: multidisciplinair team dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van meerdere administraties of instanties, dat wordt opgericht om het complex project in goede banen te leiden (effectief voeren van het proces, begeleiden van de onderzoeken en de uitwerking van het project, opmaak van de (ontwerp)beslissingen, ...).

- Projectleider: de door de initiatiefnemer aangeduide technisch en inhoudelijk verantwoordelijke persoon voor het project, tegelijk de aanstuurder van het projectteam.
- Procesverantwoordelijke: degene die verantwoordelijk is voor de formele processtappen tijdens de verkenning-, onderzoek-, uitwerkings- en/of uitvoeringsfase van het complex project zoals vermeld in het decreet. Die rol kan worden toebedeeld aan de projectleider maar het kan ook iemand anders zijn of een entiteit.
- Procesbegeleider: de verantwoordelijke voor de procesmatige aspecten, zoals de procescoördinatie, de communicatie en het optreden als aanspreekpunt. Verwacht wordt dat dit vaak een andere persoon dan de projectleider zal zijn.
- Politici: politieke mandataris of het politieke bestuursorgaan die politiek verantwoordelijk is voor de procesaanpak, een initiatiefnemer kan eventuele politieke begeleiding zoeken in het proces; de politieke mandatarissen valideren de voorstellen van beslissing.
- Adviserende instanties en de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage: instanties die adviseren over de onderzoeken en de resultaten ervan, de alternatieven die er uit voortvloeien en het finale projectvoorstel. Vertegenwoordigers van deze instanties maken desgevallend deel uit van het projectteam.
- Derde belanghebbenden, Strategische Adviesraden en Belangengroeperingen: vanuit de rechtstreekse individuele betrokkenheid of vanuit de doelstellingen van hun organisatie doorheen het hele proces, ook in een vroege fase, nauw te betrekken personen en organisaties. Het decreet voorziet enkel de formele consultatiemomenten.
- Burger en maatschappij: minder rechtstreeks betrokkenen die, vooral in functie van het maatschappelijk draagvlak, doorheen het proces moeten worden betrokken. Het decreet voorziet enkel de formele consultatiemomenten.

Een persoon of instantie kan ook meerdere rollen vervullen.

De termen initiatiefnemer, projectteam, projectleider, procesbegeleider, worden niet in het decreet gebruikt.

De Routeplanner

Met betrekking tot de nieuwe procesaanpak van de geïntegreerde besluitvormingsprocedure voor complexe projecten werd in eerste instantie een methodiek, onder de vorm van een zogenaamde "routeplanner", opgemaakt.

Formeel wordt gesteld dat de Vlaamse Regering deze methodiek ter beschikking stelt (de routeplanner). Hierin zullen de principes van de nieuwe procesaanpak (een zestal die in het decreet staan opgesomd) centraal staan.

De routeplanner, die verdere toelichting geeft ten aanzien van wat decretaal is voorgeschreven, gaat uit van het beoogde maatwerk en is bijgevolg opgebouwd uit aandachtspunten, bouwstenen en richtlijnen die naargelang het proces dat tot een project moet leiden, al dan niet gebruikt kunnen worden. Het document is tot stand gekomen met de inbreng van de verschillende betrokkenen. Bij de totstandkoming van deze routeplanner is er met andere woorden een participatietraject doorlopen zoals in de nieuwe procesaanpak.

De routeplanner is een evolutief document, waarbij het de bedoeling is dat deze wordt aangevuld telkens er nieuwe inzichten zijn. De routeplanner zal ter beschikking staan op een website.

1.d) Proceduredecreet maar geen uitzonderingsprocedureProceduredecreet

Huidig decreet betreffende complexe projecten legt de uitgangspunten van de bedoelde procesmatige aanpak vast. Omdat maatwerk en flexibiliteit centraal staan, gaat het overwegend om een aantal procedurele aspecten die decretale verankering behoeven.

Het decreet zal de vorm aannemen van een 'procedure'decreet, waarbij niet geraakt wordt aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen zoals die zijn vastgesteld door sectorale regelgeving.

Deze inhoudelijke verplichtingen zoals de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, de waterhuishouding, ... blijven geregeld door sectorale regelgeving.

Immers, een voorkeursbesluit en/of projectbesluit moet deze toetsen doorstaan, gezien het definitief vastgestelde projectbesluit zal gelden als een RUP, stedenbouwkundige vergunning, milieuvergunning (of omgevingsvergunning), de beslissing over de zaak van de wegen, de machtiging wat betreft onbevaarbare waterlopen, ... en er geen verschil in behandeling kan zijn voor wat betreft dergelijke inhoudelijk toets ten opzichte van projecten die niet onder het decreet betreffende complexe projecten vallen, maar onder de bestaande decreten zullen blijven vallen.

Geen uitzonderingsprocedure

Bovendien beoogt dit decreet het opvullen van een legistieke leemte. Complexe projecten kunnen immers tot op vandaag niet op één afgestemde, integrale en overkoepelende procedure terugvallen.

Aldus ontwikkelt dit decreet geen uitzonderingsprocedure, maar wel een parallelle procedure voor de categorie van grootschalige initiatieven, zonder beperkingen van de inspraak en rechtsbescherming van bijvoorbeeld belanghebbende derden, en met enkel voordelen qua vereenvoudiging en integratie van de procedures die nodig zijn om dergelijk initiatief te kunnen mogelijk maken, vergunnen en uitvoeren.

Het decreet geeft een mogelijk te volgen procedure, waarbij de initiatiefnemer van het complexe project er uitdrukkelijk voor kiest om de in dit decreet opgenomen geïntegreerde procedure te volgen dan wel het sequentieel spoor.

Een initiatiefnemer die instapt in de toepassing van het decreet betreffende complexe projecten speelt absoluut niet dezelfde rol als binnen de sequentiële aanpak van eerst de opmaak van een RUP en navolgend het indienen van een vergunningsaanvraag. Binnen complexe projecten zal hij – samen met de andere betrokken actoren, inzonderheid de bevoegde overheid – vanuit een partnerschapsmodel streven naar een gedragen doelstellingenformulering en afspraken om finaal een project (dat in de regel vaak niet enkel meer het project van de initiatiefnemer alleen zal zijn maar een combinatie van zaken waar verschillende partijen gezamenlijk aan zullen realiseren) te gaan uitvoeren. Bij de sequentiële aanpak vraagt de initiatiefnemer aan de overheid om een RUP op te maken en geeft hij dus feitelijk de zaak enige tijd uit handen en hangt hij in feite af van de goodwill van de overheid om in het ruimtelijk uitvoeringsplan die voorwaarden op te nemen opdat het project effectief nadien kan aangevraagd worden. Ook bij de vergunningsaanvraag is de initiatiefnemer afhankelijk van de beslissing van de overheid. In de sequentiële aanpak staat de initiatiefnemer dus veel meer aan de zijlijn, maar beslist hij uiteindelijk wel om het project al dan niet uit te voeren. Bij complexe projecten is de initiatiefnemer één van (en wellicht de belangrijkste) partijen die in het proces meedraaien met maar één doel voor ogen, namelijk het effectief tot realisatie van een project overgaan.

Het is de initiatiefnemer die de eerste stap naar de overheid zet om gebruik te kunnen maken van de geïntegreerde procedure. Vervolgens zal de overheid dan een startbeslissing nemen. Dergelijke systematiek is vergelijkbaar met een initiatiefnemer die naar de overheid stapt met de vraag met de vraag om de procedure voor een ruimtelijk uitvoeringsplan op te starten.

Bovendien moet worden beklemtoond dat de kennisgeving en openbaarmaking, mogelijkheden tot inspraak en participatie, de effectenonderzoeken, enz. – over het geheel van het proces van een complex project identiek zijn aan het geheel van de overeenkomstige sequentiële sporen van de opmaak van een RUP en navolgend vergunningentraject. Overheden en burgers krijgen dus – over het geheel van het traject – gelijke garanties. Een en ander wordt vastgelegd in de bij het decreet betreffende complexe projecten horende uitvoeringsbepalingen.

2. De relatie van het decreet met sectorregelgeving en lopende initiatieven

2.a) De relatie van het decreet met sectorregelgeving

Principe: de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen opgenomen in andere decreten, blijven onverminderd gelden

De bedoeling van het decreet betreffende complexe projecten is om specifiek voor complexe projecten een facultatieve procedure 'sui generis' te introduceren, gekoppeld aan twee nieuwe soorten overheidsbesluiten 'sui generis' (met name het voorkeursbesluit en het projectbesluit). Het is daarbij geenszins de bedoeling om voor complexe projecten een ander inhoudelijk beoordelingskader uit te werken dan voor projecten die niet volgens de procedure van het decreet verlopen. Een dergelijke werkwijze zou een schending van het gelijkheidsbeginsel kunnen inhouden.

Het decreet bepaalt dan ook duidelijk dat de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen opgenomen in andere decreten onverminderd blijven gelden.

Het decreet omvat dus geen bepalingen inzake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, afwijkmogelijkheden ten aanzien van bestemmingsvoorschriften, hoe moet worden omgegaan met de VLAREM-voorschriften of de zorgvereisten uit natuurwetgeving, enzovoort.

Uitzondering voor wat betreft milieueffectrapportage

Het decreet bevat echter een aantal bepalingen inzake de milieueffectrapportage en het MER. Er werd namelijk voor gekozen om de Europese plan-m.e.r.-richtlijn en project-m.e.r.-richtlijn rechtstreeks te implementeren in huidig decreet en met andere woorden het DABM wat de m.e.r.-bepalingen betreft terzijde te schuiven, tenzij uitdrukkelijk anders werd bepaald.

In de onderzoeksfase wordt gestreefd naar één op strategisch niveau gekozen alternatief dat wordt vastgelegd in het voorkeursbesluit, waarna deze keuze verder wordt uitgewerkt in de uitwerkingsfase die leidt tot een projectbesluit, dat de formele bestemmingswijziging (een RUP) bevat. In het projectbesluit wordt deze bestemmingswijziging geïntegreerd met de nodige vergunningen, machtigingen en andere toestemmingen. Doel en detailleringsniveau van de twee beslismomenten (voorkeursbesluit en projectbesluit) zijn niet te vergelijken met de huidige beslismomenten die een afzonderlijk planproces en een afzonderlijk vergunningenproces afsluiten. Het geïntegreerde vergunningen- en ruimtelijk planproces zoals beoogd wordt met dit decreet vergt dus een iets andere aanpak van de milieueffectrapportageverplichtingen.

Bovendien wordt het MER geïntegreerd met de andere noodzakelijke onderzoeken en toetsingsinstrumenten. Maar dat MER neemt hier geen andere positie in en het heeft geen andere betekenis dan bij het spoor van eerst de opmaak van een RUP en daarna een vergunningentraject: het MER is in functie van de beoordeling één van de nodige onderzoeken, naast de andere die mee hun betekenis hebben in de finale afweging in functie van de definitieve keuze voor een oplossing.

Rekening houdend met bovenvermelde en met de doelstellingen van de nieuwe procesmatige aanpak, namelijk het bewerkstelligen van een snellere en rechtszekere procedure, werd er voor geopteerd om de plan- en projectmilieueffectrapportage zo optimaal mogelijk te integreren in deze nieuwe aanpak en dit uiteraard binnen het Europese rechtskader.

In de Europese plan-m.e.r.-richtlijn bevat artikel 11, tweede lid, een aanknopingspunt:

“Voor plannen en programma’s waarvoor de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren gelijktijdig uit deze richtlijn en uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, kunnen de lidstaten voorzien in gecoördineerde of gezamenlijke procedures die aan de vereisten van de relevante Gemeenschapswetgeving voldoen, teneinde onder meer overlapping van beoordelingen te vermijden.”

Voor een beter begrip van deze bepaling wordt de volgende passage uit de richtsnoeren bij deze plan-m.e.r.-richtlijn (toelichting bij artikel 11, tweede lid) geciteerd:

“De beoordeling krachtens de m.e.r.-richtlijn gebeurt doorgaans in een later stadium van het besluitvormingsproces dan de beoordeling die krachtens Richtlijn 2001/42/EG wordt uitgevoerd, omdat de m.e.r.-richtlijn betrekking heeft op projecten en niet op de plannen of programma’s die het kader voor dergelijke projecten vormen. Toch kunnen de twee richtlijnen elkaar in sommige lidstaten overlappen, namelijk wanneer het plan of programma betrekking heeft op de vergunning voor een project. (eigen onderlijning)

In dergelijke gevallen kan het wenselijk zijn – om een overlapping van beoordelingen te voorkomen – om een gecoördineerde procedure (eigen onderlijning) in te voeren die de aspecten van beide richtlijnen bestrijkt. Rekening houdend met de kenmerkende eigenschappen van een project aan de ene en van een plan of programma aan de andere kant, zijn de basisvoorschriften van de twee richtlijnen in principe hetzelfde. (eigen onderlijning) In tegenstelling tot de richtlijn strategische milieubeoordeling vereist de m.e.r.-richtlijn bij een onderzoek per geval echter geen raadpleging van andere instanties (artikel 4, tweede lid), heeft deze andere voorschriften met betrekking tot kennisgeving van besluiten over screening, en bevat deze geen voorschriften met betrekking tot kwaliteit en monitoring.” (nrs. 9.14 en 9.15)

Samengevat, wanneer het plan of programma betrekking heeft op de vergunning voor een project kan het wenselijk zijn om een gecoördineerde plan-project-m.e.r.-procedure in te voeren die aan de vereisten van de twee m.e.r.-richtlijnen voldoet. De gecombineerde plan-project-MER zoals voorzien in huidig decreet is met andere woorden in overeenstemming met zowel de plan-m.e.r.-richtlijn als de project-m.e.r.-richtlijn.

Afwijking wat betreft de beroepsprocedure

Dit decreet voorziet geen georganiseerd administratief beroep, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VCRO wat betreft de “reguliere procedure” voor de stedenbouwkundige vergunning, het Milieuvergunningendecreet ten aanzien van de milieuvergunning of het huidige voorontwerp van decreet betreffende de Omgevingsvergunning (aanvragen bij college van burgemeester en schepenen of deputatie).

Dat heeft een aantal redenen.

Voorliggend decreet bepaalt een procedure voor complexe projecten, met name projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang die een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen. Dergelijke projecten starten in de regel niet met een locatiegebonden “aanvraag” zoals dat bij stedenbouwkundige vergunningsaanvragen of milieuvergunningaanvragen wel het geval is. Door het nemen van een startbeslissing engageert de bevoegde overheid zich om een probleemstelling te onderzoeken.

In het proces van de formulering van de projectdoelstellingen, het onderzoek van de alternatieven en de uiteindelijke uitwerking van het voorkeursalternatief zullen met toepassing van de huidige, sectorale procedures vaak meerdere bestuursniveaus betrokken zijn. Een projectbesluit zal in de regel dan ook aspecten bevatten die tot meerdere bevoegdheidsniveaus behoren, maar zal genomen worden door één overheid waarbij de andere overheden wel achter het projectbesluit zullen staan (zie onder andere de wijze waarop de bevoegde overheid wordt aangeduid).

In deze optiek van samenwerking is in het decreet geen administratieve beroepsprocedure voorzien. Dit beroep zou immers vaak behandeld worden door een overheid die ook in het proces betrokken is geweest. De procesmatige aanpak die het decreet beoogt, moet voldoende garanderen dat tijdens het proces de verschillende bekommernissen voldoende aan bod zijn kunnen komen. Een administratief beroep zou dat in feite niet in grotere mate kunnen garanderen.

2.b) Lopende initiatieven

Omgevingsvergunning

Parallel met dit decreet wordt een decreet voorbereid waarbij beoogd wordt om de stedenbouwkundige vergunning, de verkavelingsvergunning en de milieuvergunning te integreren in één vergunning, met name de omgevingsvergunning.

Voorliggend decreet heeft echter betrekking op complexe projecten, meer bepaald projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen. Het projectbesluit gaat met andere woorden verder dan een omgevingsvergunning gezien het ook machtigingen en de bestemmingswijziging omvat.

Wel is het zo dat de uitgangspunten van de procesmatige aanpak, vooropgesteld in voorliggend decreet, inzonderheid waar ze gericht zijn op stimuleren van vooroverleg, het samen brengen van verschillende belangen, het geïntegreerd zoeken naar een oplossing, ... ook gehanteerd kunnen worden bij projecten die niet als complexe projecten te beschouwen zijn, projecten waarvoor geen alternatievenonderzoek of bestemmingswijziging aan de orde is, ...

Integratie van Vlaamse bestuursrechtscolleges

Momenteel wordt tevens een decreet voorbereid waarin een overkoepelende structuur wordt uitgewerkt waarin bestaande en toekomstige Vlaamse bestuurlijke rechtscolleges kunnen worden geïncorporeerd. Op gewestelijk niveau komen volgende bestaande bestuurlijke rechtscolleges in aanmerking voor opname: de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Milieuhandavingscollege en de provinciale raad (raden) voor Verkiezingsbetwistingen. Deze rechtscolleges hebben elk hun bevoegdheid.

In elk complex project waarvoor de geïntegreerde procedure gevolgd zal worden, zal een ruimtelijke planningscomponent aanwezig zijn. Bovendien kunnen ook andere machtigingen of toestemmingen in het projectbesluit geïntegreerd worden.

Er wordt in voorliggend decreet dan ook voor geopteerd om de Raad van State bevoegd te maken voor betwistingen rond het voorkeursbesluit en het projectbesluit, dit mede gelet op het sui generis karakter van deze besluiten.

Instrumenten van het decreet Landinrichting

Momenteel wordt eveneens een decreet voorbereid met als doelstelling het bieden van een breed inzetbare ‘instrumentenkoffer’ om oplossingen op maat te bieden voor ruimtelijke projecten. Deze ‘instrumentenkoffer’ bevat diverse inrichtingsinstrumenten op het gebied van inrichting, beheer, grondverwerving, grondmobiliteit en flankerend beleid die op maat en in onderlinge samenhang kunnen worden ingezet ter realisatie van breed scala aan plannen en projecten die bijdragen aan het behoud en de ontwikkeling van de ruimte in Vlaanderen.

Bij de opmaak van het decreet betreffende complexe projecten is onderzocht of de instrumenten uit het decreet betreffende de landinrichting ook kunnen ingezet worden voor complexe projecten. Om zulks te faciliteren zijn in het decreet een aantal bepalingen ter zake opgenomen.

3. De toegang tot het decreet

3.a) Algemeen

Het decreet legt een procedure vast voor projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen. Het proces – en de procedure die er aan gekoppeld is – heeft, overeenkomstig wat is opgenomen in de Visienota van de Vlaamse Regering, tot doel een optimaler, gestroomlijnder, geordender en parallel verloop te kennen ten opzichte van de huidige afzonderlijke procedures en stappen in functie van het wijzigen van de bestemming door een RUP en het bekomen van de onderscheiden vergunningen, machtigingen en/of toelatingen. Een dergelijke geïntegreerde procedure is momenteel niet voorhanden, zodat het decreet een legistieke leemte invult.

Het decreet is niet enkel op “investeringsprojecten” van toepassing zoals aangegeven in de Visienota, maar op “projecten” in het algemeen. Omdat de term “investering” een te grote financiële connotatie heeft, wat niet het opzet is van het nieuwe proces, wordt die specificatie niet gebruikt. Bovendien wordt vertrokken vanuit een probleemstelling en niet (meteen) vanuit een concrete investering.

3.b) Eerste voorwaarde: het project vraagt om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces

In de definitie van complex project staat dat het project om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces “vraagt”. Er is uitdrukkelijk niet voor andere termen zoals “noodzaakt”, “vergt”, “vereist”, “aangewezen”, “zinvol”, ... gekozen omdat de voorziene geïntegreerde procedure niet verplichtend is en evenmin de enige is ten aanzien van complexe projecten. De term “vraagt” sluit het best aan bij de doelstelling van het proces zoals het vertaald is in het decreet inzake complexe projecten. Het gaat er immers om dat het complex project op zich kenmerken inhoudt die verantwoorden dat de geïntegreerde procedure van dit decreet wordt gevolgd. Het is de initiatiefnemer van het complexe project (al dan niet een overheid) die ervoor kan opteren om de procedure, opgenomen in het decreet, te volgen.

3.c) Tweede voorwaarde: het project is van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang

Tegelijk stelt het decreet dat één van de drie daartoe bevoegde overheden, te weten de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad moet oordelen over die toegang tot het decreet en dit kenbaar moet maken via een startbeslissing. Zij moet haar oordeel baseren op het groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang van het project én het feit dat een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces aan de orde is.

Om te kunnen uitmaken wat precies verstaan wordt onder “groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang” worden in artikel 7 een aantal objectieve criteria opgenomen op grond waarvan de overheid kan beoordelen of een initiatief al dan niet als een complex project in de zin van de ontworpen regeling kan worden beschouwd.

De criteria inzake “groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang” kunnen zowel op Vlaams, op provinciaal of op gemeentelijk niveau spelen. Op elk bestuursniveau en zowel ten aanzien van publieke als private projecten kunnen dus projecten beantwoorden aan de criteria die de toegang tot het decreet regelen.

3.d) Startschot voor de toepassing van de geïntegreerde procedure

Net zoals vandaag een ruimtelijk planproces, in casu de opmaak van een RUP, start zonder enige voorafgaande en formele “administratieve rechtshandeling”, zo zal ook het “geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces voor een complex project” van start gaan doordat de overheid na afloop van een vooroverleg over een probleemstelling het ‘startschot’ geeft.

Gezien het ‘startschot’ (in het decreet ‘startbeslissing’ genoemd) het engagement van de verschillende betrokken overheden impliceert om het proces aan te vatten overeenkomstig de bepalingen van het decreet en nog geen rechtsgevolgen voor derden creëert, wordt een startbeslissing niet beschouwd als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling.

Dit ‘startschot’ wordt steeds gegeven door een politieke overheid (met name door de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad), ook in geval zich een particulier project aandient. Met de startbeslissing wordt bevestigd dat het project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang wordt beschouwd en dat een planproces en meerdere vergunningen, machtigingen en toestemmingen nodig zijn.

Die startbeslissing is het gevolg van een verkenningsfase waarbij probleemstellingen en doelstellingen zijn scherp gesteld. Een en ander daaromtrent wordt niet vastgelegd in het decreet, net omdat elk project maatwerk vergt.

Eenieder die een complex project wil realiseren dat van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang is en dat een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt, kan opteren voor een vooroverleg over een probleemstelling met een of meerdere overheden.

Het blijft echter aan de overheid om – na een kwalitatieve verkenningsfase – op basis van de objectieve criteria opgenomen in het decreet, te oordelen een project als complex kan worden beschouwd en dienvolgens in aanmerking komt voor de toepassing van de procedure, voorzien in het decreet. Vergelijkbaar met de al dan niet opstart van een ruimtelijk uitvoeringsplan, zal de overheid oordelen of het proces tot het opstarten van het onderzoek naar een degelijke oplossing en dus alternatievenafweging in functie van een concreet project al voldoende is uitgeklaard (wat de doelstellingsformulering betreft) om wel of niet een startbeslissing te nemen.

Wanneer na afloop van dat vooroverleg geen enkele overheid zich geroepen zou voelen om een startbeslissing te nemen, omdat het project niet beantwoordt aan de toegangscriteria van het decreet, valt de initiatiefnemer terug op de afzonderlijke plan- en vergunningsprocedures.

3.e) Keuzemogelijkheid

Hierboven werd reeds gesteld dat de overheid op basis van de objectieve criteria opgenomen in het decreet, beslist of ze een engagement wil aangaan ten opzichte van een complex project.

Ten aanzien van initiatiefnemers is het geïntegreerde vergunningen- en planproces een loutere mogelijkheid die het decreet biedt, en geen verplichting.

Een initiatiefnemer kan inderdaad opteren om niet de door voorliggend decreet voorziene geïntegreerde procedure te volgen, maar de sequentiële procedures te volgen met name eerst aan de overheid te vragen om de opmaak van een RUP te overwegen, waarna hij een vergunningsaanvraag voor het project indient. Een initiatiefnemer kan er evenzeer voor opteren om – op basis van een daartoe voldoende gestoffeerd dossier – een aanvraag tot planologisch attest in te dienen. Een gunstig planologisch attest verplicht de overheid tot het opstarten van de procedure tot opmaak van een RUP.

Dit impliceert geenszins dat er geraakt kan worden aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen zoals die zijn vastgesteld door sectorale regelgeving.

Ongeacht de keuze van de initiatiefnemer, zal het niveau van rechtsbescherming en inspraak van derden hetzelfde blijven. De kennisgeving en openbaarmaking, mogelijkheden tot inspraak en participatie, de effectenonderzoeken, enz. zijn – over het geheel van het proces van een complex project – identiek aan het geheel van de overeenkomstige sequentiële sporen van de opmaak van een RUP en navolgend vergunningentraject. Overheden en burgers krijgen dus – over het geheel van het traject – gelijke garanties. De Vlaamse Regering zal dit als uitgangspunt en leidraad meenemen bij het opstellen van de nodige uitvoeringsbepalingen.

Overigens kan ook de overheid het zelf nodig achten om, vanuit de kenmerken van het project, deze procedure op te starten.

Het decreet laat toe af te wijken van beleidsplannen maar dan wel onder bepaalde voorwaarden van goedkeuring en uiteraard beoordeling daaromtrent tijdens het onderzoek en de vertrechtering naar een voorkeuroplossing. De initiatiefnemer van het complexe project dient dus alleszins bij de start de betrokken overheden te consulteren en naar de bereidheid tot samenwerking te polsen.

4. Proces en procedure

4.a) Verkenningfase en startbeslissing

Doel

Het doel van de verkenningfase is om te komen tot:

- een duidelijke, politiek, bestuurlijk en maatschappelijk gedragen omschrijving van de probleemstelling en van daaruit tot doelstellingen van het project; daartoe kunnen al voorafgaande onderzoeken nodig zijn, vooral met het oog op het scherp stellen van de probleemstelling en doelstellingen;
- een zekere vorm van maatschappelijk draagvlak, zeker wat betreft de omschrijving van de doelstellingen, de opportuniteit en sense of urgency ten aanzien van het project;
- het in kaart brengen en meenemen van de reeds bekende relevante nevendoelstellingen (eigen nevendoelstellingen en deze van andere actoren);
- het opzetten van een partnerschap en het aftoetsen van bereidheid van elk van de partners in functie van het opstarten van een proces dat tot doel heeft te zoeken naar de

best mogelijke oplossing voor het probleem of de opportuniteit; de grote lijnen van de procesaanpak uitzetten en de nodige afspraken maken (een en ander komt in de procesnota).

De verkenningsfase is niet vastgelegd in het decreet aangezien het decreet enkel het strikt noodzakelijke procedureel wil vastleggen. Enkel de term “verkenningfase” wordt in het opschrift van een hoofdstuk gebruikt.

De verkenningsfase leidt slechts tot het opstarten van een projectgedreven plannings- en vergunningsproces. In eerste instantie wordt dan ook gefocust op een verkenning van het probleem, potentiële oplossingen en dus – op dit moment – nog niet op de concrete realisatie van het project. Aan de verkenningsfase wordt dan ook geen formele consultatie (wettelijk vastgelegd openbaar onderzoek) gekoppeld. Informeel overleg met een aantal betrokken actoren en mogelijks burgerverenigingen ter voorbereiding van de startbeslissing, en het identificeren van hun belangen, is echter wel aangewezen. Het gaat daarbij om participatie om de probleemformulering en projectdefinitie voldoende scherp te krijgen.

Een maatschappelijk probleem kan naar boven komen:

- Vanuit een beleidsdocument;
- Vanuit een opportuniteit die zich aandient;
- Vanuit een initiatief van de overheid;
- Vanuit een particulier initiatief.

Het is uiteraard belangrijk dat het probleem of opportuniteit zo vroeg mogelijk op de agenda komt, bij voorkeur wanneer nog geen concreet project is uitgewerkt.

De verkenningsfase wordt zo vorm gegeven dat er bepaald kan worden of het een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang betreft.

De private initiatiefnemer betreft de betrokken overheid of overheden om te komen tot een startbeslissing. De betrokken overheid oordeelt of ze zich achter het bewuste initiatief kan scharen. Ze kan daarbij parallelle doelstellingen koppelen aan het project en het aldus tot een gezamenlijk project doen komen. Vervolgens neemt de bevoegde overheid de beslissing om een proces volgens dit decreet te voeren.

Net zoals een particulier initiatief kan ook een initiatief van de overheid leiden tot een startbeslissing vanuit een vooroverleg daaromtrent.

Het project moet, in functie van de startbeslissing, uiteraard voldoen aan de criteria die het decreet aangeeft, namelijk het moet gaan om een complex project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces noodzaakt.

De startbeslissing impliceert het engagement van de verschillende betrokken overheden om het proces aan te vatten overeenkomstig de bepalingen van het decreet.

Die engagementen worden zo nodig vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

Wanneer een overheid een startbeslissing neemt, informeert ze de andere overheden over het feit dat ze een dergelijke beslissing heeft genomen. Dit is uiteraard niet het eerste moment waarop andere overheden over de probleemstelling of opportuniteit kennis krijgen. Reeds tijdens de verkenningsfase werd met alle betrokken overheden overlegd.

Ten aanzien van de startbeslissing worden geen formele bevoegdheidsregelen vastgelegd, andere dan het feit dat de startbeslissing kan worden genomen door de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad. De startbeslissing wordt ter kennis gebracht van de andere bestuursniveaus. Als één van de andere overheden vaststelt dat, ondanks dat in de

verkenningfase bij het formuleren van de doelstellingen maximaal op elkaars bekommernissen is voortgebouwd, vooralsnog een startbeslissing wordt genomen die niet overeenkomt met eigen initiatieven, kan zo nodig het administratief toezicht spelen. Uiteraard moet zulks maximaal worden voorkomen en moet men er in de verkenningfase alles aan doen om een vergelijk te bekomen, zo nodig door de projectdefinitie bij te stellen of nóg meer in te zetten op het bereiken van gemeenschappelijke, gedragen doelstellingen.

Door informatie over projecten, vanaf het moment dat de startbeslissing is genomen, op de website inzake complexe projecten te publiceren, krijgt eenieder op een centraal punt een overzicht van alle projecten die de procedure van dit decreet volgen. Via deze – niet in het decreet opgenomen – website kan bijkomende info over de projecten (wat, waarom, participatie, in welke fase het project zit, ...) worden aangeboden.

4.b) Onderzoeksfase en voorkeursbesluit

Doel

Het doel van de onderzoeksfase is om op een geïntegreerde wijze te komen tot een weloverwogen afweging van de verschillende alternatieven die aan de probleemstelling en de doelstellingen, geformuleerd in de startbeslissing, een voldoende oplossing kunnen geven. Finaal wordt op basis van een brede waaier van onderzoeken getrechterd naar één beste oplossing die het voorwerp uitmaakt van het voorkeursbesluit.

Procesmatig worden onderzoeken en studies die momenteel vaak sequentieel verlopen minstens in tijd gelijkgeschakeld, zodat een aanzienlijke tijdswinst kan worden geboekt.

Zoals reeds aangehaald is er een integratie van het MER en de andere onderzoeken die noodzakelijk zijn om een afweging te kunnen doen in functie van het op strategisch niveau gekozen alternatief.

Alternatievenonderzoeksnota

De maatschappelijke discussie over de (mogelijke) alternatieven die onderzocht moeten worden op hun haalbaarheid, gebeurt best zo vroeg mogelijk in het proces. Het decreet voorziet ter zake een formeel inspraakmoment door een kennisgeving van het voornemen om in functie van de probleemstelling of opportuniteit bepaalde onderzoeken te verrichten.

Dit formeel inspraakmoment vindt in de onderzoeksfase kort na de startbeslissing plaats, namelijk bij de totstandkoming van de alternatievenonderzoeksnota. Op dat moment krijgt het publiek de mogelijkheid om zijn mening te geven over de alternatievenonderzoeksnota, met andere woorden over wat verder onderzocht zal worden. Het publiek kan zich op dat ogenblik uitspreken over de redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven. Zo wordt vroeg in het proces zicht gekregen op de mening van de burger en vermindert de kans dat in het verdere proces nieuwe zaken, zoals nieuwe redelijke alternatieven, worden gesignaleerd die moeten worden meegenomen, wat mogelijks met zich mee zou brengen dat bepaalde onderzoeken, inzonderheid het MER, zouden moeten worden hernomen. De nieuwe procesaanpak is net gebaseerd op logische stappen, inbreng op het juiste moment en degelijke, duidelijke en voldoende snelle besluitvorming.

Het is belangrijk het publiek zo vroeg mogelijk in het proces te bevragen. Zo kunnen bij de start van de onderzoeken alle relevante suggesties en bedenkingen mee worden genomen en een antwoord krijgen en wordt tijdverlies, door nadien nog zaken bijkomend te moeten onderzoeken, vermeden.

Bovendien wordt de alternatievenonderzoeksnota voor advies bezorgd aan de adviesinstanties, zodat ook deze hun opmerkingen, randvoorwaarden en bezorgdheden tijdig in het proces ter kennis kunnen brengen.

Geïntegreerd effectenonderzoek en goed- of afkeuring van het MER

Tijdens de onderzoeksfase moet het MER de elementen bevatten nodig voor het nemen van het voorkeursbesluit, tijdens de uitwerkingsfase zijn dit de elementen voor het nemen van het projectbesluit.

Het MER tijdens de onderzoeksfase zal dus het detailleringsniveau hebben dat nodig is voor het nemen van het voorkeursbesluit. Dit zal in principe niet hetzelfde detailleringsniveau zijn als voor een plan-MER over een RUP. Het gaat in de onderzoeksfase eerder om een strategisch niveau, in functie van het kiezen van een voorkeursalternatief. Na het nemen van het voorkeursbesluit zal tijdens de uitwerkingsfase, in functie van de verdere uitwerking en detaillering naar het projectniveau en naar de gebeurlijke bestemmingswijziging, verder gebouwd worden op het eerder strategische MER en wordt geëvolueerd naar een projectgebaseerd MER zij het dat, ter wille van de bestemmingswijziging, deze ook planelementen zal bevatten.

De onderzoeken worden aangestuurd door het projectteam als dat voorhanden is of door de projectverantwoordelijke en worden begeleid door specialisten ter zake. De kwaliteitsbeoordeling van het MER zal gebeuren door de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage (de dienst Mer). Deze dienst beoordeelt onder meer of het MER op een wetenschappelijk correcte wijze werd opgemaakt, of het voldoet aan de inhoudsvereisten zoals decretaal voorgeschreven en of de effecten van de onderzochte alternatieven voldoende werden onderzocht en aangegeven.

Ook de andere noodzakelijke onderzoeken, waaronder het ruimtelijke onderzoek, het mobiliteitsonderzoek, de kosten-baten-analyse, ..., vinden in deze fase plaats.

Deze andere afgeronde onderzoeken kunnen vóór de finalisering van de synthesesnota een informele validering krijgen van de daarvoor bevoegde instantie.

Advisering

Zoals reeds gesteld, wordt de alternatievenonderzoeksnota aan de adviesinstanties voor advies bezorgd, zodat deze hun opmerkingen tijdig in het proces ter kennis kunnen brengen. Na afloop van het geïntegreerd onderzoek wordt een synthesesnota en een voorontwerp van voorkeursbesluit opgemaakt, op basis van de verschillende effectenonderzoeksrapporten.

Het decreet voorziet tevens dat de synthesesnota en een voorontwerp van voorkeursbesluit voor advies worden voorgelegd aan de adviesinstanties, wat er voor zorgt dat gebeurlijke knelpunten maximaal zijn afgedekt vooraleer het ontwerp van voorkeursbesluit in openbaar onderzoek gaat. De adviesinstanties worden uitgenodigd op een adviesvergadering waarop zij hun advies geven en desgevallend bedenkingen formuleren of nodige flankerende maatregelen suggereren die moeten worden meegenomen bij de besluitvorming.

Vaststelling van het ontwerp van voorkeursbesluit

Na de adviesvergadering stelt de bevoegde overheid het ontwerp van voorkeursbesluit vast. Het decreet voorziet hier de mogelijkheid om af te wijken van ruimtelijke structuurplannen, plannen van aanleg en RUP's, mits hiervoor een schriftelijke instemming verkregen wordt van de hogere overheid, van wiens plannen afgeweken wordt (cfr. de artikelsgewijze bespreking, artikel 13).

Openbaar onderzoek

Bij het openbaar onderzoek over het ontwerp van voorkeursbesluit worden onder meer de onderzoeksrapporten, waaronder het goedgekeurde MER, ter inzage gelegd.

Het MER verschaft het publiek tijdens het openbaar onderzoek de nodige informatie om met kennis van zaken de risico's die aan het complexe project verbonden zijn, te kunnen beoordelen en haar bezwaren tegen het geplande project te kunnen doen gelden. Opmerkingen die ten aanzien van de onderzoeksrapporten worden geformuleerd, specifiek met betrekking tot de inhoud van deze rapporten, kunnen niet leiden tot de wijziging van deze onderzoeksrapporten. De overheid die het voorkeursbesluit wenst te nemen, moet met deze opmerkingen wel rekening houden bij het vaststellen van het definitief voorkeursbesluit.

Voorkeursbesluit

Het voorkeursbesluit dat wordt vastgesteld, is een besluit waarbij definitief gekozen wordt voor één alternatief dat in de uitwerkingsfase verder zal uitgewerkt worden in functie van het projectbesluit.

Omtrent het discussiepunt of het decreet moet voorzien in een "hiërarchie" inzake voorkeursbesluiten (om bijvoorbeeld te vermijden dat een recenter voorkeursbesluit de realisatie van een ouder – nog niet gerealiseerd – voorkeursbesluit zou hypothekeren, een hypothekeren dat overigens vaak pas bij het tot stand komen van het projectbesluit duidelijk zal worden omdat er op niveau van een voorkeursbesluit vaak nog "invulmarge" is) wordt er voor geopteerd om geen "hiërarchie"bepalingen in het decreet op te nemen. Dat zou immers leiden tot contraproductieve bepalingen in de zin van een opgelegd goedkeuringsparcours, ingebouwde schorsings- of beroepsmogelijkheden, enzovoort. Er wordt van uitgegaan dat binnen een kwaliteitsvolle procesaanpak zulks maximaal wordt meegenomen en dergelijke conflicten worden vermeden.

Binnen die procesaanpak is het wel aangewezen na te denken hoe moet worden omgegaan met een ouder voorkeursbesluit (wellicht van een andere overheid) dat in strijd zou komen met wat wordt voorbereid. Wellicht is het mogelijk de probleemstelling die heeft geleid tot het eerste voorkeursbesluit, mee te nemen in het proces van een tweede voorkeursbesluit. Men kan also trachten te vermijden dat twee voorkeursbesluiten met betrekking tot een zelfde grondgebied met mekaar in strijd komen.

4.c) Uitwerkingsfase en projectbesluit

Doel

De uitwerkingsfase heeft tot doel om het voorkeursbesluit verder te concretiseren tot het niveau van een realiseerbaar project, inclusief alle bijhorende flankerende maatregelen die voortvloeien uit de realisatie van het project of om de gevolgen van de realisatie van het project te milderen.

Projectonderzoeksnota

Daar waar in de onderzoeksfase een alternatievenonderzoeksnota wordt opgemaakt, wordt in deze fase een projectonderzoeksnota opgemaakt.

Geïntegreerd effectenonderzoek

Procesmatig worden onderzoeken, studies en ontwerpen die momenteel vaak sequentieel verlopen minstens in tijd gelijkgeschakeld, zodat ook hier een aanzienlijke tijdswinst kan worden geboekt. Het kan hier ook gaan om ontwerp opdrachten, al dan niet in een wedstrijd formule.

Inzake die geïntegreerde onderzoeken worden ook met betrekking tot deze fase de Europese MER-verplichtingen in het decreet vertaald. De Europese plan-m.e.r.- en project-m.e.r.-richtlijn worden meer bepaald rechtstreeks geïmplementeerd in huidig decreet.

Advisering

Net zoals bij het ontwerp van voorkeursbesluit is het van het ontwerp van projectbesluit dat in openbaar onderzoek zal worden gelegd, eerst formeel te laten adviseren door de adviesinstanties (overwegend overheidsdiensten) zodat minstens op administratief vlak iedereen het voorstel mee steunt en dat met die bekommernissen en de op te leggen voorwaarden in het ontwerp van beslissing al integraal rekening wordt gehouden. Het voordeel voor de burger is dat hij tijdens het openbaar onderzoek – via de synthesesnota – zicht krijgt op de standpunten (én de finale instemming) van de adviesinstanties. Ook hier is het zo dat er een adviesvergadering georganiseerd wordt, waarop de adviesinstanties uitgenodigd zijn.

Vaststelling van het ontwerp van projectbesluit

Na de adviesvergadering stelt de bevoegde overheid het ontwerp van projectbesluit vast, met ook hier de mogelijkheid tot afwijking van ruimtelijke structuurplannen, plannen van aanleg en RUP's, mits schriftelijke instemming van de hogere overheid, van wiens plannen afgeweken wordt (cfr. artikelsgewijze bespreking, artikel 22)

Openbaar onderzoek, gevolgd door de goed- of afkeuring van het MER

De kwaliteitsbeoordeling van het MER zal gebeuren door de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage. In de uitwerkingsfase gebeurt de beoordeling en goedkeuring van het MER door de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage na het openbaar onderzoek over het ontwerp van projectbesluit. Dit betekent dat tijdens het openbaar onderzoek het publiek opmerkingen zal kunnen maken op het ontwerp van MER.

In tegenstelling tot de onderzoeksfase waar een goedgekeurd MER ter inzage ligt tijdens het openbaar onderzoek, zijn er tijdens het openbaar onderzoek van de uitwerkingsfase wel opmerkingen mogelijk op de inhoud van het MER. De Europese m.e.r.-richtlijnen leggen de verplichting op aan de lidstaten om het publiek de gelegenheid te bieden haar mening te geven over het milieurapport dan wel over de milieubesluitvormingsprocedure (zie artikel 6, tweede lid, van de plan-m.e.r.-richtlijn respectievelijk artikel 6, vierde lid, van de project-m.e.r.-richtlijn). In het kader van huidig decreet wordt er voor geopteerd om in de onderzoeksfase het publiek zo vroeg mogelijk formeel te betrekken, met name over de alternatievenonderzoeksnota. Op die manier kunnen redelijke alternatieven zo vroeg mogelijk in het proces aan het publiek kenbaar gemaakt worden. In de uitwerkingsfase wordt er voor geopteerd om het publiek niet formeel te betrekken bij de projectonderzoeksnota, gelet op het feit dat daar de omschrijving van het project en de wijze waarop dit project zal onderzocht worden in de uitwerkingsfase centraal staat, maar kan het publiek zich uitspreken over de inhoud van het MER. Uiteraard kan er in de praktijk en gelet op de specificiteiten van het concrete complexe project voor geopteerd worden om te voorzien in een ruimere openbaarheid en participatie van het betrokken publiek dan deze die minimaal verplicht wordt door het decreet.

Deze inspraakmogelijkheden van het publiek op het MER in de onderzoeksfase en in de uitwerkingsfase zijn analoog aan de inspraakmogelijkheden van het publiek in het kader van de regelgeving inzake plan-MER (voor wat betreft de onderzoeksfase) en project-MER (voor wat betreft de uitwerkingsfase) van het DABM.

Projectbesluit

Met het projectbesluit worden de nodige vergunningen (stedenbouwkundige vergunning, milieuvergunning, natuurvergunning, ...), eventueel noodzakelijke machtigingen en toestemmingen (in het kader van het natuurdecreet, onroerend erfgoed, toestemmingen van de weg- en waterwegbeheerder, ...), evenals de gebeurlijk noodzakelijke bestemmingswijziging, opgenomen in één geïntegreerde en afgewogen beslissing.

Het projectbesluit is een beslissing van de bevoegde overheid over het geheel van vergunningen, machtigingen, het bestemmingsplan en actieprogramma. Het projectbesluit omvat ook aspecten van beheer, monitoring en evaluatie om de concrete uitvoering van het project te sturen en te bewaken. Parallel met (of voorafgaand aan) het projectbesluit kunnen overeenkomsten afgesloten worden met betrekking tot de verdere concrete uitwerking van die specifieke aspecten.

Het is mogelijk dat op basis van een voorkeursbesluit het uiteindelijke project(gebied) in delen opgesplitst en meerdere fases ontwikkeld zal worden. Per deel of per fase kan eventueel voorzien worden in een projectbesluit. In de onderzoeken over deze verschillende delen en fases is het wel van belang om de cumulatieve effecten van de totaliteit van het complexe project in beeld te brengen.

4.d) Uitvoeringsfase en monitoring

Doel

Het doel van deze fase is om enerzijds de eigenlijke werken zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Anderzijds is het nodig ook de nodige afspraken inzake beheer, monitoring en evaluatie concreet te implementeren.

Het realiseren van een complex project vereist een vrij lang traject. In dat traject werd het oorspronkelijke concept aangepast en aangevuld en zijn er mogelijks nevendoelstellingen bij gekomen. Er werd heel wat onderzocht, vaak met een aantal aannames. Het is dan ook van belang om, eenmaal het project gerealiseerd is, na te gaan wat de eigenlijke effecten zijn die zich in de praktijk voordoen. Monitoring betreft het nagaan of de voorspelde effecten zich voordoen, en in welke mate. Het projectbesluit bevat in voorkomend geval een aantal clausules waarin extra maatregelen voorzien worden voor het geval dat bepaalde effecten zich meer of minder zouden manifesteren. Deze verplichting tot monitoring betreft overigens een verplichting die opgelegd wordt door artikel 10 van de plan-m.e.r.-richtlijn.

5. De bevoegde overheid

Het decreet introduceert voor complexe projecten een facultatieve procedure 'sui generis', dus "enig in zijn soort", die leidt tot twee besluiten 'sui generis' (met name het voorkeursbesluit en het projectbesluit).

Het 'sui generis'-karakter van de nieuwe soorten besluiten impliceert dat de bevoegdheid tot het vaststellen van deze besluiten voor het eerst kan worden 'toegewezen' bij dit decreet en bijgevolg niet moet worden 'gedelegeerd' (*Voor het onderscheid tussen 'delegatie' van bevoegdheid en 'toewijzing' van bevoegdheid, zie P.J. DEFOORT, 'Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?', TROS 2005, pag. 324-325, nr. 57-58*).

De bevoegdheid voor het vaststellen van het voorkeursbesluit en/of het projectbesluit wordt in voorliggend decreet aan één welbepaalde overheid toegewezen (zie de definitie van 'bevoegde' overheid in artikel 2, 4° van het decreet: 'uniek bevoegde overheid voor het vaststellen van het voorkeursbesluit en/of projectbesluit inzake een complex project').

Als potentieel bevoegde overheden worden in het decreet de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad genoemd (zie artikel 6, §1). Wie van deze drie politieke overheden finaal de ‘uniek bevoegde overheid’ wordt, zal van geval tot geval verschillen. Dit hangt, via het zogenaamde ‘concentratie-effect’ dat eigen is aan de regelgeving voor complexe projecten, immers af van de feitelijke context in combinatie met de bevoegdheidsregeling, opgenomen in het decreet betreffende de omgevingsvergunning (voor het vaststellen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit).

Buiten het feit dat het één van de drie vermelde overheden is, worden er voor wat betreft de startbeslissing geen verdere formaliteiten opgelegd. De startbeslissing wordt vanuit een informeel vooroverleg in de verkenningsfase genomen door één van de aangegeven overheden. Het betreft de facto louter het engagement van de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad om een problematiek te onderzoeken in functie van een passende oplossing, waar op dat moment (nog) geen verdere bevoegdheidsaspecten mee gemoeid zijn. Het betreft een belofte tot samenwerking en/of consultatie tussen verschillende overheden, waar dat aan de orde is.

Ten aanzien van de startbeslissing worden dus geen specifieke regelen vastgelegd omtrent wie die moet nemen. Zulks laat meer vrijheden toe bij het formuleren van de doelstelling of de opportuniteit van het projectgedreven proces, zonder dat het gevaar bestaat dat te veel in de richting van één specifiek project wordt gewerkt. Wellicht is op die manier sneller een win-winsituatie en een groter maatschappelijk draagvlak ten aanzien van de formulering te bereiken. Anderzijds is het in de verkenningsfase vaak niet eenvoudig om, in functie van de startbeslissing, de doelstellingen of de opportuniteit dusdanig scherp te formuleren naar een na te streven project toe, opdat een vergelijking met de bevoegdheidsregeling volgens de omgevingsvergunning mogelijk zou zijn. Wellicht zal de formulering bij de start vaak dusdanig omvattend en algemeen zijn dat alle drie de bestuursniveaus steeds betrokken kunnen zijn. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de doelstelling om de problematiek van de verkeersoverlast en doorstroming veroorzaakt door een gewestweg doorheen een grote kern aan te pakken, waarbij de mogelijke opties zowel kunnen bestaan uit een ringweg aan de ene of aan de andere kant van de kern, als uit de herinrichting van de doortocht (tunnel, brug, ...) met alle begeleidende maatregelen vandien. De burger kan het al te projectgericht formuleren percipiëren in die zin dat van bij de start al (te) veel vast staat en er nog maar weinig inbreng kan zijn, terwijl het onderzoek naar de meest valabele oplossing nog moet worden gevoerd.

Bij een doelstelling in functie van een concreet project kan het zijn dat de andere betrokken overheden zich niet achter het concreet project scharen, waardoor het project dreigt uiteen te vallen in een “wel haalbaar” deelproject waaromtrent die ene overheid wel bevoegd is, zodat gestart wordt met een minder op een win-win-doelstelling gericht proces.

Dat voor het vaststellen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit wordt teruggevallen op de bevoegdheidsregeling inzake de omgevingsvergunning heeft te maken met het feit dat deze besluiten, ongeacht hun onmiskenbaar ‘sui generis’-karakter, wel al gericht zijn op de realisatie van een concreet project en er doorheen het proces slechts in die richting wordt gewerkt, namelijk daadwerkelijk op het terrein een project realiseren en zo het gestelde probleem op te lossen of aan de opportuniteit een invulling te geven. Bijkomend voorziet het decreet voor de concrete bevoegdheidsaanwijzing ook enige souplesse voor gevallen waar meerdere bestuursniveaus bevoegdheid inzake de omgevingsvergunning (kunnen) hebben, namelijk als het complexe project uit verschillende deelprojecten gaat. Het decreet laat toe dat bijvoorbeeld ten aanzien van een complex project dat de inrichting van een stadsbuurt inhoudt en waar bijvoorbeeld ook een gewestweg moet worden ingericht of werken noodzakelijk zijn aan een door de Vlaamse overheid beheerde waterweg, kan worden beslist om de lokale overheid aan te duiden als “bevoegde overheid” en haar dus het voorkeursbesluit te laten vaststellen. De verschillende overheden zullen tijdens het proces hun bezorgdheden inbrengen en constructief meewerken en participeren. Hiervoor zijn

afspraken nodig. Er wordt dus zeker niet uitgegaan van het principe dat, eens het finaal te realiseren project overeenkomstig de regeling inzake de omgevingsvergunning een deelproject omvat dat als een zogenaamd “Vlaams project” wordt aangeduid, dit dan automatisch door het Vlaamse niveau moet worden getrokken. Anderzijds is duidelijk dat projecten met betrekking tot grote infrastructuren, de aanleg van havens enzovoort door de Vlaamse Regering zullen worden beslist.

Het decreet maakt het mogelijk dat een lokale overheid het projectbesluit vaststelt, ook als daar deelaspecten toe behoren die, moesten de afzonderlijke sectorale procedures gevolgd worden, onder de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (of entiteiten of ambtenaren) vallen (bijvoorbeeld inzake een gewestweg of een waterweg). Omgekeerd kan de Vlaamse Regering beslissingen nemen over zaken die tot de bevoegdheid van de lokale overheid behoren, bijvoorbeeld wat betreft de zaak van de wegen (bevoegdheid van de gemeenteraad).

Het decreet legt de beslissingsbevoegdheid voor het voorkeursbesluit en het projectbesluit bij één van de drie opgesomde bestuursorganen: de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad. Deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld beslissingsbevoegdheden omvatten die momenteel toekomen aan bestuursorganen zoals de Vlaamse ministers, Polders en Wateringen, de deputatie, het college van burgemeester en schepenen of intercommunales. Het kan ook gaan om de beslissingsbevoegdheden die overeenkomstig wetten, decreten of organisatiereglementen zijn gedelegeerd of toegewezen aan de overheidsadministraties, specifieke ambtenaren (zoals de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar en de gewestelijk erfgoedambtenaar) of aan interne of externe verzelfstandigde agentschappen.

Het decreet laat dus toe dat de aangewezen bevoegde overheid in het projectbesluit alle beslissingen integreert nopens de bestemmingswijziging, de gebeurlijke meldingen, vergunningen, machtigingen en toestemmingen, voor zover die staan opgesomd in de artikelen 39, 40 en 41.

De aanwijzing van de uniek bevoegde overheid is verplicht te regelen, schriftelijk en uiterlijk op het moment van het vaststellen van het ontwerp van voorkeursbesluit of het ontwerp van projectbesluit. Hoe sneller de bevoegdheidsaanwijzing is uitgeklaard en afgesproken, des te efficiënter zal het proces verlopen.

Indien een complex project bestaat uit een aantal deelprojecten en de betrokken overheden niet tot een overeenkomst komen over de totaliteit van het project in functie van één uniek bevoegde overheid, kan men nagaan of een uitsplitsen van afzonderlijke deelprojecten (en dus onderscheiden processen) wel haalbaar en zinvol is vanuit de gestelde problematiek. Bij gebrek aan (consensus over de) concrete bevoegdheidsaanwijzing voor het vaststellen van het projectbesluit, zullen noodgedwongen huidige, sectorale procedures moeten worden gevolgd (zoals het geval is bij projecten die niet als ‘complexe projecten’ beschouwd worden). Enkele voorbeelden:

- Dient het projectbesluit te worden vastgesteld door de Vlaamse Regering maar bevat het aspecten die in het kader van de huidige, sectorale procedures tot de bevoegdheid van de gemeente behoren (omgevingsvergunning voor de niet provinciale of Vlaamse projecten of de beslissing over zaak der wegen) dan kan de Vlaamse Regering dit projectbesluit enkel vaststellen op voorwaarde dat de Vlaamse Regering door de gemeenteraad – in overleg met de Vlaamse Regering – als bevoegde overheid is aangeduid.
- Dient het projectbesluit te worden vastgesteld door de Vlaamse Regering maar bevat het aspecten die in het kader van de huidige, sectorale procedures tot de bevoegdheid van de provincie behoren (omgevingsvergunning voor provinciale projecten of de afschaffing van een buurtweg) dan kan de Vlaamse Regering dit projectbesluit enkel vaststellen op

- voorwaarde dat de Vlaamse Regering door de provincieraad – in onderling overleg met de Vlaamse Regering – als bevoegde overheid is aangeduid.
- Dient het projectbesluit te worden vastgesteld door de gemeenteraad maar bevat het aspecten die in het kader van de huidige, sectorale procedures tot de bevoegdheid van de Vlaamse Regering behoren (omgevingsvergunning voor Vlaamse projecten) dan kan de gemeenteraad dit projectbesluit enkel vaststellen op voorwaarde dat de gemeenteraad door de Vlaamse Regering in onderling overleg als bevoegde overheid is aangeduid.

Het decreet laat federale bevoegdheden ongemoeid. Dit impliceert dat bijvoorbeeld de socio-economische vergunning op vandaag nog niet in het projectbesluit kan worden geïntegreerd.

Na de de facto-opstart van het geïntegreerde vergunningen- en ruimtelijk planproces voor een complex project moet zo snel mogelijk worden uitgeklaard wie de bevoegde overhe(i)d(en) zal (zullen) zijn. Het decreet gaat er van uit dat slechts één overheid als bevoegde overheid wordt aangeduid (het beoogde concentratie-effect).

Minstens moet duidelijk zijn dat de bevoegdheidsregeling moet zijn uitgeklaard vóór elk beslismoment (en in concreto zelfs vóór elke actie die rechtstreeks gekoppeld is aan dat beslismoment, namelijk bij het vaststellen van het ontwerp van besluit).

De regeling inzake de bevoegdheid is van groot belang. Per besluit (voorkeursbesluit respectievelijk projectbesluit) kan inderdaad maar één overheid als bevoegde overheid optreden, wat impliceert dat sommige overheden voor bepaalde onderdelen van het te nemen voorkeursbesluit en/of projectbesluit hun beslissingsbevoegdheid vrijwillig zullen overdragen, gekoppeld aan voorwaarden.

De uniek bevoegde overheid draagt volgens het decreet de verantwoordelijkheid voor de startbeslissing, het voorkeursbesluit en/of het projectbesluit. Dat houdt meteen ook alles in wat daar aan vast hangt zoals de verantwoordelijkheid voor het goede procesverloop van de met het desbetreffende besluit verbonden voorbereidende fase, de inhoudelijke motivering van het besluit, de gebeurlijke klachten en beroepen er omtrent, vorderingen tot schade die er mee verband houden, inzonderheid planschade, enz.

6. Opbouw van het decreet

Het decreet werd als volgt ingedeeld:

Hoofdstuk 1 bevat inleidende bepalingen zoals definities, de doelstelling van het decreet en het toepassingsgebied.

Hoofdstuk 2 omschrijft de besluitvormingsprocedure volgens de procesaanpak. Het hoofdstuk start met een afdeling algemene bepalingen en beslissingsbevoegdheden. Vervolgens worden de verschillende procesfasen en beslismomenten belicht: i) de verkenningsfase en de startbeslissing, ii) de onderzoeksfase en het voorkeursbesluit en tenslotte iii) de uitwerkingsfase en het projectbesluit.

Hoofdstuk 3 gaat over de doorwerking van de besluiten (voorkeursbesluit en projectbesluit) met de rechtsgevolgen van deze besluiten (onder meer bouwverboden, onteigeningen en voorkooprechten) en de doorwerking van het projectbesluit (onder meer de gelijkschakeling van het projectbesluit met een aantal sectorale vergunningen, machtigingen, ...).

Hoofdstuk 4 omvat de uitvoeringsfase en monitoring.

Hoofdstuk 5 legt regelen vast inzake het verval van de besluiten (voorkeursbesluit en projectbesluit).

Hoofdstuk 6 omvat de beroepsmogelijkheden ten aanzien van het voorkeursbesluit en projectbesluit.

Hoofdstuk 7 legt (beperkte) regelen vast inzake de handhaving.

Hoofdstuk 8 omvat de wijzigingsbepalingen met betrekking tot andere regelgeving.
Hoofdstuk 9 bevat overgangs- en slotbepalingen.

7. Artikelsgewijze bespreking

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2.

Dit artikel bevat de definiëring van termen die in het decreet worden gebruikt.
Een aantal ervan worden verder toegelicht.

2° Beleidsplannen worden gedefinieerd als de door de bevoegde overheden goedgekeurde of aangenomen plannen betreffende het te voeren beleid inzake de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de mobiliteit en/of andere beleidssectoren die relevant zijn bij de beoordeling van een complex project. Met beleidsplannen worden (bijvoorbeeld) bedoeld:

Op niveau van Vlaanderen:

- Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, definitief vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 1997, en meermaals herzien;
- Het Vlaams Milieubeleidsplan 2011 – 2015, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 27 mei 2011;
- Het Mobiliteitsplan Vlaanderen;
- ...

Op niveau van de provincie:

- De provinciale ruimtelijke structuurplannen;
- ...

Op niveau van de gemeente:

- De gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen;
- De gemeentelijke milieu- en natuurbeleidsplannen;
- ...

9° De procesverantwoordelijke is verantwoordelijk voor een aantal acties die het decreet aangeeft. Hij stelt handelingen die met het proces op zich te maken hebben, niet met de feitelijke beslissingen. De uiteindelijke beslissingen blijven immers de verantwoordelijkheid van de politieke overheid. Daarnaast kan de procesverantwoordelijke nog andere procesgerelateerde taken op zich nemen, maar gelet op de verscheidenheid van die taken en de mogelijkheid deze op te nemen, worden deze taken niet aan iemand toegewezen in het decreet.

Het decreet legt niet vast wie de procesverantwoordelijke is, wel dat hij wordt aangeduid door de bevoegde overheid. De procesverantwoordelijke kan een natuurlijke persoon zijn (al dan niet een ambtenaar) dan wel een rechtspersoon of instantie (ook hier, al dan niet een publieke instantie). Verder wordt bepaald dat de procesverantwoordelijke moet worden vermeld in de procesnota.

Gezien de procesnota evolutief is en dus bijgesteld wordt naargelang het proces vordert, kan ook de procesverantwoordelijke wijzigen als het nodig blijkt om iemand anders aan te duiden voor het uitvoeren van bepaalde processtappen (hoewel dat ter wille van de duidelijkheid wellicht weinig wenselijk is).

Als er geen procesverantwoordelijke is aangeduid, is het de bevoegde overheid zelf die de acties moet ondernemen die vermeld staan in het decreet.

In geval de procesverantwoordelijke een persoon is zal de aanwijzing van de procesverantwoordelijke uiteraard steeds gebeuren mits het akkoord van diens leidinggevende en de procesverantwoordelijke functioneert onder de verantwoordelijkheid van zijn of haar leidend ambtenaar.

12° De gebieden die als ‘speciale beschermingszone’ worden beschouwd, zijn de gebieden waarvan krachtens artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (de zgn. Habitatrichtlijn) moet worden onderzocht of ze geen significante (negatieve) gevolgen kunnen ondervinden van een plan of project. Deze gebieden omvatten de speciale beschermingszones sensu stricto, zijnde enerzijds de gebieden aangewezen als speciale beschermingszone in toepassing van artikel 4 van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, thans Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: Vogelrichtlijn), en anderzijds de gebieden aangewezen als speciale beschermingszone in toepassing van art. 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Ze omvatten echter ook de gebieden die nog niet het statuut van speciale beschermingszone in toepassing van art. 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn hebben omdat ze nog niet als dusdanig zijn aangewezen door de Vlaamse Regering, een ander gewest of een andere lidstaat, maar die door de Europese Commissie wel al van communautair belang zijn verklaard in toepassing van art. 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, d.w.z. dat ze behoren tot de door de Europese Commissie vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang. Dat deze gebieden, in afwachting van hun aanwijzing als speciale beschermingszone in toepassing van de Habitatrichtlijn (SBZ-H), hier toch worden vermeld, laat zich als volgt verklaren: krachtens art. 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn gelden voor een gebied al de bepalingen van art. 6, leden 2, 3 en 4, van deze richtlijn van zodra het op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst.

Momenteel is het, wat betreft het Vlaamse Gewest, zo dat alle gebieden die krachtens art. 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn door de Vlaamse Regering aan de Europese Commissie zijn voorgesteld en die door deze laatste van communautair belang zijn verklaard, nog door de Vlaamse Regering moeten worden aangewezen als SBZ-H. Het betreft dus, in afwachting van deze aanwijzing, de gebieden die door de Vlaamse Regering definitief zijn vastgesteld krachtens art. 36bis, §6, van het decreet Natuurbehoud of die geacht worden definitief te zijn vastgesteld krachtens art. 36bis, §12, van dat decreet. Deze laatste zijn de gebieden opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002 *tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones*. De eerste zijn de gebieden die na het hiervoor vermelde besluit nog werden of worden vastgesteld volgens de in art. 36bis van het decreet Natuurbehoud bepaalde procedure.

Voor de speciale beschermingszones aangewezen in toepassing van de Vogelrichtlijn (SBZ-V) moet er geen rekening worden gehouden met een tussentijdse vaststelling van gebieden en dit om de eenvoudige reden dat de aanwijzing van SBZ-V niet fasegewijs verloopt, zoals wel het geval met de aanwijzing van SBZ-H. De aanwijzing van SBZ-V is immers de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten. Er moet hiervoor dus *niet* eerst een voorstel aan de Europese Commissie worden gedaan en vervolgens een beslissing van de

Commissie worden genomen, waarna de gebieden pas als SBZ-V zouden kunnen worden aangewezen.

Wat het Vlaamse Gewest betreft, zijn momenteel de volgende gebieden te beschouwen als speciale beschermingszones aangewezen in toepassing van de Vogelrichtlijn:

- de gebieden (over hun volledige oppervlakte) vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand,
- de gebieden (over hun volledige oppervlakte) vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 houdende de definitieve vaststelling van het gebied “Kustbroedvogels te Zeebrugge-Heist” dat in aanmerking komt als speciale beschermingszone in toepassing van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

19° Het voorkeursbesluit wordt gedefinieerd als 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. Met de term “eerste” wordt bedoeld dat het voorkeursbesluit het eerste besluit is met bepaalde (rechts)gevolgen dat betwist kan worden. De term “eerste” verhindert niet dat het procesmatig aangewezen kan zijn om - in functie van de vertrechtering - een eerste voorkeursbesluit te nemen (bijvoorbeeld de optie van een verkeersweg omheen een stad en niet een tunnel er onderdoor) en dat bij verdere onderzoeken en vertrechtering een tweede voorkeursbesluit kan volgen. Het gebruik van de term “eerste” in de definitie houdt dus niet in dat geen “tweede” voorkeursbesluit mogelijk is of dat een “tweede” voorkeursbesluit het eerste voorkeursbesluit de facto opheft.

Afdeling 2. Doelstelling en toepassingsgebied

Artikel 3.

Dit artikel is een zogenaamd doelstellingenartikel.

Het betreft een – weliswaar kort – doelstellingenartikel, maar bevat veel inhoud door de woorden “mogelijkheid”, “complex project” en “geïntegreerde besluitvormingsprocedure”.

Het woord “mogelijkheid” wijst op het feit dat degene die een complex project wil opstarten ervoor kan opteren om aan de overheid te verzoeken om de procedure van dit decreet te volgen, dan wel om de “reguliere” sequentiële procedures te volgen.

Een “complex project” is gedefinieerd als een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt. Hierboven werden reeds elementen aangegeven waaruit dit groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang zou kunnen blijken.

De “geïntegreerde besluitvormingsprocedure” bewerkstelligt die integratie van het ruimtelijk planproces en de vergunningsprocessen, en verwijst ook naar de processtappen en beslismomenten zoals opgenomen in het decreet (verkenningfase en startbeslissing, onderzoeksfase en voorkeursbesluit, uitwerkingsfase en projectbesluit, uitvoeringsfase en monitoring).

Een en ander werd uitvoeriger uitgelegd in het algemeen deel (deel 4) van deze toelichting.

Hoofdstuk 2. Besluitvormingsprocedure

Afdeling 1. Algemene bepalingen en beslissingsbevoegdheden

Artikel 4.

Dit artikel handelt over de relatie van het decreet met sectorregelgeving. Dit aspect is reeds aan bod gekomen in de algemene situering.

Dit artikel bepaalt dat de inhoudelijke verplichtingen en doelstellingen van de decreten, vermeld in artikel 39, 40 en 41 van dit decreet, blijven gelden met uitzondering van de opgesomde bepalingen van het DABM.

Dit decreet wijkt dus enkel af van de procedures vermeld in de desbetreffende decreten. Dit houdt in dat de bevoegde overheid die een beslissing neemt in het kader van dit decreet, er toe gebonden is de afwegingen te maken met inachtneming van deze sectorregelgeving. Uitzondering is gemaakt ten aanzien van titel IV, hoofdstukken II, III en VI, afdeling 3, van het DABM.

Een aantal voorbeelden van het verschil tussen inhoudelijke verplichtingen en doelstellingen versus procedurele bepalingen:

De VCRO schrijft in artikel 1.1.4 voor dat de ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat hier duidelijk om een doelstelling die ook ten aanzien van de toepassing van het decreet betreffende complexe projecten blijft gelden. Bij het zoeken naar een degelijke oplossing voor een gestelde problematiek zal dus ook de eis van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling spelen, namelijk de noodzaak tot een beheer van de ruimte ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er moet dus rekening worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Het streven naar ruimtelijke kwaliteit is dus ook een doelstelling van het decreet betreffende complexe projecten.

Titel IV van de VCRO bevat een hele reeks bepalingen rond vergunningsplicht, beoordelingsgronden en afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften. Die blijven onverminderd toepasselijk bij het decreet betreffende complexe projecten. Dezelfde titel bevat echter ook een hoofdstuk VII over de administratieve procedure voor de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning. Die procedure is niet toepasselijk voor een complex project dat het traject van het decreet betreffende complexe projecten volgt.

Ook het DABM bevat met artikel 1.2.1 een algemeen doelstellingenartikel inzake het milieubeleid waar bij de toepassing van het decreet betreffende complexe projecten rekening mee moet worden gehouden. Dat artikel bepaalt dat het milieubeleid ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties tot doel heeft ten eerste het beheer van het milieu door de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur, ten tweede de bescherming, tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijk leven en ten derde het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke habitats, ecosystemen en landschappen met ecologische waarde en het behoud van de wilde soorten, in het bijzonder van die welke bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam of endemisch zijn. De tweede paragraaf van artikel 1.2.1 van het DABM bepaalt dat het milieubeleid op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten streeft naar een hoog beschermingsniveau. Het berust onder meer op het voorzorgsbeginsel

en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Titel V van het DABM bevat algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden die van toepassing blijven op complexe projecten.

Het Milieuvergunningendecreet bevat een hoofdstuk III omtrent onder meer het opleggen van milieuvorwaarden. Die kunnen dus ook verbonden worden aan een projectbesluit in het kader van het decreet betreffende complexe projecten. Ten aanzien van hinderlijke inrichtingen die een complex project zou omvatten blijven de bepalingen van het VLAREM gelden.

Hoofdstuk II van het Milieuvergunningendecreet omvat de vergunningsprocedure en die komt dus te vervallen bij toepassing van het decreet betreffende complexe projecten.

Hierbij kan opgemerkt worden dat het decreet betreffende de omgevingsvergunning in wezen een procedureel kader beoogt te scheppen voor een geïntegreerde vergunningenprocedure waarin zowel de stedenbouwkundige als de milieuaspecten van een voorgenomen project beoordeeld worden volgens een geïntegreerde vergunningenprocedure. Het decreet betreffende de omgevingsvergunning omvat vooral procedurebepalingen. Deze procedurele bepalingen komen te vervallen bij complexe projecten die volgens de procedure van voorliggend decreet betreffende complexe projecten verlopen.

Het decreet Natuurbehoud omvat in de artikelen 6 tot en met 9 de algemene doelstellingen van het natuurbeleid. Artikel 16 schrijft de zorgplicht voor die ook bij de toepassing van het decreet betreffende complexe projecten aan te houden is.

Hierboven staan al een aantal voorbeelden van het onderscheid tussen procedurele en inhoudelijke bepalingen. Het is de uitdrukkelijke bedoeling om op de website inzake complexe projecten een en ander verder te verduidelijken op basis van concrete ervaringen. De procesaanpak – en de in het decreet opgenomen kennisgeving en adviesvergadering – garandeert dat aspecten inzake inhoudelijke sectorbepalingen snel in het proces op tafel komen en kunnen worden uitgeklaard. Deze aspecten kunnen uiteraard niet zomaar worden opzijgezet. Indien nodig kan het project tijdig worden bijgesteld. Het decreet bepaalt bovendien dat de bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren die gemachtigd zijn om in voorkomend geval de vergunningen, machtigingen of toestemmingen, vermeld in artikel 40 en artikel 41 te nemen in elk geval ook tot de te consulteren adviesinstanties behoren. Doordat deze instanties betrokken worden bij de geïntegreerde procedure zullen deze tijdens deze procedure de nodige aandacht kunnen vestigen op bepaalde (inhoudelijke) verplichtingen, zodat verplichtingen waar eventueel twijfel over zou kunnen bestaan hoe dan ook in het proces meegenomen worden, ongeacht of deze gekwalificeerd worden als inhoudelijke of eerder procedurele verplichtingen.

Artikel 36ter, § 3 tot 6, van het decreet Natuurbehoud, dat de omzetting vormt van artikel 6, leden 3 en 4, van de Habitatrichtlijn, is voor complexe projecten die de procedure van dit decreet volgen, niet van toepassing. Dit decreet voorziet namelijk in de omzetting van voormelde bepalingen uit de Habitatrichtlijn. Het betreft de bepalingen die een passende beoordeling vereisen van plannen en projecten op hun gevolgen voor speciale beschermingszones en die vastleggen onder welke voorwaarden, gelet op de conclusies van die beoordeling, toestemming voor die plannen of projecten kan worden verleend. De redenen om voor het decreet betreffende complexe projecten te voorzien in een eigen omzetting van die bepalingen en dus de bepalingen van artikel 36ter, § 3 tot 6, van het decreet Natuurbehoud buiten toepassing te plaatsen, zijn de volgende:

- meerdere bepalingen van artikel 36ter, §3, zijn in casu niet toepasbaar omdat ze verwijzen naar de regeling inzake milieueffectrapportage opgenomen in titel IV, hoofdstukken II en III van het DABM, terwijl titel IV, hoofdstukken II, III en VI, afdeling 3, voor de toepassing van dit decreet niet geldt. De plan-m.e.r.-richtlijn en project-m.e.r.-richtlijn worden immers, mede gelet op het *sui generis* karakter van voorkeurbesluit en projectbesluit, rechtstreeks omgezet in onderhavig decreet dat zich niet bedient van de termen 'plan-Mer' en 'project-Mer' uit het DABM, terwijl artikel 36ter, §3, van het decreet Natuurbehoud wel die termen gebruikt;
- Artikel 36ter, § 3 tot 6, koppelt de verplichtingen inzake de passende beoordeling en inzake het verlenen van goedkeuring aan de begrippen 'vergunningaanvraag', 'vergunningsplichtige activiteit' en 'plan of programma' (gedefinieerd in art. 2, 40°, van het decreet Natuurbehoud), terwijl onderhavig decreet met heel andere concepten werkt, namelijk 'voorkeurbesluit' en 'projectbesluit'.

Het buiten toepassing plaatsen van artikel 36ter, § 3 tot 6, heeft niet tot gevolg dat de definities die artikel 2 van het decreet Natuurbehoud geeft aan begrippen die (ook) voorkomen in artikel 36ter, § 3 tot 6, eveneens niet van toepassing zouden zijn. Voor zover de in voorliggend decreet geformuleerde omzettingbepalingen voor artikel 6, leden 3 en 4, van de Habitatrichtlijn (zie bijv. artikel 16) zich bedienen van dezelfde termen als deze gebruikt in artikel 36ter van het decreet Natuurbehoud, blijven de in het decreet Natuurbehoud gegeven definities van die termen voor voorliggend decreet van toepassing, tenzij uiteraard dit decreet een andere definitie invoert.

Procedures tot het bekomen van een sectorale vergunning, machtiging of toestemming in die bewuste sectorwetgeving worden, bij toepassing van voorliggend decreet vervangen door de procedure van dit decreet, in het geval dat die vergunning, machtiging of toestemming in het projectbesluit wordt geïntegreerd uiteraard. Dit houdt dus bijvoorbeeld in dat een projectbesluit dat de machtiging omvat zoals bedoeld in het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten niet de procedure volgt van artikel 11 van dat decreet, maar deze van voorliggend decreet. Bij de beoordeling van het projectbesluit wordt uiteraard wel rekening gehouden met de bekommernissen die ten grondslag liggen van de respectievelijke sectorwetgeving.

Eenzelfde principe geldt ten aanzien van alle in artikel 40 opgesomde sectorale vergunningen, machtigingen en toestemmingen die in het projectbesluit worden geïntegreerd.

Artikel 5.

Paragraaf 1 legt in een eerste lid vast welke principes centraal staan in de procesaanpak van de besluitvormingsprocedure van dit decreet.

Het gaat om volgende principes:

- het participatiebeginsel, namelijk het principe dat alle relevante actoren (politici, administraties, maatschappelijk middenveld, georganiseerde en niet-georganiseerde burgers) betrokken worden bij de voorbereiding van de besluitvorming;
- open communicatie en transparantie;
- het mogelijk maken van maatwerk inzake de concrete invulling van het proces;
- het geïntegreerd en oplossingsgericht samenwerken, ook bestuursniveau overschrijdend, op basis van afspraken;
- de integrerende en gelijktijdige aanpak ten aanzien van onderzoeken, inzake inspraak en participatie en naar besluitvorming toe;
- een procesregie die door de actoren wordt gedragen en een kwaliteitsvolle procesaanpak moet garanderen.

Het tweede lid verwijst naar de methodiek van die nieuwe procesaanpak. Het decreet gaat er door de vermelding van “een” methodiek van uit dat de methodiek van de routeplanner niet de enige hoeft te zijn om een degelijke procesaanpak te garanderen. Wel is het zo dat de opgesomde principes bij eender welke aanpak centraal moeten staan. De routeplanner, zoals die op een website ter beschikking zal staan, zal aangeven hoe die principes in de praktijk kunnen worden toegepast.

De routeplanner omvat ten aanzien van de kwaliteitsvolle procesaanpak een reeks van aandachtspunten, bouwstenen en/of richtlijnen om actoren van bij de eerste ideevorming van een complex project tot en met de realisatie ervan te ondersteunen.

Paragraaf 2 omschrijft de procesnota. Het decreet schrijft alleen voor dat er een procesnota moet zijn en dat die moet aangeven welke procesaanpak wordt gevolgd teneinde invulling te geven aan de principes vermeld in paragraaf 1. Het gaat om een evolutieve en indicatieve procesnota. Het gaat met andere woorden om een dynamisch document dat in de loop van het proces geactualiseerd wordt op basis van nieuwe inzichten of een gewijzigde omgevingscontext. De procesnota kan transparant gecommuniceerd worden via een projectwebsite, maar zulks wordt niet decretaal vastgelegd.

De procesnota vermeldt ook de procesverantwoordelijke en andere actoren die relevant zijn bij de beoordeling van een complex project (bijvoorbeeld de adviesinstanties).

Artikel 6.

Dit artikel bevat de bevoegdheidsregeling. In punt 5 van het algemeen deel is hier al uitgebreid op ingegaan.

Paragraaf 1 legt vast dat alleen de Vlaamse Regering, de provincieraad en de gemeenteraad een startbeslissing kunnen nemen en/of een voorkeursbesluit en/of een projectbesluit kunnen vaststellen.

Inzake de startbeslissing legt voorliggend decreet geen verdere formaliteiten op omdat die vanuit een informeel vooroverleg in de verkenningfase wordt genomen door één van de aangegeven overheden. Het betreft de facto louter het engagement van de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad om een problematiek te onderzoeken in functie van een passende oplossing waar op dat moment (nog) geen verdere bevoegdheidsaspecten mee gemoeid zijn. Het betreft een belofte tot samenwerking en/of consultatie tussen verschillende overheden waar dat aan de orde is. Ten aanzien van de startbeslissing worden geen verdere specifieke regelen vastgelegd omtrent wie deze beslissing moet nemen. Zo nodig speelt het administratief toezicht (zie deel 5 van het algemeen deel).

Paragraaf 2 legt vast dat de bevoegdheid tot het vaststellen van het voorkeursbesluit wordt uitgeoefend overeenkomstig de bevoegdheidsregeling, opgenomen in artikel 13 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning met betrekking tot het project dat met het voorkeursbesluit wordt beoogd, evenwel met dien verstande dat de bevoegdheid komt te liggen bij de Vlaamse Regering (eerste lid), bij de provincieraad en niet de deputatie (tweede lid) en de gemeenteraad en niet het college van burgemeester en schepenen (derde lid).

Het voorkeursbesluit maakt weliswaar de ruimtelijk strategische keuzes ten aanzien van een problematiek of opportuniteit zoals geformuleerd in de startbeslissing. Anderzijds betreft het een projectgedreven proces dat tot doel heeft daadwerkelijke invulling op het terrein te geven aan een oplossing voor het gestelde probleem of aan de opportuniteit. Bij de startbeslissing

kan er al enig zicht zijn op welke richting het project finaal zal (kunnen) uitgaan, maar dit koppelen aan de bevoegdheden van de omgevingsvergunning is niet eenvoudig (zie ook deel 5 van het algemeen deel). Als de projectdefinitie in de verkenningsfase nog dermate ruim is dat ten aanzien van de probleemstelling of de opportuniteit nog onnoemelijk veel verschillende invullingen mogelijk blijven, is er ten eerste geen sprake van een projectgedreven proces en is het bijna onmogelijk om gericht de onderzoeken te trechteren naar een valabele oplossing. De verkenningsfase is er op gericht de doelstellingen voldoende scherp (en dus projectgedreven) te krijgen, maar op dat moment wordt nog geen concreet project naar voor geschoven. Gaandeweg zal de duidelijkheid van de oplossing(en) voor een gestelde probleem of een opportuniteit, zeker naar het voorkeursbesluit, alleszins verder moeten toenemen, zeker ook omdat dan de locatie wordt onderzocht en naar voor geschoven. Omdat de realisatie van het “complexe project” het finale doel is van de met het decreet gepaard gaande procesaanpak, wordt de bevoegdheid bijgevolg maximaal daarop geënt.

Paragraaf 3 omvat een regeling in functie van het voorkeursbesluit voor het geval dat het complexe project meerdere deelprojecten omvat. In dat geval wordt gekeken onder welke regeling elk van die deelprojecten valt en zal het vaak zo zijn dat meer dan één bestuursniveau bevoegdheid heeft overeenkomstig de bevoegdheidsregeling van de omgevingsvergunning. Een projectgedreven proces inzake een complex project zal immers bijna steeds meerdere doelstellingen omvatten, zowel ruimtelijk als functioneel, maar kan ook doelstellingen bevatten om de betrokken bestuursniveaus en overheidsadministraties mee in het bad te krijgen. Het finaal te beslissen project kan bijgevolg een combinatie zijn van zaken die overeenkomstig het decreet betreffende de omgevingsvergunning tot de bevoegdheid van verschillende bestuursniveaus behoren (Vlaams, provinciaal of gemeentelijk). Wel moet een onderscheid gemaakt worden tussen de zogenaamde “kerndoelstelling” van een project en “ondersteunende en ondergeschikte projectdelen” ervan. Paragraaf 3 beoogt niet dat, telkens een ondersteunend of ondergeschikt projectdeel aan de orde is, nagekeken moet worden of dit ondersteunend of ondergeschikt projectdeel mogelijks onder de bevoegdheid van een ander bestuursniveau zou kunnen vallen. Paragraaf 3 is er enkel op gericht om in de gevallen waar het werkelijk om verschillende “hoofddoelstellingen” en dus meerdere deelprojecten gaat, te duiden wie van de bestuursniveaus als bevoegde overheid kan worden aangeduid.

Enkele voorbeelden:

- Als het projectgedreven proces enkel gericht is op de realisatie van een primaire weg, betreft het de facto een aangelegenheid voor de Vlaamse Regering. De geluidsschermen en de groeninkleding bij die weg zijn ondersteunende of ondergeschikte projectdelen die geen impact hebben op de bevoegdheidsregeling overeenkomstig dit artikel.
- Anders is het met bijvoorbeeld de ontwikkeling van een multifunctioneel stadsproject met kantoren, winkels en woningen waar tegelijk het projectdoel gericht is op het voorzien van een nieuwe hoofdontsluiting via wegen en een multimodaal knooppunt met uitwisseling van openbaar vervoer en grote parkings, in functie van het project, maar ook ter verdere ontwikkeling van dat stadsdeel. Dit betreft duidelijk een complex project dat bestaat uit deelprojecten die – op zich – onder de bevoegdheid van verschillende bestuursniveaus kunnen vallen overeenkomstig de bevoegdheidsregeling van het decreet betreffende de omgevingsvergunning.

Paragraaf 3 gaat er van uit dat in dat geval de betrokken bestuursniveaus in onderling overleg uitmaken wie als bevoegde overheid in het kader van voorliggend decreet wordt aangeduid. Uiteraard zal in de regel worden samengewerkt, in functie van een kwaliteitsvol proces, maar de aangewezen bevoegde overheid is de eindverantwoordelijke en staat in voor het voorkeursbesluit respectievelijk projectbesluit. Komen de betrokken bestuursniveaus niet tot een overeenkomst, moet er worden over nagedacht of de eerder geformuleerde doelstellingen voor het proces, en met andere woorden dus de projectdefinitie, wel voldoende gedragen was en niet te ruim was geformuleerd, en desnoods

dus moet worden bijgesteld. Of er kan meer worden ingezet op de bekommernissen van elk der partijen totdat wel een vergelijk wordt bekomen over het (geïntegreerde) totaalproject.

Het onderscheid tussen wat wordt verstaan onder deelprojecten en wat onder ondersteunende of ondergeschikte projectdelen zal worden geïllustreerd op de website betreffende complexe projecten.

Paragraaf 4 en 5 leggen gelijkaardige bepalingen vast als paragraaf 2 en 3 voor het projectbesluit. Uit deze paragrafen volgt de aanwijzing van de bevoegde overheid overeenkomstig de bevoegdheidsregeling inzake de omgevingsvergunning. In de artikelen 39, 40 en 41 wordt vastgelegd hoe het integreren van sectorale vergunningen, machtigingen en toestemmingen in het projectbesluit gebeurt. De bevoegdheden onder de in die artikelen opgesomde sectorale regelgeving hebben dus niet noodzakelijk impact op wie als bevoegde overheid wordt aangeduid overeenkomstig dit decreet.

Paragraaf 3 en 5 stellen dat de concrete bevoegdheidsaanwijzing (en de desgevallend daarmee gepaard gaande afspraken en voorwaarden) moet gebeuren ten laatste bij het vaststellen van het ontwerp van voorkeursbesluit resp. projectbesluit. Uiteraard zal het ter wille van de duidelijkheid, aangewezen zijn daarover vroeger in het proces uitsluitel te krijgen. Het kan zinvol zijn om – als dat mogelijk is – bij de vaststelling van het ontwerp van voorkeursbesluit al uitsluitel te geven welke overheid het latere projectbesluit dat zal volgen op het voorkeursbesluit zal vaststellen. Zo weet de burger waaraan zich te verwachten. Maar ook bij de startbeslissing zal best al onmiddellijk, of kort daarna in de procesnota, aangeven worden wie vermoedelijk het voorkeursbesluit zal vaststellen. Het is niet aangewezen meer dan de huidige bepalingen in het decreet op te nemen, om de nodige flexibiliteit te garanderen. Zo is het mogelijk dat een startbeslissing nog verdere invulling behoeft naar de alternatievenonderzoeksnota toe, zodat pas dan duidelijk wordt wie de bevoegdheid in functie van het voorkeursbesluit moet krijgen. Of het kan gaan om een problematiek waarover bij de start nog niet duidelijk is wie de bevoegdheid zal opnemen en vergt een en ander verdere afstemming. Bovendien kan een voorkeursbesluit meerdere projectbesluiten tot gevolg hebben. Ook daar is op dat moment nog niet altijd volkomen duidelijk wie welk besluit zal nemen.

Deze paragraaf 3 en 5 stellen dat de concrete bevoegdheidsaanwijzing en de desgevallend daarmee gepaard gaande afspraken en voorwaarden schriftelijk worden vastgelegd.

Afdeling 2. Verkenningfase en startbeslissing

In de titel van dit hoofdstuk wordt, hoewel de artikelen daar niet verder op ingaan, uitdrukkelijk verwezen naar de term “verkenningfase”. Gelet op het informele karakter hiervan, worden er geen bepalingen ingeschreven in het decreet. Het vermelden van de term “verkenningfase” zorgt er voor dat er een duidelijke link blijft bestaan met de procesaanpak en de routeplanner bedoeld in artikel 5. Zo is voor iedereen duidelijk hoe de fase, voorafgaand aan de startbeslissing genoemd wordt (vermijdt spraakverwarring) én wordt nogmaals het belang beklemtoond van een degelijke procesaanpak die uiteraard meer omvat dan enkel de beslismomenten.

De verkenningfase heeft tot doel te komen tot een duidelijke formulering van de problemen en doelstellingen om de startbeslissing die de overheid neemt te faciliteren en om de grote lijnen van de verdere procesaanpak uit te zetten. Zie ook het algemene hoofdstuk 4a.

In het decreet worden geen bepalingen opgenomen bijvoorbeeld over een eventueel (uniek) loket waar de private projectontwikkelaar zich kan aanmelden in functie van het vooroverleg dat tot een startbeslissing moet leiden of de organisatie van een eventueel vooroverleg (wie dat vooroverleg en dus het proces van de verkenningfase moet lanceren).

In de Routeplanner zullen hierover een aantal suggesties gegeven worden (dat vooral op maatwerk is gesteund).

Artikel 7.

In de in dit artikel bedoelde startbeslissing worden vanuit de probleemstelling de doelstellingen van het project beschreven en wordt vastgelegd dat de overheid die de startbeslissing neemt, zich engageert tot het voeren van het nodige onderzoek. De startbeslissing is uiteraard nog geen engagement tot het uitvoeren van het project of het akkoord gaan met een van de mogelijke oplossingsrichtingen die erin al kunnen voorgesteld worden. De startbeslissing zal de mogelijke oplossingsrichtingen voldoende duidelijk maken, vanuit scherp gestelde doelstellingen, om de verdere onderzoeken niet onnodig breed te laten. Enkel de logische en relevante richtingen die een zinvolle invulling kunnen geven aan de doelstellingen, zijn verder te onderzoeken. Hieraan voldoende aandacht schenken in de beginfase zal latere discussies dus kunnen vermijden. Het dient evenwel duidelijk te zijn dat de volledige range van redelijke alternatieven pas helder wordt in de onderzoeksfase, nadat de alternatievenonderzoeksnota breed kenbaar is gemaakt en nadat de input van elkeen verwerkt is in richtlijnen voor het globaal onderzoekskader.

Bij het nemen van de startbeslissing zal ook worden nagedacht over de verdere procesmatige aanpak ná de startbeslissing, inzonderheid het participatietraject. Dit wordt vertaald in een procesnota.

Paragraaf 1 bepaalt dat de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad een startbeslissing kunnen nemen.

De startbeslissing houdt het engagement in van de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad om te onderzoeken welk project aangewezen is om een probleem of doelstelling op te lossen of om op een opportuniteit in te spelen.

De startbeslissing is in die zin de loutere start van de procedure voorzien in het decreet. Om die reden worden geen verdere formaliteiten vastgelegd omtrent de startbeslissing, noch over het traject dat er aan voorafgaat. De startbeslissing moet volgens het tweede lid, op basis van een aantal vastgelegde criteria, wel de redenen aangeven waarom wordt geoordeeld dat het gaat om een complex project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt. De “toegang” werd uitvoerig belicht in punt 3 van het algemeen deel

De startbeslissing is geen uitvoerbare beslissing. Ze is dus materieel te motiveren vanuit een goed bestuur.

Paragraaf 2 bepaalt dat de overheid die de startbeslissing neemt, daarvan een afschrift stuurt aan de andere in artikel 6, §1 bedoelde overheden (Vlaamse Regering, provincieraad, gemeenteraad). Zo nodig kan die andere overheid het administratieve toezicht laten spelen (zie deel 5 van het algemeen deel).

Het bestuursniveau dat de startbeslissing neemt, maakt deze bekend. De Vlaamse Regering legt vast op welke wijze dat dient te gebeuren. Die bekendmaking moet voor alle actoren duidelijk maken dat de bekendmakende overheid inzake een bepaalde probleemstelling het engagement heeft genomen om voor deze probleemstelling, via de werkwijze van het

decreet, een onderzoek naar een passende oplossing te voeren. In functie daarvan moet de meest passende, en best zo ruim mogelijke kennisgeving gekozen worden. Dat kan gaan van een publicatie in het Belgisch Staatsblad, over een artikel in een aantal kranten, een bericht op de website inzake complexe projecten, enzovoort. Wellicht is het ook aangewezen, zeker voor projecten waar de Vlaamse Regering het initiatief neemt, om het Vlaams Parlement in te lichten (in functie van het democratisch toezicht op acties van de uitvoerende macht).

Afdeling 3. Onderzoeksfase en voorkeursbesluit

In de titel van dit hoofdstuk wordt uitdrukkelijk verwezen naar de term “onderzoeksfase”. Het vermelden van de term “onderzoeksfase” zorgt er voor dat er een duidelijke link blijft bestaan met de procesaanpak en de routeplanner, bedoeld in artikel 5. Zo is voor iedereen duidelijk hoe de fase, voorafgaand aan het voorkeursbesluit genoemd wordt (vermijdt spraakverwarring) én wordt nogmaals het belang beklemtoond van een degelijke procesaanpak die uiteraard meer omvat dan enkel de beslismomenten. Afdeling 3 legt wel vast welke formele stappen binnen de onderzoeksfase dienen te worden gezet.

De onderzoeksfase heeft tot doel om via het detecteren van de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven een globaal onderzoekskader te doorlopen en na trechtering te komen tot een voorkeursalternatief. Zie ook het algemene hoofdstuk 4b. Ook hier is het zinvol om een multidisciplinair projectteam op te richten. Dit wordt echter niet in het decreet vastgelegd.

Wat de onderzoeken betreft, worden enkel de Europeesrechtelijk verplichte milieueffectrapportage en de habitattoets in het decreet verankerd. Uiteraard is het noodzakelijk om de sectoraal verplichte onderzoeken uit te voeren, wat op geïntegreerde wijze dient te gebeuren, met het oog op een maximale afstemming tussen de verschillende onderzoeken.

Onderafdeling 1. Alternatievenonderzoeksnota

Artikel 8.

Paragraaf 1 omschrijft de alternatievenonderzoeksnota en hoe er mee wordt omgegaan.

Deze alternatievenonderzoeksnota beschrijft de doelstellingen en geeft de geografische werkingssfeer van het complexe project aan. Voor de ganse range van onderzoeken (milieu / ruimte/mobiliteit/ ...) geeft deze nota aan wat er dient te worden onderzocht. De alternatievenonderzoeksnota omvat:

- 1° een beschrijving van de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande project;
- 2° de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven;
- 3° de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen voorkeursbesluit.

Het decreet spreekt over redelijke alternatieven. Wat de term “redelijk” inhoudt, wordt hier niet gedefinieerd. Een aantal zaken lijken daarbij evident: het alternatief moet opdat het als redelijk kan worden beschouwd acceptabel zijn, haalbaar en voorhanden zonder uitzonderlijke, onaanvaardbare inspanningen. De dienst Mer heeft een handleiding opgemaakt over de alternatievenafweging en het begrip redelijke alternatieven.

Het opstellen van de alternatievenonderzoeksnota betreft een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van het project en de bevoegde overheid. Die moeten hieromtrent, op maat van het concrete project, onderling afspraken maken. Dit zal meestal resulteren in de aanstelling van een projectleider en een multidisciplinair projectteam die het proces zullen dragen en verantwoordelijk zullen zijn voor onder meer de opmaak, via een participatief traject, van de alternatievenonderzoeksnota. Om voldoende het beoogde maatwerk te garanderen wordt dit echter niet in het decreet vastgelegd.

Paragraaf 2 gaat over de adviesverlening en raadpleging van het publiek over de alternatievenonderzoeksnota.

Het derde lid handelt over het geval dat er (gewest)grensoverschrijdende effecten kunnen zijn. In dat geval bezorgt de procesverantwoordelijke de alternatievenonderzoeksnota aan de betrokken lidstaten of gewesten.

De Vlaamse Regering bepaalt de adviesinstanties en kan nadere regels vaststellen terzake. Wat deze adviesinstanties betreft dienen minstens deze instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden met het complexe project te maken kunnen krijgen, de gelegenheid te krijgen om advies te geven. De Vlaamse Regering kan tevens de wijze en voorwaarden bepalen waarop de procesverantwoordelijke de alternatievenonderzoeksnota bezorgt aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten.

Bij projecten waaromtrent de Vlaamse Regering de startbeslissing neemt is het aangewezen dat de voor het project relevante strategische adviesraden ook in deze fase geraadpleegd worden. Deze kunnen al naargelang de aard van het project verschillen. In een uitvoeringsbesluit kan de Vlaamse Regering aanduiden welke strategische adviesraden betrokken moeten worden, en voor welke projecten.

Paragraaf 3 regelt de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen, dit in het licht van het te nemen voorkeursbesluit. Dit op te maken MER situeert zich eerder op strategisch niveau en niet op projectniveau. De beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage is beperkt tot dit onderdeel van de alternatievenonderzoeksnota dat kadert binnen de opmaak van het MER. De dienst Mer neemt geen beslissing over de volledige alternatievenonderzoeksnota, die ruimer is dan de louter MER-gerelateerde elementen.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels inzake de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage en inzake de bekendmaking van die beslissing. Die bekendmaking kan bijvoorbeeld bestaan uit een publicatie op de website inzake complexe projecten.

Onderafdeling 2. Geïntegreerd effectenonderzoek

Artikel 9.

Dit artikel behandelt het geïntegreerde effectenonderzoek.

Dat geïntegreerde effectenonderzoek heeft tot doel de potentieel betekenisvolle effecten van het complexe project in kaart te brengen. Het onderzoek moet tenminste het ruimtelijke en het milieugerelateerde effectenonderzoek omvatten, op strategisch niveau.

Het ruimtelijke en het milieugerelateerde onderzoek zijn noodzakelijk vanuit het oogmerk van een complex project, namelijk een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt.

Het onderzoeksproces moet er toe leiden dat binnen de waaier van mogelijkheden het beste van de redelijke alternatieven wordt gekozen. Het gaat in de regel dus om een locatieonderzoek zodat een ruimtelijk en milieugerelateerd (met name een MER) onderzoek nodig zijn. Daarnaast zullen vaak ook andere onderzoeken aan de orde zijn: een maatschappelijke kosten-baten analyse, een mobiliteitsonderzoek, ...

Het decreet schrijft niet voor dat de geïntegreerde onderzoeken moeten uitmonden in één geïntegreerd onderzoeksrapport. De facto zullen er wellicht verschillende onderzoeksrapporten zijn. Het MER kan daarbij een afzonderlijk rapport zijn, maar het kan ook geïntegreerd worden met andere onderzoeksrapporten zoals het MOBER. Het MER moet echter, ook als het deel uitmaakt van geïntegreerde deelonderzoeksrapporten, een “herkenbaar onderdeel” uitmaken overeenkomstig de Europese verplichtingen ter zake. Hoe dat in de praktijk moet, legt het decreet niet vast.

Er wordt evenmin decretaal vastgelegd hoe de verschillende entiteiten en deskundigen betrokken dienen te worden bij onderzoeken waaromtrent zij expertise bezitten en of en hoe hun onderzoeken op een of andere manier gevalideerd worden. In de regel zullen die entiteiten behoren tot de te raadplegen adviesinstanties en kan hen ook gevraagd worden een uitspraak te doen over de kwaliteit van de onderzoeksrapporten, al dan niet los van hun advies. Zo spreekt het agentschap voor Natuur en Bos zich uit over de gebeurlijke passende beoordeling, het departement Mobiliteit en Openbare Werken spreekt zich uit over een gebeurlijk Mobiliteitsrapport, Landbouw en Visserij over een eventueel Landbouweffectenrapport, OVAM omtrent het eventuele oriënterend bodemonderzoek, enz.

Wat betreft de concrete uitvoering van een geïntegreerd effectenonderzoek, zullen in de praktijk gespecialiseerde onderzoeksbureaus en deskundigen ter zake die onderzoeken (geïntegreerd) uitvoeren, echter onder de supervisie van de initiatiefnemer van het project en de bevoegde overheid (en wellicht aangestuurd door het multidisciplinair projectteam), naar analogie met de huidige werkwijze bij een MER, een mobiliteitsonderzoek enz.

Gezien maatwerk en flexibiliteit centraal staan in dit eerder proceduredecreet, worden dergelijke zaken niet verplichtend vastgelegd.

Het decreet spreekt over potentieel betekenisvolle effecten. Dit zijn de effecten die projectgebonden moeten worden onderzocht vanuit de specifieke doelstellingen naar en ter onderbouwing van de concrete keuze toe. Dit zullen dus niet steeds voor elk project dezelfde effecten zijn. Het gaat over effecten die betekenisvol zijn vanuit het standpunt van de maatschappij, niet (of minder) vanuit de individuele burger die misschien wel relatief

relevante effecten kan aanbrengen, maar die, vanuit de formulering zoals die beoogd wordt, niet altijd voldoende betekenisvol zijn.

Het geïntegreerde onderzoek omvat in voorkomend geval de passende beoordeling (artikel 9, derde lid). Dit derde lid vormt de omzetting van artikel 6, derde lid, eerste volzin, van de Habitatrichtlijn en dit voor complexe projecten die de procedure van onderhavig decreet volgen. Zie hieromtrent ook de toelichting bij artikel 4.

De begrippen ‘plannen’, ‘projecten’ en ‘passende beoordeling’ in artikel 9, derde lid, worden eveneens gebruikt in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, zonder dat deze er gedefinieerd zijn. Voor de interpretatie van deze begrippen kan dus een beroep worden gedaan op richtsnoeren van de Europese Commissie, in het bijzonder op de door de Commissie gepubliceerde brochure *Beheer van “Natura 2000”-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)* en op de uitgebreide rechtspraak van het Hof van Justitie dat in laatste instantie als enige gemachtigd is een Europese richtlijn te interpreteren. Hetzelfde kan ook gesteld worden wat betreft het begrip ‘instandhoudingsdoelstellingen’ dat evenmin gedefinieerd is in de Habitatrichtlijn. Hier wordt wel opgemerkt dat dit begrip gedefinieerd is in het besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, besluit dat een procedure vastlegt voor de vaststelling zowel van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen als van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen gebieden, zijnde de in het Vlaamse Gewest gelegen speciale beschermingszones – gebieden die in dit decreet worden vermeld.

Hoe zit het met toetsen zoals de watertoets, de onroerend erfgoedtoets, ..., die overeenkomstig de huidige regelgeving zijn gekoppeld aan een vergunning of een bestemmingswijziging? Zijn die in de onderzoeksfase helemaal niet nodig en worden die met de toepassing van dit decreet samengebracht in het projectbesluit? Formeel moeten die toetsen uiteraard aan bod komen in de uitwerkingsfase. Maar omdat in de onderzoeksfase een project wordt voorbereid is het vaak relevant om de inhoudelijke aspecten van deze toetsen mee te nemen in het geïntegreerde effectenonderzoek tijdens de onderzoeksfase. Op die manier kunnen de resultaten van deze toetsen mee onderbouwing geven aan de keuzes in het voorkeursbesluit. Zo is het bijvoorbeeld nodig om ook al in de onderzoeksfase en dus bij het naar voor schuiven van het op strategisch niveau gekozen alternatief rekening te houden met de impact van de onderzochte alternatieven en het gekozen alternatief op de waterhuishouding van het betrokken gebied. De informatie is uiteraard bruikbaar om in de uitwerkingsfase ingepast te worden in de formele toets.

Het vierde lid voorziet dan ook de mogelijkheid dat op grond van de toepasselijke sectorale regelgeving, andere effecten dan de ruimtelijke effecten en de milieueffecten in het onderzoek op uitvoeringsniveau betrokken worden.

Artikel 10.

De inhoud van het ontwerp van MER wordt gebaseerd op de inhoudsvereisten van het plan-MER en het project-MER, zoals vermeld in artikel 4.2.8, §1, 5° en 4.3.7 van het DABM. Verder wordt bepaald dat het ontwerp van MER rekening moet houden met het detailleringsniveau van het te nemen voorkeursbesluit en met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande complexe project. Waar momenteel bijvoorbeeld een RUP in een vroege procesfase al vrij gedetailleerd is – en het plan-MER ter onderbouwing ervan dus ook – zal dit in deze onderzoeksfase veel minder het geval zijn. Het MER (en het voorkeursbesluit) zijn erop gericht een op strategisch niveau gekozen alternatief vast te leggen.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en het definitieve MER toereikend is. Deze nadere regels kunnen bestaan

uit bepalingen inzake de samenstelling van het team van erkende MER-deskundigen en inzake de rol van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage.

Artikel 11.

Paragraaf 1 behandelt de synthesesnota. Deze nota synthetiseert, op basis van de effectenonderzoeksrapporten die volgen uit het geïntegreerde effectenonderzoek, voor alle onderzochte redelijke alternatieven de eindresultaten van het geïntegreerd onderzoek. Daar moet duidelijk worden welke eventuele onduidelijkheden blijven bestaan tussen de alternatieven om deze voldoende tegen elkaar te kunnen afwegen.

Op basis van de conclusies van de effectenonderzoeksrapporten wordt eveneens een voorontwerp van voorkeursbesluit opgemaakt. Deze synthesesnota en het voorontwerp van voorkeursbesluit worden opgemaakt vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van het project en de bevoegde overheid (en in de praktijk dus wellicht door het multidisciplinaire projectteam). Er wordt echter niet regelgevend vastgelegd wie instaat voor de opmaak van deze documenten, om maatwerk te garanderen. Zo wordt ook niet vastgelegd hoe dat projectteam er al dan niet uitziet en wie in dat projectteam moet zitten.

Paragraaf 2 stelt dat de procesverantwoordelijke de synthesesnota en het voorontwerp van voorkeursbesluit bezorgt aan de door de Vlaamse Regering aangewezen adviesinstanties en dat die adviesinstanties worden uitgenodigd op een adviesvergadering.

In het decreet wordt niet vastgelegd wie het ontwerp van voorkeursbesluit opstelt. In de regel zal dat het projectteam zijn, als dat voorhanden is. Anders dan voor het ontwerp van voorkeursbesluit, worden geen vormvereisten vastgelegd voor het voorontwerp. Een en ander moet immers nog kunnen worden bijgesteld op basis van o.a. de adviezen.

De adviesvergadering is enigszins vergelijkbaar met de plenaire vergadering omtrent een RUP, zoals momenteel voorzien in de VCRO. Het bijeenroepen van deze adviesvergadering kan nuttige info verschaffen over de synthesesnota, het opgemaakte voorontwerp van voorkeursbesluit, de noodzakelijke milderende maatregelen en/of het flankerend beleid.

Er wordt gekozen voor het formeel voorleggen van het voorontwerp van voorkeursbesluit aan de aangewezen adviesinstanties, voorafgaand aan het openbaar onderzoek.

Er wordt van uitgegaan dat de belangrijkste adviesinstanties deel zullen uitmaken van het multidisciplinair projectteam dat de onderzoeksfase heeft begeleid en/of dat die adviesinstanties minstens al informeel zijn geconsulteerd bij het proces tot trechtering van de alternatieven en tot vooruitschuiven van een voorkeursalternatief. De formele adviesronde moet derhalve beschouwd worden als een finaal beoordelen van een reeds doorlopen proces en zou dus in principe niet meer voor verrassingen mogen zorgen. Het inbouwen van die formele adviesronde heeft echter als voordeel dat, als op dat moment eensgezindheid wordt bereikt, een formeel standpunt van die adviesinstanties wordt gegeven, dat gebeurlijke “laatste aandachtspunten” kunnen worden verwerkt in het ontwerp van voorkeursbesluit. Bovendien krijgt de burger tijdens het openbaar onderzoek aldus de bevestiging dat het naar voren geschoven alternatief een door iedereen (of een zo maximaal mogelijk) gedragen keuze betreft en dat elementen waarover hij bezwaar had willen formuleren, misschien al geformuleerd werden in een uitgebracht advies (waardoor hij dat bezwaar niet meer formuleert). Dat is ook de reden waarom die, in tijd vrij beperkte, stap decretaal wordt vastgelegd. De formele adviesronde verplicht ten andere de adviesinstanties om de, tijdens de informele procesfase uitgebrachte standpunten, formeel te bevestigen zodat achteraf geen discussies meer mogelijk zijn. Het garandeert de overheid die het ontwerp van voorkeursbesluit vaststelt ook dat het naar voren geschoven alternatief achteraf niet meer

onderuit gehaald wordt door andersluidende formele standpunten, tijdens het openbaar onderzoek geformuleerd door overheidsadministraties.

Alle adviesinstanties moeten ten laatste op het moment van de adviesvergadering schriftelijk of mondeling advies uitbrengen. Doen ze dat niet, mag aan hun adviesvereiste worden voorbijgegaan.

De Vlaamse Regering kan de nadere procedureregels over de adviesvergadering vastleggen.

Artikel 12.

Naar analogie met het DABM stelt dit artikel dat de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage de kwaliteit van het ontwerp van MER beoordeelt en inhoudelijk toetst aan haar beslissing inzake de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen (cfr. artikel 8, §3) en tevens aan de inhoudsvereisten van het MER (cfr. artikel 10, eerste lid).

Het MER wordt op zijn kwaliteit beoordeeld vooraleer dit rapport, samen met de synthesesnota, ter inzage ligt tijdens het openbaar onderzoek. Dit openbaar onderzoek handelt over het ontwerp van voorkeursbesluit dat op de onderzoeken en de synthesesnota is gebaseerd. Door middel van het MER krijgt het betrokken publiek de nodige informatie opdat het met kennis van zaken de risico's die verbonden zijn aan het complexe project, kan beoordelen en al dan niet bezwaren kan doen gelden op het ontwerp van voorkeursbesluit.

Het derde en vierde lid regelen de zogenaamde “heroverwegingsprocedure” voor het geval dat de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage het MER afkeurt. Aan de Vlaamse Regering wordt delegatie verleend om de nadere regels hierover te bepalen. Er wordt – naar analogie met de desbetreffende bepalingen in het DABM – alleen aan de procesverantwoordelijke de mogelijkheid verleend om een beroep te doen op deze heroverwegingsprocedure en dit enkel wanneer het MER wordt afgekeurd.

Onderafdeling 3. Ontwerp van voorkeursbesluit

Artikel 13.

Paragraaf 1 legt vast hoe moet worden gehandeld als het voorkeursbesluit afwijkt van de ruimtelijke structuurplannen.

Als wordt afgeweken van de bindende bepalingen van een ruimtelijk structuurplan van een hoger bestuursniveau dan de overheid die als bevoegde overheid is aangeduid, moet deze overheid de schriftelijke instemming hebben van dat hoger bestuursniveau. Het gaat om de instemming van de Vlaamse Regering wat betreft afwijkingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en van de deputatie wat betreft afwijkingen van het provinciaal ruimtelijk structuurplan.

De schriftelijke instemming van het hogere bestuursniveau moet er zijn ten laatste op het moment van het vaststellen van het ontwerp van voorkeursbesluit. Bovendien moet het ontwerp van voorkeursbesluit – in voorkomend geval – aangeven op welke wijze zal worden afgeweken van het richtinggevende en bindende gedeelte van ruimtelijke structuurplannen (artikel 14).

Door deze bepalingen in het decreet heeft de burger tijdens het openbaar onderzoek zicht op de afwijkingen en de gebeurlijke instemming van de hogere overheid.

Het voorkeursbesluit kan via die regeling afwijken van de bindende bepalingen van een structuurplan, het structuurplan zelf wordt er niet door gewijzigd.

Paragraaf 2 bepaalt dat een voorkeursbesluit ook kan afwijken van de voorschriften van bestaande plannen van aanleg en RUP's. Die bepaling is nodig omdat het kan voorvallen dat de provincieraad of de gemeenteraad een ontwerp van voorkeursbesluit wenst vast te stellen waarin zaken worden voorzien die niet overeenstemmen met geldende RUP's van een hoger bestuursniveau. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn waar de locatie voor een multifunctioneel kantoren- en winkelcomplex wordt gekozen op een plaats waar een gewestelijk RUP op dit moment nog een regionaal bedrijventerrein voorziet, terwijl iedereen er mee akkoord gaat dat die oorspronkelijke bestemming op die plaats niet meer gewenst is, bijvoorbeeld omdat ze te nauw aansluit bij inmiddels bewoonde gebieden.

Als de provincieraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van de voorschriften van een gewestelijk RUP, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van de voorschriften van een gewestelijk RUP of van een provinciaal RUP, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie.

De schriftelijke instemming van het hogere bestuursniveau moet er zijn ten laatste op het moment van het vaststellen van het ontwerp van voorkeursbesluit. Hierdoor wordt bereikt dat de burger tijdens het openbaar onderzoek zicht heeft op de afwijkingen en de gebeurlijke instemming van de hogere overheid.

Artikel 14.

Dit artikel bepaalt dat de bevoegde overheid (de Vlaamse Regering, de provincieraad ofwel de gemeenteraad) het ontwerp van voorkeursbesluit vaststelt.

Dit artikel legt vervolgens de inhoud van een (ontwerp van) voorkeursbesluit vast.

Het ontwerp van voorkeursbesluit omvat een uitdrukkelijke motivering van de redenen waarom wordt geoordeeld dat het initiatief in aanmerking komt als een complex project waarop de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure toegepast kan worden. Dit houdt dus in dat uitgeschreven wordt waarom het project voldoet aan de definitie van een "complex project". Ook de aanwijzing van de bevoegde overheid, vanuit de bepalingen van artikel 6, moet gemotiveerd worden (puntje 4°).

In de opsomming (tweede lid, 2°) wordt niet gesproken over een locatie-alternatief maar louter over een op strategisch niveau gekozen alternatief omdat niet altijd een locatiekwestie aan de orde is. Het kan immers ook gaan om een bepaald programma (functie-invulling) voor een locatie die bij voorbaat al vast stond. Dit zal het geval zijn bij veel van de particuliere projecten die in de procedure van het decreet zullen stappen. Daar wordt immers veelal op zoek gegaan naar de meest geschikte invulling voor een al op voorhand vaststaande grond of gebied.

Punt 6° legt vast dat de relatie met de relevante beleidsplannen moet worden beschreven. Het gebruik van de term "relatie" betekent dat van die beleidsplannen desnoods en mits motivatie ook kan worden afgeweken. Het formeel vermelden in het (ontwerp van) voorkeursbesluit maakt het voor de burger duidelijk om welke afwijkingen het gaat.

Punt 7° is een specifiek geval van gebeurlijke afwijkingen, namelijk waar het gaat om afwijkingen van de ruimtelijke structuurplannen (a) of van de plannen van aanleg en RUP's (b). De afwijkingen van plannen van een hoger bestuursniveau moeten immers toegestaan worden door die hogere overheid (zie artikel 13). Als wordt afgeweken van de richtinggevende bepalingen van een ruimtelijk structuurplan moet zulks uitdrukkelijk gemotiveerd worden.

Punt 8° vermeldt monitoringmaatregelen en flankerende maatregelen.

Volgens artikel 9, eerste lid van de plan-m.e.r.- richtlijn moet bij vaststelling van een plan of programma aan het publiek en de adviesinstanties worden meegedeeld tot welke monitoringmaatregelen besloten werd. Die maatregelen worden dus bij het ontwerp van voorkeursbesluit al aangekondigd.

Er wordt ook verwezen naar flankerende maatregelen. Er zou geopperd kunnen worden dat die maatregelen dusdanig inherent verbonden zijn aan het voorkeursbesluit dat die niet formeel moeten worden vermeld bij de zaken die een voorkeursbesluit moet omvatten. Omwille van het intrinsieke belang van die maatregelen en ook gelet op de Europese verplichtingen ter zake, is het nuttig en aangewezen om dat toch te doen. Flankerende maatregelen kunnen tot doel hebben schade te beperken, maar kunnen ook ruimer gaan, bijvoorbeeld acties in functie van de lokale handelaars.

In voorkomend geval, moeten ook bepaalde rechtsgevolgen in het ontwerp van voorkeursbesluit opgenomen worden (punt 9°). Dit betreft:

- een bouwverbod of bouwbeperkingen (artikel 28);
- de mogelijkheid het betrokken gebied te betreden om onderzoeken te doen (artikel 30);
- de mogelijkheid te onteigenen (artikel 31);
- het recht van voorkoop (artikel 34).

Punt 10° betreft de gebeurlijke integratie van instrumenten uit het decreet betreffende de landinrichting. De integratie houdt in dat de 'systematiek' van het decreet betreffende complexe projecten wordt gevolgd. Dit impliceert dat de aangewezen bevoegde overheid volgens het decreet complexe projecten (Vlaamse Regering, provincieraad of gemeenteraad), en dus niet (noodzakelijk) de overheid bepaald in het decreet betreffende de landinrichting waar de bevoegdheid om sommige machtigingen te verlenen specifiek is vastgelegd. Uiteraard is het nodig dat, in voorbereiding van het voorkeursbesluit, de bevoegde instantie, in casu de Vlaamse Landmaatschappij, wordt betrokken en wordt geconsulteerd als adviesinstantie. De in het decreet betreffende de landinrichting voorgeschreven inrichtingsnota in functie van het inzetten van een instrument is uiteraard ook nodig. De inhoud van die inrichtingsnota wordt bepaald in het decreet betreffende de landinrichting.

Het op strategisch niveau gekozen alternatief moet worden weergegeven op een grafisch plan en/of tekstueel omschreven. Als een grafisch plan wordt bijgevoegd, wordt vertrokken van volgende principes.

- ruimtelijke implicaties van het voorkeursalternatief worden best geduid middels een grafisch plan.
- het plan geeft de grote lijnen aan van de keuze, zonder dat het om een detailplan zoals een RUP gaat. Het kan bijvoorbeeld gaan om een tracé op hoofdlijnen (met reserve), een vlekkenplan met gebiedsbestemmingen, ...
- het plan is zo uitgewerkt dat de locatie relatief duidelijk wordt weergegeven, maar wordt in deze fase doorgaans niet op kadasterniveau uitgewerkt.
- doorgaans worden geen gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften toegevoegd.

Volgende elementen kunnen – alhoewel ze niet decretaal worden verankerd – ten aanzien van het (ontwerp van) voorkeursbesluit ook relevant zijn:

- de beschrijving van de maatschappelijke kosten en baten;
- de resultaten van de kostenraming (eventuele raming beschikbaarheidsvergoeding);
- de gebeurlijke resultaten van de marktverkenning en PPS-meerwaardescan (deze onderwerpen kunnen uiteraard ook al in de verkenningsfase aan bod gekomen zijn);
- de beschrijving van het gevoerde proces- en participatietraject, op basis van of met verwijzing naar (en opname van) de procesnota;
- de (eerste) afspraken naar de uitwerkingsfase toe, inclusief de reservering van de nodige procesmiddelen;
- een strategie gericht op het omgaan met voortschrijdend inzicht en leemten in de kennis.

Het (ontwerp van) voorkeursbesluit moet dusdanig zijn opgebouwd dat eenvoudig kan worden nagegaan hoe is omgegaan met de conclusies van de onderzoeken (punt 5°). Wat het milieuonderzoek betreft, is dit een verplichting die wordt opgelegd door de plan-m.e.r.-richtlijn (artikel 9, eerste lid). Die zogenaamde “milieuverklaring” kan een apart hoofdstuk van het besluit uitmaken of op een andere wijze herkenbaar zijn. Deze werkwijze wordt momenteel ook courant gebruikt bij de opmaak van RUP's waar dit in een apart, herkenbaar hoofdstuk wordt ondergebracht en waar door tabellen wordt aangegeven hoe is omgegaan met de ruimtelijke en niet-ruimtelijke milderende maatregelen.

Het in het voorkeursbesluit beschreven voorkeursalternatief moet nog voldoende vrijheidsgraden inhouden zodat uitvoeringsvarianten niet onmogelijk gemaakt worden. Maatwerk moet immers ook in de uitwerkingsfase nog mogelijk zijn. Belangrijk element is de opmaak van een heldere motivering waarom voor dit alternatief gekozen wordt. Het voorkeursbesluit bevat verder een opsomming van ruimtelijke en niet-ruimtelijke (milderende) maatregelen die van belang zijn voor een goede functionering van het project. De uitvoering van die maatregelen kan noodzakelijk zijn om meerdere redenen:

- het betreft milderende maatregelen uit het milieuonderzoek om de milieueffecten van het te realiseren project te verzachten;
- het betreft flankerend beleid om voor specifieke doelgroepen de impact van het project te verkleinen of te compenseren;
- het betreft maatregelen die het project beter inpasbaar maken in de omgeving;
- ...

Onderafdeling 4. Openbaar onderzoek

Artikel 15.

Paragraaf 1 van dit artikel omschrijft het openbaar onderzoek over het ontwerp van voorkeursbesluit dat wordt georganiseerd door de bevoegde overheid.

Om de formele consultatie voldoende vlot te laten verlopen is het aangewezen om dit slechts te organiseren op het moment dat maar één voorkeursalternatief overblijft. Als dit in de fase van het proces nog niet het geval is, moeten mogelijks bijkomende onderzoeken of bijkomend overleg plaatsvinden. Als men de trechtering niet op ambtelijk niveau kan uitvoeren, kan tussentijds een politieke beslissing over de verdere aanpak genomen worden.

Het artikel geeft aan welke documenten tijdens het openbaar onderzoek ter inzage liggen. Deze eerste paragraaf is, wat de bepaling van het “gebied” waar de ter inzagelegging moet gebeuren, gebaseerd op de huidige bepalingen van de VCRO (“elke gemeente waarvan het gebied door het ontwerp van voorkeursbesluit geheel of gedeeltelijk wordt bestreken”).

In de praktijk zal het openbaar onderzoek overigens slechts één van de vele acties zijn om het betrokken publiek in kennis te stellen. Het project kan in functie van haar noden en

specificaties nog op volgende andere wijze kenbaar worden gemaakt: via een website, nieuwsbrieven, flyers, publicaties in kranten en gemeentelijk infoblad, infoavonden, ... Bezwaren of opmerkingen zullen echter wel binnen het openbaar onderzoek geformuleerd en ingediend moeten worden.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om het openbaar onderzoek verder te regelen. Zo zal dat besluit onder meer de termijnen van het openbaar onderzoek moeten bepalen en kan bijvoorbeeld gaan over waar de inspraakreacties moeten toekomen.

Paragraaf 2 handelt over het geval dat er (gewest)grensoverschrijdende aanzienlijke effecten kunnen zijn. De procesverantwoordelijke bezorgt in dat geval de documenten met betrekking tot het ontwerp van voorkeursbesluit aan de betrokken lidstaten of gewesten.

Het tweede lid stelt dat de Vlaamse Regering nadere regels kan bepalen inzake die consultatie.

Onderafdeling 5. Voorkeursbesluit

Artikel 16.

Dit artikel bevat bepalingen over de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit.

Het tweede, derde en vierde lid van paragraaf 1 bevatten de omzetting van artikel 6, derde lid, tweede volzin, en vierde lid, van de Habitatrictlijn. Zie hierover ook de toelichting bij artikel 4.

Het tweede lid gebruikt het begrip “betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone” zoals artikel 36ter, §4, van het decreet Natuurbehoud. Bijgevolg geldt de definitie die artikel 2, 30°, van het decreet Natuurbehoud geeft aan dat begrip ook hier. Ingevolge dit tweede lid mag de bevoegde overheid, gelet op de conclusies van de passende beoordeling, het voorkeursbesluit pas definitief vaststellen nadat zij de zekerheid heeft verkregen dat het voorkeursbesluit de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone niet zal aantasten. Dit is volgens het Hof van Justitie het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn (HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02, punten 59 en 61, HvJ 26 oktober 2006, zaak C-239/04, punt 24, HvJ 20 september 2007, zaak C-304/05, punt 59).

Het derde en vierde lid vormen de omzetting van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn, op grond waarvan een plan of project dat in het kader van artikel 6, derde lid, eerste zin van de Habitatrictlijn, negatief werd beoordeeld, onder bepaalde omstandigheden toch kan worden gerealiseerd. Het Hof van Justitie heeft meermaals gesteld dat artikel 6, vierde lid, strikt moet worden uitgelegd aangezien het gaat om een uitzondering op het toestemmingscriterium, neergelegd in artikel 6, derde lid, tweede zin (HvJ 26 oktober 2006, zaak C-239/04, punten 35 en 36, HvJ 20 september 2007, zaak C-304/05, punt 82). Ook de specificatie in artikel 16, §1, vierde lid, dat de compenserende maatregelen de actieve ontwikkeling impliceren van een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan van minstens een gelijkaardige oppervlakte, is overgenomen uit artikel 36ter, §5, tweede lid, 2°, van het decreet Natuurbehoud.

Aldus sluit de omzetting in voorliggend decreet van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn zo nauw mogelijk aan bij de omzetting ervan in artikel 36ter, §5, van het decreet Natuurbehoud. Voor de uitlegging van die specificatie in kwestie kan dan ook verwezen worden naar de memorie van toelichting bij het decreet van 19 juli 2002 dat artikel 36ter heeft ingevoegd in het decreet Natuurbehoud (VI.Parl. 2001-2002, stuk 967, nr. 1).

Het vijfde lid van artikel 16, §1, verwijst, wat de prioritaire types van natuurlijke habitats en de prioritaire soorten betreft, naar de bijlagen I en II van het decreet Natuurbehoud. Bijlage I bevat namelijk de habitattypes van bijlage I van de Habitatrichtlijn die in Vlaanderen voorkomen. Dit zijn de in Vlaanderen voorkomende types natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones is vereist. In die lijst van bijlage I van het Natuurdecreet zijn de prioritaire types natuurlijke habitats in de zin van artikel 1, d), van de Habitatrichtlijn, met een asterisk gemerkt. Bijlage II van het decreet Natuurbehoud bevat de dier- en plantensoorten van bijlage II van de Habitatrichtlijn die in Vlaanderen voorkomen. Dit zijn de in Vlaanderen voorkomende soorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones is vereist. Op dit ogenblik zijn er in de bijlage II van het decreet Natuurbehoud geen soorten gemerkt als prioritaire soort in de zin van artikel 1, h), van de Habitatrichtlijn. Met andere woorden, er worden dus geen soorten vermeld die met een asterisk zijn gemerkt. Op basis van deze bijlage II, die de dier- en plantensoorten vermeldt van bijlage II van de Habitatrichtlijn, voor zover ze voorkomen in Vlaanderen, kan men dus stellen dat er op dit ogenblik geen prioritaire soorten zijn in Vlaanderen. In de lijst van bijlage II van de Habitatrichtlijn komen echter wel prioritaire soorten voor. Indien er soorten uit deze bijlage van de Habitatrichtlijn in de toekomst in Vlaanderen zouden gaan voorkomen, dan moet bijlage II van het Natuurdecreet worden aangepast. Tot die in dat geval toe te voegen soorten kunnen ook prioritaire soorten behoren. Krachtens artikel 7 van het decreet Natuurbehoud is de Vlaamse Regering overigens gemachtigd om onder meer bijlage II van hetzelfde decreet aan te passen, bijvoorbeeld als gevolg van de feitelijke vaststellingen in officiële rapporten over het voorkomen van soorten van bijlage II van de Habitatrichtlijn in Vlaanderen.

Paragraaf 2 legt vast dat het definitieve voorkeursbesluit dezelfde indeling heeft als het ontwerp van voorkeursbesluit. In het bijzonder kan hier gewezen worden op de “milieuverklaring”. Zowel het ontwerp van voorkeursbesluit als het definitief vastgestelde voorkeursbesluit moeten deze milieuverklaring bevatten. Zoals reeds gezegd is dit, wat het MER betreft, een verplichting die wordt opgelegd door de plan-m.e.r.-richtlijn (artikel 9, eerste lid). Aldus heeft de bevoegde overheid de verplichting om onder meer aan te geven hoe de milieuoverwegingen in het voorkeursbesluit werden geïntegreerd en hoe zij rekening heeft gehouden met de inspraakreacties en opmerkingen.

Bij de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit kunnen ten opzichte van het ontwerp van voorkeursbesluit slechts deze wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de inspraakreacties of opmerkingen, geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek of de consultatie van andere EU-lidstaten verdragspartijen of andere gewesten. Het gaat met andere woorden om wijzigingen die volgen uit het openbaar onderzoek en binnen de grenzen blijven van de in de onderzoeksfase onderzochte alternatieven. De bevoegde overheid zal moeten oordelen of, ingevolge de wijzigingen die worden aangebracht, al dan niet een nieuw openbaar onderzoek of andere te hernemen processtappen nodig zijn. Een nieuw openbaar onderzoek zal zeker nodig zijn als duidelijk is dat, door de wijziging, de belangen van derden in het gedrang komen.

Een voorkeursbesluit is een reglementair besluit dat een aantal zaken verordenend vastlegt (bouwverbod, ...). Zo'n besluit moet, vooraleer het definitief wordt vastgesteld, na het openbaar onderzoek – en enkel als het gaat om een beslissing van de Vlaamse Regering – voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dat geldt trouwens ook voor een projectbesluit dat door de Vlaamse Regering wordt beslist (en een RUP omvat). Ook hier zal de routeplanner de nodige aanwijzingen geven.

Onderafdeling 6. Bekendmaking en inwerkingtreding

Artikel 17.

Dit artikel regelt de bekendmaking en inwerkingtreding van het voorkeursbesluit.

De Vlaamse Regering kan nadere regels inzake de bekendmaking bepalen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om het feit dat de gemeenten het besluit ter inzage moeten leggen.

Ook wordt vastgelegd wie een afschrift van het definitief vastgestelde voorkeursbesluit ontvangt. Zoals gezegd is een voorkeursbesluit deels een reglementair besluit dat een aantal zaken verordenend vastlegt, zodat een datum van inwerkingtreding voorzien wordt. Deze inwerkingtreding wordt voorzien tien dagen na de bekendmaking van het voorkeursbesluit in het Belgisch Staatsblad.

Afdeling 4. Uitwerkingsfase en projectbesluit

In de titel van deze afdeling wordt uitdrukkelijk verwezen naar de term “uitwerkingsfase”. Het vermelden van de term “uitwerkingsfase” zorgt er voor dat er een duidelijke link blijft bestaan met de procesaanpak en routeplanner, bedoeld in artikel 5. Zo is voor iedereen duidelijk hoe de fase, voorafgaand aan het projectbesluit genoemd wordt (vermijdt spraakverwarring) én wordt nogmaals het belang beklemtoond van een degelijke procesaanpak die uiteraard meer omvat dan enkel de beslismomenten. De afdeling 4 legt wel vast welke belangrijkste stappen binnen de uitwerkingsfase dienen te worden gezet.

In deze fase, die qua procesaanpak vrij gelijkaardig is als de onderzoeksfase, wordt het voorkeursbesluit verder geconcretiseerd tot het niveau van een realiseerbaar project, inclusief alle bijhorende flankerende maatregelen die vereist zijn bij de realisatie van het project. Aldus wordt bij de toelichting bij de artikelen maximaal verwezen naar de “vergelijkbare” artikelen. Zie ook het algemene hoofdstuk 4c.

Hoewel het decreet dit niet vastlegt, lijkt het aangewezen dat een (multidisciplinair) projectteam de uitwerking naar een voldoende detailniveau, vanaf voorkeursbesluit naar een concreet project stuurt. Het mandaat van het multidisciplinaire projectteam zal na het voorkeursbesluit in de meeste gevallen bevestigd worden, maar het kan dat in de fase naar het projectbesluit toe een aantal andere instanties mee aan tafel komen en/of andere instanties wegvallen. Procesmatige afspraken worden niet expliciet vermeld in het voorkeursbesluit, maar gelijktijdig met het voorkeursbesluit wordt de procesnota geactualiseerd om een beeld te krijgen van de diverse onderdelen van het vervolgproces.

Het projectteam als dat voorhanden is of de projectverantwoordelijke maakt op basis van de procesnota en het voorkeursbesluit een projectonderzoeksnota op in functie van het verdere verloop van het proces, naar het projectbesluit toe. Ook hier zal een geïntegreerd onderzoek plaats vinden, dit keer van de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven in functie van het aangewezen alternatief. In dat geïntegreerd onderzoek is ook het MER opgenomen, evenals ontwerpmatige aspecten in functie van de feitelijke uittekening van het project.

Ook de gebeurlijk noodzakelijke bestemmingswijziging wordt bij dat onderzoek, en de concretisering naar een oplossing toe, meegenomen.

Het kan zijn dat één voorkeursbesluit leidt tot verschillende projectbesluiten. Deze zullen elk afzonderlijk wellicht een deel van wat door het voorkeursbesluit is bestreken, realiseren, al dan niet met verschillende uitwerkingsfases.

Onderafdeling 1. Projectonderzoeksnota

Artikel 18.

Paragraaf 1 omschrijft wat de projectonderzoeksnota inhoudt en wat deze bevat.

De projectonderzoeksnota omschrijft het project en de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven waardoor het in het voorkeursbesluit gekozen alternatief gerealiseerd zou kunnen worden. Het gaat daarbij om de verdere uitwerking van het alternatief dat door het voorkeursbesluit werd vastgesteld. Op de keuze die gemaakt werd in het voorkeursbesluit, wordt niet meer teruggekomen. Indien op basis van het geïntegreerde onderzoek voor het voorkeursbesluit is beslist om bij de realisatie van het voorkeursbesluit te voorzien in een aantal flankerende maatregelen, worden deze maatregelen eveneens beschreven. Voor het project, de flankerende maatregelen en de redelijke alternatieven wordt in dit document tevens beschreven op welke wijze hun effecten zullen worden onderzocht.

Het opstellen van de projectonderzoeksnota betreft een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van het project en de bevoegde overheid. Die moeten hieromtrent, op maat van het concrete project, onderling afspraken maken. Dit zal meestal resulteren in het herbekijken van de betrokken actoren, en de aanstelling van een mogelijk nieuwe projectleider dan wel een bevestiging van diens mandaat, en een hersamenstelling van het multidisciplinair projectteam. Om voldoende het beoogde maatwerk te garanderen wordt dit echter niet in het decreet vastgelegd.

Paragraaf 2 regelt hoe de adviesverlening over de projectonderzoeksnota verloopt. De projectonderzoeksnota heeft tot hoofddoel om administraties te laten adviseren over de aanpak en het voorwerp van het onderzoek.

De projectonderzoeksnota betreft een openbaar document en afhankelijk van het concrete complexe project kan het nuttig dan wel aangewezen zijn om het betrokken publiek reeds informeel te informeren dan wel te raadplegen over de projectonderzoeksnota.

Er wordt echter - in tegenstelling tot de onderzoeksfase – geen decretale verplichting ingeschreven om een formeel inspraakmoment voor het publiek te houden over de projectonderzoeksnota. Tijdens de uitwerkingsfase wordt het publiek formeel geïnformeerd en geraadpleegd tijdens het latere openbaar onderzoek over het ontwerp van projectbesluit én over het ontwerp van MER.

Het tweede lid handelt over het geval dat er (gewest)grensoverschrijdende aanzienlijke effecten kunnen zijn. In dat geval bezorgt de procesverantwoordelijke de projectonderzoeksnota aan de betrokken lidstaten of gewesten.

De Vlaamse Regering bepaalt de adviesinstanties en kan nadere regels vaststellen terzake. Wat deze adviesinstanties betreft, dienen minstens deze instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden met het complexe project te maken kunnen krijgen, de gelegenheid te krijgen om advies te geven. Bovendien is het ook duidelijk dat doorheen het proces op een of andere wijze de expertise die nodig is voor de beoordeling van de zaken die het projectbesluit omvat, moet worden meegenomen. Dat kan door de betrokken bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren deel uit te laten maken van het Projectteam, ze in te schakelen in functie van advies, ... Het besluit dat de adviesinstanties aanwijst zal daar dus rekening mee moeten houden.

De Vlaamse Regering kan tevens de wijze en voorwaarden bepalen waarop de procesverantwoordelijke de projectonderzoeksnota bezorgt aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten.

Paragraaf 3 regelt de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die moet worden opgenomen in het MER met het oog op de voorbereiding van het projectbesluit. Dit op te maken MER situeert zich eerder op projectniveau. De beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage in kwestie is beperkt tot dit onderdeel van de projectonderzoeksnota dat kadert binnen de opmaak van het MER. Deze dienst neemt geen beslissing over de volledige projectonderzoeksnota, die ruimer is dan de louter MER-gerelateerde elementen.

Onderafdeling 2. Geïntegreerd effectenonderzoek

Artikel 19.

Dit artikel behandelt het geïntegreerd onderzoek.

Er moet een geïntegreerd effectenonderzoek worden uitgevoerd dat tot doel heeft de potentieel betekenisvolle effecten van het complexe project in kaart te brengen. Het onderzoek moet tenminste het ruimtelijke en het milieugerelateerde effectenonderzoek omvatten, op uitvoeringsniveau.

Het ruimtelijke en het milieugerelateerde onderzoek zijn noodzakelijk vanuit het oogmerk van een complex project, namelijk een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt. Dat geïntegreerd onderzoeksproces moet er toe leiden dat binnen de waaier van mogelijkheden met kennis van de gegenereerde effecten één van de redelijke alternatieven wordt gekozen. Het gaat in de regel dus om een onderzoek van de uitvoeringsalternatieven zodat een ruimtelijke planningsonderzoek en milieugerelateerd onderzoek nodig zijn. Daarnaast zullen vaak ook andere onderzoeken aan de orde zijn: een maatschappelijke kosten-baten analyse, een mobiliteitsonderzoek, ...

Bij dit onderzoek komt ook het feitelijke (bouw)ontwerp aan bod.

Het decreet schrijft niet voor dat de geïntegreerde onderzoeken moeten uitmonden in één geïntegreerd onderzoeksrapport. De facto zullen er wellicht verschillende onderzoeksrapporten zijn. Het MER kan daarbij een afzonderlijk rapport zijn, maar het kan ook geïntegreerd zijn met andere onderzoeksrapporten zoals het MOBER. Het MER moet, ook als het deel uitmaakt van geïntegreerde deelonderzoeksrapporten, echter een “herkenbaar onderdeel” uitmaken overeenkomstig de Europese verplichtingen ter zake. Hoe dat in de praktijk moet, legt het decreet niet vast, omdat dat ook niet moet. Het decreet schrijft evenmin voor hoe de uitvoering van een geïntegreerd effectenonderzoek verloopt. Net zoals dat nu voor een MER, een mobiliteitsonderzoek enz. het geval is, zullen in de praktijk gespecialiseerde onderzoeksbureaus en deskundigen ter zake die onderzoeken (geïntegreerd) uitvoeren, echter onder de supervisie van de initiatiefnemer van het project en de bevoegde overheid (en wellicht aangestuurd door het multidisciplinair projectteam).

Het geïntegreerde effectenonderzoek in de uitwerkingsfase omvat desgevallend ook een passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Artikel 19, derde lid, is voor de uitwerkingsfase wat artikel 9, derde lid, is voor de onderzoeksfase. Er kan dan ook verwezen worden naar de toelichting bij artikel 9, derde lid.

Er wordt voorzien dat andere effecten dan de ruimtelijke effecten en de milieueffecten in het onderzoek op uitvoeringsniveau betrokken worden, op grond van de toepasselijke sectorale regelgeving.

Hoe de verschillende entiteiten en deskundigen betrokken dienen te worden bij onderzoeken waaromtrent zij expertise bezitten en hoe die onderzoeken op een of andere manier gevalideerd worden, wordt evenwel niet decretaal vastgelegd. In de regel zullen die entiteiten behoren tot de te raadplegen adviesinstanties en kan hen ook gevraagd worden een uitspraak te doen over de kwaliteit van de onderzoeksrapporten, al dan niet los van hun advies. Zo spreekt het agentschap voor Natuur en Bos zich uit over de gebeurlijke passende beoordeling, het departement Mobiliteit en Openbare Werken spreekt zich uit over een gebeurlijk Mobiliteitsrapport, Landbouw en Visserij over een eventueel Landbouweffectenrapport, OVAM omtrent het eventuele oriënterend bodemonderzoek, enz.

Artikel 20.

Dit artikel stelt dat de inhoud van het ontwerp van MER wordt gebaseerd op de inhoudsvereisten van het plan-MER en het project-MER, zoals vermeld in artikel 4.2.8, §1, 5° en 4.3.7 van het DABM. Verder wordt bepaald dat het ontwerp van MER rekening moet houden met het detailleringsniveau van het te nemen projectbesluit en met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande complexe project. Het MER (en het projectbesluit) is er op gericht een op uitvoeringsniveau gekozen alternatief vast te leggen.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en het definitieve MER toereikend is. Deze nadere regels kunnen bestaan uit bepalingen inzake de gebeurlijke inschakeling van erkende MER-deskundigen en inzake de rol van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage.

Artikel 21.

Paragraaf 1 behandelt de synthesesnota waarin, op basis van de effectenonderzoeksrapporten die volgen uit het geïntegreerde effectenonderzoek, voor alle onderzochte redelijke alternatieven de eindresultaten van het geïntegreerd onderzoek worden gesynthetiseerd. Uit de nota moet duidelijk worden welke eventuele onduidelijkheden blijven bestaan tussen alternatieven om deze voldoende tegen elkaar te kunnen afwegen.

De conclusies van de effectenonderzoeksrapporten zijn tevens de basis voor de synthesesnota en het voorontwerp van projectbesluit. Net zoals bij de onderzoeksfase, wordt ook hier niet decretaal vastgelegd wie instaat voor de opmaak van de synthesesnota en het voorontwerp van projectbesluit, dit om maatwerk mogelijk te maken. Deze documenten zullen worden opgemaakt vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van het project en de bevoegde overheid (en in de praktijk dus wellicht door het multidisciplinaire projectteam).

Paragraaf 2 stelt dat de procesverantwoordelijke de synthesesnota en het voorontwerp van projectbesluit moet bezorgen aan de door de Vlaamse Regering aangewezen adviesinstanties en dat die adviesinstanties worden uitgenodigd op een adviesvergadering.

Het tweede lid stelt dat tot die adviesinstanties alleszins ook de bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren behoren die gemachtigd zijn om in voorkomend geval de vergunningen, machtigingen en toestemmingen, als bedoeld artikel 40 en artikel 41 te verlenen. Elke instantie die dus momenteel in de sectorale procedures bevoegd is om vergunningen, machtigingen en toestemmingen te verlenen of bevoegdheden heeft wat de zogenaamde “Vlaamse beschermingen” betreft, zal dus in principe deel uitmaken van de te raadplegen adviesinstanties. Hen laten deel uitmaken van de adviesinstanties is belangrijk om hun (sectorale) bekommernissen mee te nemen in de totstandkoming van een valabel project.

Het decreet bepaalt niet wie het voorontwerp van projectbesluit opstelt. In de regel zal dat het projectteam zijn. Anders dan in artikel 24 over het ontwerp van projectbesluit, worden er geen vormvereisten vastgelegd voor het voorontwerp. Dit voorontwerp moet immers nog kunnen worden bijgesteld op basis van onder meer de adviezen.

De adviesvergadering is enigszins vergelijkbaar met de plenaire vergadering over een RUP of een projectvergadering over een project, zoals momenteel voorzien in de VCRO. Het bijeenroepen van deze adviesvergadering kan nuttige info verschaffen over het op basis van de synthesesnota opgemaakte voorontwerp van projectbesluit, de noodzakelijke milderende maatregelen en/of het flankerend beleid.

Er wordt gekozen voor het formeel voorleggen van het voorontwerp van projectbesluit aan de aangewezen adviesinstanties, voorafgaand aan het openbaar onderzoek.

Er wordt uitgegaan van het feit dat de belangrijkste adviesinstanties deel zullen uitmaken van het multidisciplinair projectteam dat de uitwerkingsfase heeft begeleid en/of dat die adviesinstanties minstens al informeel zijn geconsulteerd bij het proces tot trechtering van de alternatieven en tot vooruitschuiven van een voorkeur. De formele adviesronde moet derhalve beschouwd worden als een finaal beoordelen van een reeds doorlopen proces en zou dus in principe niet meer voor verrassingen mogen zorgen. Het inbouwen van die formele adviesronde heeft als voordeel dat een formeel standpunt van die adviesinstanties wordt bekomen en dat gebeurlijke “laatste aandachtspunten” kunnen worden verwerkt in het ontwerp van projectbesluit. Bovendien krijgt de burger tijdens het openbaar onderzoek aldus de bevestiging dat het naar voren geschoven alternatief een door iedereen (of een zo maximaal mogelijk) gedragen keuze betreft en dat elementen waarover hij bezwaar had willen formuleren, misschien al geformuleerd werden in een uitgebracht advies (waardoor hij dat bezwaar niet meer formuleert gezien dit reeds behandeld werd). Dat is ook de reden waarom die, in tijd vrij beperkte, stap decretaal wordt vastgelegd. De formele adviesronde verplicht ten andere de adviesinstanties ook om de, tijdens de informele procesfase uitgebrachte standpunten, formeel te bevestigen zodat achteraf geen discussies meer mogelijk zijn. Het garandeert de overheid die het ontwerp van projectbesluit vaststelt ook dat het naar voren geschoven alternatief achteraf niet meer onderuit gehaald wordt door andersluidende formele standpunten, tijdens het openbaar onderzoek geformuleerd door overheidsadministraties.

Alle adviesinstanties moeten uiterlijk op het moment van de adviesvergadering advies uitbrengen. Doen ze dat niet, dan mag aan hun adviesvereiste worden voorbijgegaan.

De Vlaamse Regering kan nadere procedureregels over de adviesvergadering vastleggen. In elk geval lijkt het nodig dat ambtenaren die een dergelijke adviesvergadering zullen leiden, thuis moeten zijn in het omgaan met tegenstrijdigheden in standpunten, vanuit een streven om die in functie van een geïntegreerd eindadvies finaal maximaal weg te werken en naar een oplossing toe te werken.

Onderafdeling 3. Ontwerp van projectbesluit

Artikel 22.

Paragraaf 1 legt vast hoe moet gehandeld worden als het projectbesluit afwijkt van de ruimtelijke structuurplannen.

Als wordt afgeweken van de bindende bepalingen van een ruimtelijk structuurplan van een hoger bestuursniveau dan de overheid die als bevoegde overheid is aangeduid, moet deze overheid de schriftelijke instemming hebben van dat hogere bestuursniveau. Het gaat dan om de instemming van de Vlaamse Regering wat betreft afwijkingen van het Ruimtelijk

Structuurplan Vlaanderen en van de deputatie wat betreft afwijkingen van het provinciaal ruimtelijk structuurplan.

De schriftelijke instemming van het hogere bestuursniveau moet er zijn ten laatste op het moment van het vaststellen van het ontwerp van projectbesluit. Als de schriftelijke instemming voor de bewuste afwijking al is bekomen in het kader van de totstandkoming van het voorkeursbesluit, is die instemming uiteraard op dit moment niet opnieuw nodig.

Zoals ook geldt bij het ontwerp van voorkeursbesluit, moet het ontwerp van projectbesluit – in voorkomend geval – aangeven op welke wijze zal worden afgeweken van het richtinggevende en bindende gedeelte van ruimtelijke structuurplannen (artikel 23). Door deze bepalingen in het decreet heeft de burger tijdens het openbaar onderzoek zicht op de afwijkingen en de gebeurlijke instemming van de hogere overheid.

Het projectbesluit kan via die regeling afwijken van de bindende bepalingen van een structuurplan, het structuurplan zelf wordt er niet door gewijzigd.

Paragraaf 2 bepaalt dat een ontwerp van projectbesluit ook kan afwijken van de voorschriften van (bestaande) plannen van aanleg en RUP's. Die bepaling is nodig omdat het kan voorvallen dat de provincieraad of de gemeenteraad een ontwerp van projectbesluit wenst vast te stellen waarin zaken worden voorzien die niet overeenstemmen met geldende RUP's van een hoger bestuursniveau. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn waar een multifunctioneel kantoren- en winkelcomplex wordt voorgesteld op een plaats waar een gewestelijk RUP op dit moment nog een regionaal bedrijventerrein voorziet, terwijl iedereen er mee akkoord gaat dat die oorspronkelijke bestemming op die plaats niet meer gewenst is, bijvoorbeeld omdat ze te nauw aansluit bij inmiddels bewoonde gebieden.

Als de provincieraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van een gewestelijk RUP, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van een gewestelijk RUP of van een provinciaal RUP, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering respectievelijk de deputatie.

De schriftelijke instemming van het hogere bestuursniveau moet er zijn ten laatste op het moment van het vaststellen van het ontwerp van projectbesluit. Hierdoor wordt bereikt dat de burger tijdens het openbaar onderzoek zicht heeft op de afwijkingen en de gebeurlijke instemming van de hogere overheid.

Als de schriftelijke instemming voor de bewuste afwijking al is bekomen in het kader van de totstandkoming van het voorkeursbesluit, is die instemming uiteraard op dit moment niet opnieuw nodig. In de mate dat in de vorige fase de afwijking nog onvoldoende scherp kon worden geformuleerd omdat het op dat moment om de loutere keuze van een op strategisch niveau gekozen alternatief ging, kan op dit moment een bijkomende instemming nodig zijn, gebaseerd op het grotere detailniveau vereist voor het projectbesluit.

Artikel 23.

Dit artikel bepaalt dat de bevoegde overheid (de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad) het ontwerp van projectbesluit vaststelt.

Het tweede lid bepaalt nog eens uitdrukkelijk dat het projectbesluit invulling geeft aan het voorkeursbesluit. Het gaat inderdaad om een projectgedreven proces dat zich stelselmatig, vanaf de startbeslissing, over het voorkeursbesluit, naar een concreet project richt dat een

oplossing moet bieden aan een gesteld probleem of een invulling geeft aan een opportuniteit.

Het artikel legt in het derde lid de inhoud van een (ontwerp van) projectbesluit vast.

Het (ontwerp van) projectbesluit moet dusdanig zijn opgebouwd dat eenvoudig kan worden nagegaan hoe is omgegaan met de conclusies van de onderzoeken (punt 4°). Wat het milieuonderzoek betreft, is dit een vereiste vanuit Europa. Die zogenaamde “milieuverklaring” kan een apart hoofdstuk van het besluit uitmaken of op een andere wijze herkenbaar zijn. Deze werkwijze wordt momenteel ook courant gebruikt bij de opmaak van RUP's waar dit in een apart, herkenbaar hoofdstuk wordt ondergebracht en waar door tabellen wordt aangegeven hoe is omgegaan met de ruimtelijke en niet-ruimtelijke milderende maatregelen.

Het ontwerp van projectbesluit omvat een uitdrukkelijke motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid, vanuit de bepalingen van artikel 6 (punt 3°).

Punt 5° legt vast dat de relatie met de relevante beleidsplannen moet worden beschreven. Het gebruik van de term “relatie” betekent dat van die beleidsplannen desnoods en mits motivatie ook kan worden afgeweken. Het formeel vermelden in het (ontwerp van) projectbesluit maakt het voor de burger duidelijk om welke afwijkingen het gaat.

Punt 6° is een specifiek geval van gebeurlijke afwijkingen, namelijk waar het gaat om afwijkingen van de ruimtelijke structuurplannen (a) of van de plannen van aanleg en RUP's (b). De afwijkingen van plannen van een hoger bestuursniveau moeten immers toegestaan worden door die hogere overheid (zie artikel 22).

Punt 7° houdt in dat het projectbesluit moet aangeven als welke (sectorale) vergunningen, machtigingen en toestemmingen, zoals bedoeld in de artikelen 40 en 41, het besluit geldt. Wat de zogenaamde “Vlaamse beschermingen” vermeld in artikel 41 betreft, moet het projectbesluit aangeven hoe die desgevallend gewijzigd worden. Als wijzigingen daaromtrent worden gekoppeld aan het projectbesluit, moeten die dus ook uitdrukkelijk worden vermeld, niet enkel in het tekstgedeelte van het projectbesluit maar ook op het grafisch plan.

Punt 8° stelt dat in voorkomend geval een herkenbaar onderdeel dat geldt als RUP, vermeld in artikel 2.2.2. van de VCRO, moet worden toegevoegd. In het decreet wordt uitdrukkelijk “in voorkomend geval” opgenomen omdat het mogelijk kan zijn dat een voorkeursbesluit uitwerking kan vinden in meerdere projectbesluiten, waarbij bijvoorbeeld een eerste projectbesluit wordt opgemaakt waarbij géén bestemmingswijziging aan de orde is (terwijl dit bij later volgende projectbesluiten wel het geval is). Het kan ook dat vooralsnog na het ruimtelijk planproces in de onderzoeksfase waarbij locatiealternatieven zijn onderzocht en afgewogen, blijkt dat geen feitelijke bestemmingswijziging vereist is voor het tot stand gekomen alternatief en de uitwerking ervan.

Punt 9° stelt dat het projectbesluit, in voorkomend geval, ook de acties, maatregelen, voorwaarden, lasten of instrumenten bij het alternatief dat gekozen is op uitvoeringsniveau, bevat. Het gaat om diverse soorten van acties, maatregelen, voorwaarden, lasten en dergelijke meer zoals die bijvoorbeeld zijn bedoeld in artikel 4.2.19 van de VCRO, milieuvoorwaarden uit het VLAREM, bijzondere milieuvoorwaarden, ...

Punt 10° vermeldt monitoringmaatregelen.

Volgens artikel 9, eerste lid van de plan-m.e.r.-richtlijn moet bij vaststelling van een plan of programma aan het publiek en de adviesinstanties worden meegedeeld tot welke de monitoringmaatregelen besloten werd. Die maatregelen worden dus bij het ontwerp van projectbesluit al aangekondigd.

Er wordt ook verwezen naar flankerende maatregelen. Zoals bij het voorkeursbesluit is het zo dat, omwille van het intrinsieke belang van die maatregelen en ook gelet op de Europese verplichtingen ter zake, het nuttig en aangewezen is om naar deze maatregelen te verwijzen.

In voorkomend geval, moeten ook bepaalde rechtsgevolgen in het ontwerp van projectbesluit opgenomen worden (punt 11°). Dit betreft:

- de mogelijkheid het betrokken gebied te betreden om onderzoeken te doen (artikel 30);
- de mogelijkheid te onteigenen (artikel 31);
- de mogelijkheid een rooilijnplan op te maken (artikel 32);
- de mogelijkheid om een grondruilplan te koppelen aan het projectbesluit (artikel 33);
- het recht van voorkoop (artikel 34).

Wat onteigeningen en het recht van voorkoop betreft, is het evenwel zo dat deze slechts vervallen bij het verval van een voorkeursbesluit zelf en dat deze blijven doorlopen op basis van het voorkeursbesluit tenzij het projectbesluit iets anders bepaalt.

Voor onteigeningen en het recht van voorkoop wordt dan ook opgemerkt dat de inwerkingtreding van het projectbesluit (artikel 36, tweede alinea, 1°) niet automatisch betekent dat de procedure moet worden herbegonnen.

Punt 12° betreft de gebeurlijke integratie van instrumenten uit het decreet betreffende de landinrichting. De integratie houdt in dat de 'systematiek' van het decreet betreffende complexe projecten wordt gevolgd. Dit wil zeggen dat de aangewezen bevoegde overheid volgens het decreet complexe projecten beslist over het betrokken instrument, anders dan bepaald in het decreet betreffende de landinrichting waar sommige machtigingen specifiek zijn bepaald. Uiteraard is het nodig dat, in voorbereiding van het projectbesluit, de bevoegde instantie, in casu de Vlaamse Landmaatschappij, wordt betrokken en geconsulteerd als adviesinstantie. De in het decreet betreffende de landinrichting voorgeschreven inrichtingsnota in functie van het inzetten van een instrument is nodig. De inhoud van die inrichtingsnota wordt bepaald in het decreet betreffende de landinrichting.

Punt 13° stelt dat het projectbesluit in voorkomend geval de verschillende fasen van de uitvoering en de aanvangsdatum van die fasen moet opnemen. Dat is belangrijk omdat per fase de verder bepaalde vervalregeling geldt. Uitvoering in fasen kan bijvoorbeeld aangewezen zijn als het projectbesluit de vervanging van een aantal bruggen over een kanaal inhoudt. Het is duidelijk dat de uitvoering van de werken over een aantal jaren gespreid verlopen en een fasering kan vermijden dat halfweg de uitvoering het projectbesluit zou vervallen. Uiteraard zal een en ander ook volgen uit de voorbereiding van het projectbesluit en kan de burger zich gebeurlijk tijdens het openbaar onderzoek uitspreken over die gefaseerde uitvoering.

In het derde lid van het artikel wordt opgelegd dat, als het voorkeursbesluit resulteert in meerdere concrete projecten, en dus projectbesluiten, het projectbesluit ten informatieve titel moet aangeven wat de stand van verwezenlijking is van het voorkeursbesluit en de andere hieraan gekoppelde projectbesluiten. Dit is des te belangrijker wat de rechtsgevolgen betreft die aan het voorkeursbesluit zijn verbonden.

Onderafdeling 4. Openbaar onderzoek

Artikel 24.

Dit artikel omschrijft het openbaar onderzoek van het ontwerp van projectbesluit dat wordt georganiseerd door de bevoegde overheid.

Hier wordt uitdrukkelijk het ontwerp van MER als voorwerp van het openbaar onderzoek vermeld. Tijdens de uitwerkingsfase zijn, anders dan bij de onderzoeksfase, tijdens het openbaar onderzoek opmerkingen mogelijk op het ontwerp van MER. Het ontwerp van MER ligt met andere woorden niet louter “ter inzage” tijdens het openbaar onderzoek.

Welke documenten wel tijdens het openbaar onderzoek ter inzage liggen, worden opgesomd.

Inspiraakreacties die vragen om terug te komen op het voorkeursbesluit, zijn onontvankelijk. Dat terugkomen op het voorkeursbesluit kan uiteraard niet de de hoofdbestanddelen van het besluit betreffen (bijvoorbeeld het wijzigen van een brug door een tunnel). Het voorkeursbesluit is immers een belangrijk klikmoment is de procesaanpak volgens het decreet.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om het openbaar onderzoek verder te regelen. In dat uitvoeringsbesluit kunnen onder meer de termijnen van het openbaar onderzoek worden bepaald, en dat inspraakreacties uiterlijk de laatste dag van het openbaar onderzoek worden toegezonden aan of afgegeven tegen ontvangstbewijs op het in de aankondiging vermelde adres.

Ook in deze fase is het zo dat in de praktijk het openbaar onderzoek slechts één van de vele acties zal zijn om het publiek in kennis te stellen van het ontwerp van projectbesluit. Het complex project kan in functie van haar noden en specificaties nog op andere wijze kenbaar worden gemaakt. Het openbaar onderzoek is wel de gelegenheid om bezwaren of opmerkingen te formuleren.

Paragraaf 2 handelt over het geval dat er (gewest)grensoverschrijdende aanzienlijke effecten kunnen zijn. De procesverantwoordelijke bezorgt in dat geval de documenten met betrekking tot het ontwerp van projectbesluit aan de betrokken lidstaten of gewesten. Thans doet de Initiatiefnemer van het project dat wat het ontwerp van RUP betreft.

Het tweede lid stelt dat de Vlaamse Regering nadere regels kan bepalen inzake die consultatie.

Artikel 25.

Dit artikel bepaalt dat het ontwerp van MER na het openbaar onderzoek over het ontwerp van projectbesluit door de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage op zijn kwaliteit beoordeeld en goedgekeurd wordt, dit voor de definitieve vaststelling van het projectbesluit. Het tijdstip van de goedkeuring van het ontwerp van MER door de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage verschilt met de onderzoeksfase waar het ontwerp van MER op zijn kwaliteit wordt beoordeeld voorafgaand aan het openbaar onderzoek over het ontwerp van voorkeursbesluit. Zoals reeds aangegeven krijgt het publiek derhalve tijdens het openbaar onderzoek de mogelijkheid om opmerkingen te formuleren op het ontwerp van MER.

Het derde en vierde lid regelen de zogenaamde “heroverwegingsprocedure” voor het geval dat de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage het MER afkeurt.

Aan de Vlaamse Regering wordt delegatie verleend om nadere regels hierover te bepalen. Naar analogie met de desbetreffende bepalingen in het DABM heeft alleen de procesverantwoordelijke de mogelijkheid om een beroep te doen op deze heroverwegingsprocedure en enkel wanneer het MER wordt afgekeurd.

Onderafdeling 5. Projectbesluit

Artikel 26.

Dit artikel bevat bepalingen over de definitieve vaststelling van het projectbesluit.

Het tweede lid verwijst naar de bepalingen van artikel 16, §1, tweede tot vierde lid, omtrent het voorkeursbesluit. Deze leden bevatten een aantal bepalingen in het geval een passende beoordeling werd gemaakt. Inzonderheid worden regelen vastgelegd als de bevoegde overheid bij het vaststellen van het projectbesluit uitzonderlijk wil ingaan tegen de nochtans negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied.

Het derde lid legt vast dat het definitieve projectbesluit dezelfde indeling bevat als het ontwerp van projectbesluit. Ook het definitief vastgestelde projectbesluit moet aldus een 'milieuverklaring' bevatten, waarin onder meer aangegeven wordt op welke wijze de bevoegde overheid rekening heeft gehouden met het goedgekeurde MER en de inspraakreacties en opmerkingen.

In het geval het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten, zal elk afzonderlijk projectbesluit ter informatie de stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit weergeven alsook de stand van de andere projectbesluiten die aan dat voorkeursbesluit gekoppeld zijn.

Bij de definitieve vaststelling van het projectbesluit kunnen ten opzichte van het ontwerp van projectbesluit slechts wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit het goedgekeurde MER of uit de inspraakreacties of opmerkingen, geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek of de consultatie van andere EU-lidstaten, verdragspartijen of andere gewesten.

Het gaat om wijzigingen die binnen de grenzen blijven van de in de uitwerkingsfase onderzochte alternatieven. Zowel wijzigingen aan het projectbesluit zelf, het RUP dat er mee gepaard gaat, als aan het onteigeningsplan, het rooilijnplan en/of het grondruilplan, zijn binnen die grenzen mogelijk. De bevoegde overheid zal moeten oordelen of, ingevolge de wijzigingen die worden aangebracht, al dan niet een nieuw openbaar onderzoek of andere te hernemen processtappen nodig zijn. Een nieuw openbaar onderzoek zal zeker nodig zijn als duidelijk is dat door de wijziging de belangen van derden in het gedrang komen. Het decreet betreffende de landinrichting bepaalt dat elke eigenaar, vruchtgebruiker of gebruiker van onroerende goederen van wie de toestand die opgenomen is in het grondruilplan wijzigt ten gevolge van het openbaar onderzoek, per beveiligde zending op de hoogte moet worden gebracht van die wijziging.

Een projectbesluit is een reglementair besluit dat een aantal zaken verordenend vastlegt (ruimtelijke bestemming, ...). Zo'n besluit moet na het openbaar onderzoek maar vooraleer het definitief wordt vastgelegd voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, als het gaat om een beslissing van de Vlaamse Regering.

Onderafdeling 6. Bekendmaking en inwerkingtreding

Artikel 27.

Dit artikel regelt de bekendmaking en inwerkingtreding van het projectbesluit.

De Vlaamse Regering kan nadere regels inzake de bekendmaking bepalen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om het feit dat de gemeenten het besluit ter inzage moeten leggen. Decretaal wordt wel de publicatie bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad voorzien.

Ook wordt vastgelegd wie een afschrift van het definitief vastgestelde projectbesluit ontvangt. Zoals gezegd is een projectbesluit (deels) een reglementair besluit, zodat een datum van inwerkingtreding voorzien wordt. Deze inwerkingtreding wordt voorzien tien dagen na de bekendmaking van het projectbesluit in het Belgisch Staatsblad.

Hoofdstuk 3. Doorwerking van het voorkeursbesluit en het projectbesluit

Afdeling 1. Rechtsgevolgen

Dit hoofdstuk gaat over de rechtsgevolgen die aan het voorkeursbesluit en/of het projectbesluit kunnen worden verbonden. Artikel 28, 29 en 35 gaan enkel over rechtsgevolgen verbonden aan het voorkeursbesluit. Artikel 30, 31, 32 en 34 over rechtsgevolgen die verbonden kunnen worden aan beide besluiten.

Artikel 28.

Dit artikel stelt dat het voorkeursbesluit een bouwverbod of bouwbeperkingen kan inhouden in gebieden die op het grafisch plan afgebakend zijn.

Tijdens de uitwerkingsfase is het van belang om de ruimte die nodig zal zijn voor het te onderzoeken project maximaal vrij te houden van ontwikkelingen die de realisatie van het complexe project zouden kunnen hypothekeren. Uiteraard mag dat reserveren niet inhouden dat de rechten van burgers overdreven worden beknot totdat er absolute zekerheid is wat er effectief nodig is. Het is dus een kwestie van gradueel pogen af te bakenen wat zeker nodig is (bij tracés van wegen is dat bijvoorbeeld het deel naar het midden van dat tracé) en wat nog niet vast ligt en waarover dus kan gediscussieerd worden (de randzones).

Het grafisch plan zal dat onderscheid goed dienen aan te geven.

Bouwbeperkingen zullen in de regel bedoeld zijn voor de bestaande gebouwen, constructies, infrastructuren, ... binnen de “zeker nodige zone”. Rekening houdende met de duur van de uitwerkingsfase en de effectieve realisatie van het project, is het nodig na te denken wat met die bestaande zaken in de tussentijd al dan niet nog mogelijk is. Gebeurlijk kan gebouw per gebouw, constructie per constructie, infrastructuur per infrastructuur worden aangegeven binnen welke perken welk soort handelingen nog mogelijk zijn en hoe een mogelijke onteigening zich verhoudt in functie van de realisatie van het project. Worden geen bouwbeperkingen maar een bouwverbod opgelegd, dan ga je er eigenlijk van uit dat aan die bestaande zaken geen vergunningsplichtige handelingen meer mogelijk zijn, enkel nog – tot aan de onteigening (dan wel het eventuele verval van het bouwverbod) – de hoogstnoodzakelijke onderhouds- en instandhoudingswerken. Daarover goed nadenken is des te belangrijker als in de “zeker nodige zone” nog openbare infrastructuren aanwezig zouden zijn.

Er wordt geen schadevergoeding voorzien omwille van het tijdelijk karakter van deze bewarende maatregel.

Het bouwverbod en de bouwbeperkingen worden niet individueel kenbaar gemaakt (zie ook uitleg bij artikel 31). Dat betekent dat ze op een andere manier raadpleegbaar moeten zijn, naast uiteraard de consultatie in de documenten van het voorkeursbesluit. In de VCRO zal worden ingeschreven dat het voorkeursbesluit opgenomen wordt in het plannenregister, waaruit voortvloeit dat bouwverbod en bouwbeperkingen op deze manier kenbaar gemaakt

worden. Hierdoor is er de nodige informatie beschikbaar onder andere bij verkoop of overdracht.

De voornoemde eigendomsbeperkende maatregelen houden geen onteigening of eigendomsberoving in, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, tweede volzin, van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM), maar wel een regeling door de overheid van het gebruik van de eigendom, als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het genoemde protocol.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) leidt uit artikel 1, tweede lid, van het Eerste Protocol drie voorwaarden af die vervuld moeten zijn opdat een regeling van het gebruik van eigendom de toets aan die bepaling kan doorstaan:

- een Staat heeft het recht om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom door wetten toe te passen; daaruit volgt dat een eerste voorwaarde is dat de inmenging wettig moet zijn, hetgeen onder meer inhoudt dat de regeling voldoende precies is en de gevolgen ervan voorzienbaar moeten zijn;
- de inmenging moet een wettig doel nastreven, dat in overeenstemming met het algemeen belang is;
- er moet een redelijk evenredigheidsverband bestaan tussen de gebruikte middelen en het doel dat de Staat daarmee beoogt te verwezenlijken; dit vereiste komt erop neer dat er een billijk evenwicht moet zijn tussen het algemeen belang en de individuele grondrechten.

In de rechtspraak van het EHRM wordt onder meer aanvaard dat eigendomsbeperkingen die verband houden met het grondbeleid en met de toepassing van een sociaal beleid een rechtmatig doel van algemeen belang nastreven. Met de toepassing van het decreet betreffende complexe projecten wordt in beginsel een wettig doel nagestreefd dat in overeenstemming is met het algemeen belang. Dit neemt evenwel niet weg dat er zal moeten worden op toegezien dat de projecten waarop de ontworpen regeling wordt toegepast eveneens aan deze vereiste voldoen.

Het ontwerp bevat eveneens voldoende (procedurele) garanties, minstens evenwaardig aan de garanties die de VCRO biedt in het kader van de procedure voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, om een billijk evenwicht te bereiken tussen het algemeen belang en de individuele grondrechten. (openbaar onderzoek, aanduiding op het grafisch plan van de percelen die bezwaard zijn met bouwbeperkingen,...).

Artikel 29.

Dit artikel bevat een algemene weigeringsmogelijkheid op basis van het voorkeursbesluit, namelijk als wordt vastgesteld dat een aanvraag onverenigbaar is met het voorkeursbesluit. Er wordt in het decreet niet vastgelegd uit wat die onverenigbaarheid zou kunnen bestaan. Een weigering is niet verplicht.

In de gebieden waar een bouwverbod of bouwbeperkingen opgelegd zijn, moet een vergunning wel geweigerd worden als het aangevraagde onder toepassing van het verbod of de beperkingen valt.

Artikelen 28 en 29 laten specifieke “reservaties” toe en spelen in die zin proactief in op het inzicht dat bepaalde zones wellicht niet nodig zullen zijn voor het project. Artikel 28 gaat over de gebieden waar je tot aan het projectbesluit een bouwverbod of bouwbeperkingen wenst op te leggen, artikel 29 laat een beoordeling ad hoc toe in de loop van dat totstandkomingsproces.

Artikel 30.

Dit artikel bepaalt dat het voorkeursbesluit of het projectbesluit personen of instanties kan aanwijzen die gemachtigd worden om het gebied dat door het gekozen alternatief geheel of gedeeltelijk wordt bestreken, te betreden. Dit kan noodzakelijk zijn bijvoorbeeld om het projectbesluit met meer correcte terreinkennis te kunnen opstellen. Zo kan het gaan om het uitvoeren van een grondboring om te geschiktheid van de bodem te controleren voor het boren van een tunnel of om het uitvoeren van onderzoeken inzake bodemvervuiling of archeologie.

Het decreet neemt geen bepalingen op met betrekking tot een eventuele of redelijke vergoeding voor dergelijke onderzoeken, omdat die volgen uit de desbetreffende regelgeving. Het is niet te verantwoorden dat bij de toepassing van dit decreet andere (en dus mogelijks gunstigere) regelingen zouden gelden.

Artikel 31.

Dit artikel regelt de onteigeningen die verbonden worden aan een voorkeursbesluit of projectbesluit.

Dit decreet doet uiteraard geen afbreuk aan de onteigeningswetgeving, inzonderheid wat de bevoegdheid tot onteigenen betreft. Indien de provincieraad of de gemeenteraad een projectbesluit neemt én aan dat besluit een onteigening is gekoppeld, moeten zij een afzonderlijke onteigeningsmachtiging bekomen bij de Vlaamse minister bevoegd voor binnenlands bestuur. Dat houdt dus in dat het desbetreffende projectbesluit wat het onteigeningsgedeelte betreft slechts uitvoerbaar is als daartoe de machtiging verleend is.

Als de Vlaamse Regering een projectbesluit neemt, kan in één en dezelfde beslissing over de onteigening worden beslist. Het is dan wel verkieselijk – ter wille van de duidelijkheid – de onteigening als afzonderlijk beslispunt te vermelden in het projectbesluit.

Paragraaf 1 stelt dat het onteigeningen ten algemenen nutte betreft en geeft aan welke instanties als onteigenende instantie kunnen optreden ter verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit.

Paragraaf 2 geeft aan wat het onteigeningsplan dient te bevatten of vermelden.

Paragraaf 3 gaat over het moment van opmaak van het onteigeningsplan.

Een onteigeningsplan kan worden opgemaakt samen met het voorkeursbesluit of het projectbesluit, ofwel nadien.

Bij gelijktijdige opmaak geldt het openbaar onderzoek omtrent het voorkeursbesluit, respectievelijk het projectbesluit, ook als openbaar onderzoek over de onteigening.

Het onteigeningsplan kan echter ook opgesteld worden nadat er een voorkeursbesluit of projectbesluit is. Deze optie impliceert dat er op dat moment een apart openbaar onderzoek georganiseerd zal moeten worden voor de voorgenomen onteigening.

In het verleden is vaak vastgesteld dat om politieke of operationele redenen beslissing en onteigening werden losgekoppeld, dat na de beslissing soms best nog wordt verder gewerkt aan het fijner stellen van de onteigeningsplannen, dat in de loop van het proces de vorderingen leiden tot betere inzichten, dat slechts verder in de latere fases zaken echt duidelijker worden, ... Een verplichte samenloop van de vaststellingsprocedure voor voorkeursbesluit respectievelijk projectbesluit én de onteigeningsprocedure gaat weliswaar uit van een grotere eenvoud en duidelijkheid, maar het maakt te weinig maatwerk mogelijk, nochtans één van de uitgangspunten van onze procesaanpak.

Aldus wordt de mogelijkheid van een afzonderlijke onteigeningsbeslissing niet onmogelijk gemaakt in het decreet. Enige verplichting dat een onteigeningsplan alleen mogelijk is bij het voorkeursbesluit of projectbesluit wordt dus niet opgelegd.

Anderzijds moet duidelijk blijven dat het geïntegreerd beslissen over de totaliteit van de zaak het principiële uitgangspunt moet blijven van de aanpak, met andere woorden het streven naar een helder, volledig verhaal. Die integrerende aanpak moet dé opportuniteit blijven van de initiatiefnemer van het complexe project waarvan best maximaal gebruik wordt gemaakt. Een versnelling van het proces kan immers gegarandeerd worden door het bundelen van de openbare onderzoeken. Een afzonderlijk openbaar onderzoek blijft dus best de uitzondering, ook omdat dat geïnterpreteerd zou kunnen worden als het onnodig voor zich uit schuiven van de beslissing daaromtrent.

Paragraaf 4 regelt de individuele kennisgeving over het voornemen van de onteigening. Hier bij onteigening (en ook bij het recht van voorkoop dat in artikel 34 wordt geregeld) gaat het immers om een ander soort van rechtsgevolgen dan bij het bouwverbod of bouwbeperkingen. Bij onteigening en voorkooprecht verliest de eigenaar immers zijn eigendom als geheel, bij het bouwverbod niet. Onteigening is dus veel ingrijpender, wat een andere aanpak van de kennisgeving verantwoordt.

De individuele kennisgeving van de onteigening moet gebeuren vóór de aanvang van het openbaar onderzoek. Het decreet voorziet geen individuele kennisgeving meer bij het definitieve voorkeursbesluit terwijl het onteigeningsplan nog gewijzigd kan zijn ingevolge het openbaar onderzoek. Hier wordt maximaal de parallel met de VCRO gemaakt waar bij onteigeningen evenmin een tweede aanzegging is opgelegd. Er wordt van uitgegaan dat de publicatie in het Belgisch Staatsblad daartoe volstaat. Het Aankoopcomité schrijft de eigenaars van de te onteigenen gronden nadien ook aan.

Paragraaf 5 handelt over het bepalen van de waarde van het onteigende perceel.

Artikel 32.

Dit artikel omvat een vergelijkbare regeling die momenteel in het decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen is ingeschreven ten aanzien van de opmaak van een RUP.

Het betreft volgende bepaling: *“In afwijking van hoofdstuk II, kan een rooilijnplan tegelijkertijd opgesteld worden met een ruimtelijk uitvoeringsplan zoals bedoeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarvan het de uitvoering beoogt. Het wordt dan tegelijkertijd met dat ruimtelijk uitvoeringsplan onderworpen aan de procedureregels voor het opstellen van dat ruimtelijk uitvoeringsplan.”*

Omdat een projectbesluit ook een RUP kan integreren, is het evident om de specifieke regeling die een gelijktijdige opstelling van rooilijnplan en RUP mogelijk maakt, naar analogie te voorzien in de procedure binnen dit decreet.

Zoals bij onteigeningen zal er hier een individuele kennisgeving plaats moeten vinden aan eigenaars van de onroerende goederen die gelegen zijn binnen de omtrek van de betreffende percelen.

Artikel 33.

Dit artikel gaat over de koppeling van het grondruilplan uit het decreet betreffende de landinrichting aan het projectbesluit, meer bepaald aan het als RUP herkenbaar onderdeel ervan.

Voor de gebeurlijke inzet van het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil', waarbij de gebiedsbestemmingen en de betrokken eigenaars en gebruikers gelijktijdig worden omgewisseld, is de invoering van een specifieke bepaling nodig in het geval er een projectbesluit wordt opgemaakt waarvan een onderdeel geldt als RUP. Het decreet betreffende de landinrichting voorziet namelijk dat die herverkaveling geïntegreerd wordt in de procedure voor opmaak van een RUP. Bijgevolg moet bepaald worden dat de overheid die bevoegd is voor het vaststellen van het projectbesluit, het gebied moet bepalen dat in aanmerking komt voor een herverkaveling uit kracht van wet en dat zij dit moet doen binnen het plangebied van het onderdeel van het projectbesluit dat geldt als RUP. Aangezien ook de opmaak, procedure en vaststelling van het voor dit instrument vereiste grondruilplan (voor het realiseren van de omwisseling van eigenaars en gebruikers uit kracht van wet), door het decreet betreffende de landinrichting dan gekoppeld wordt aan de opmaak, procedure en vaststelling van het RUP, moet dit in de context van het decreet betreffende complexe projecten gekoppeld worden aan de opmaak, procedure en vaststelling van het projectbesluit.

De inzet van het grondruilplan veronderstelt een inrichtingsnota die de inzet van dit instrument motiveert voor de realisatie van het complexe project.

In het artikel zijn enkel de 'procedurebepalingen' uit het decreet betreffende de landinrichting overgenomen en vertaald die gelinkt zijn aan de opmaak van een RUP. Andere aspecten zoals met betrekking tot de inhoud van het grondruilplan blijven – overeenkomstig wat is bepaald in artikel 4 – behoren tot de inhoudelijke bepalingen die blijven gelden vanuit de sectorwetgeving.

De regeling van artikel 33 houdt niet alleen in dat het grondruilplan tegelijk met het ontwerp van projectbesluit aan het openbaar onderzoek wordt onderworpen, maar ook dat de instantie die bevoegd is voor de voorlopige respectievelijk definitieve vaststelling, tegelijk met de voorlopige respectievelijk definitieve vaststelling van het projectbesluit, ook het grondruilplan voorlopig respectievelijk definitief vaststelt.

Artikel 34.

Dit artikel gaat over het recht van voorkoop dat aan het voorkeursbesluit, respectievelijk het projectbesluit, kan worden verbonden. Rechten van voorkoop worden in meerdere decreten voorzien, waaronder de VCRO, en kunnen een instrument zijn om de realisatie van een voorkeursbesluit of projectbesluit te verwezenlijken.

Dit artikel geeft de mogelijkheid van het instellen van een recht van voorkoop in de in het grafisch plan afgebakende gebieden. Geeft het grafisch plan geen zones aan, dan geldt er geen recht van voorkoop in toepassing van dit decreet.

Artikel 35.

Na de inwerkingtreding van een voorkeursbesluit zijn bepaalde beschermingen van onroerende goederen niet meer mogelijk als deze de realisatie van het voorkeursbesluit kennelijk in het gedrang brengen.

Het tweede lid geeft aan welke beschermingen hier bedoeld worden. Het gaat om beschermingen opgelegd vanuit regelgevingen inzake onroerend erfgoed, duingebieden, bosreservaten en natuurreservaten. Uiteraard gaat het niet om beschermingen inzake Speciale Beschermingszones die volgen uit Europese verplichtingen.

Alleen als een bescherming het voorkeursbesluit kennelijk in het gedrang brengt, is het niet mogelijk een beschermingsbesluit te nemen. Het moet dus duidelijk zijn dat die bescherming ingaat tegen wat het voorkeursbesluit beoogt.

Artikel 36.

Dit artikel bepaalt dat de rechtsgevolgen die verbonden zijn aan een voorkeursbesluit van rechtswege vervallen binnen de vermelde termijnen of bij het voorvallen van de aangegeven gebeurtenis.

De rechtsgevolgen verbonden aan het projectbesluit worden niet afzonderlijk geregeld, maar worden de facto gekoppeld aan het projectbesluit zelf. Een rechtsgevolg bij een projectbesluit vervalt dus mee samen met het projectbesluit.

Het eerste lid gaat over:

- 1° het bouwverbod en bouwbeperkingen (artikel 28);
- 2° de anticipatieve weigeringsmogelijkheid (artikel 29);
- 3° de betredingsmogelijkheid (artikel 30);
- 4° een anticipatieve weigering van bepaalde beschermingen als deze de realisatie van het voorkeursbesluit kennelijk in het gedrang brengt (artikel 35).

Zo stelt dit lid dat de hier bedoelde rechtsgevolgen verbonden aan het voorkeursbesluit vervallen

- drie jaar na de inwerkingtreding van dat voorkeursbesluit;
- ofwel bij de inwerkingtreding van een projectbesluit, maar dan voor het gebied waarop het projectbesluit betrekking heeft;
- ofwel bij het verval van voorkeursbesluit overeenkomstig artikel 43 (als binnen zes jaar na inwerkingtreding ervan geen eerste projectbesluit definitief is vastgesteld).

De tweede vervalmogelijkheid (de inwerkingtreding van het projectbesluit) is ingeschreven vanuit de bedoeling dat het projectbesluit expliciet aangeeft hoe wordt omgegaan met de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit en – zo nodig – eigen rechtsgevolgen in de plaats stelt.

Het voorkeursbesluit kan immers het kader bieden voor meerdere projectbesluiten. Bij elk van de projectbesluiten moet op dat moment worden geëvalueerd – en zulks moet ook worden opgenomen in het projectbesluit – hoe wordt omgegaan met de rechtsgevolgen die het voorkeursbesluit heeft opgenomen. Sommige rechtsgevolgen worden de facto opgeheven omdat het projectbesluit “in de plaats komt” en ten aanzien van de “reservaties” een invulling heeft geboden. Andere rechtsgevolgen blijven – al dan niet aangepast – gelden, inzonderheid voor de gebieden die niet door het projectbesluit zijn bestreken. Voor de gevolgen die niet van rechtswege zijn komen te vervallen ingevolge de inwerkingtreding van het projectbesluit, geldt de vervalregeling uit het eerste of derde punt.

Het tweede en derde lid gaan over:

- 1° de mogelijkheid te onteigenen (artikel 31);
- 2° het recht van voorkoop (artikel 34).

Dit tweede lid is anders geformuleerd omdat de op basis van het voorkeursbesluit opgestarte procedures van onteigeningen of een door het voorkeursbesluit gecreëerd recht van voorkoop niet van rechtswege mogen vervallen door het louter tot stand komen van een projectbesluit, maar deze procedures moeten kunnen worden verdergezet. De onteigeningsmachtiging die in het voorkeursbesluit werd verleend, blijft aldus de rechtsgrond

vormen voor die onteigening die reeds afgerond werd of nog lopende is en voor dat recht van voorkoop.

De hier bedoelde rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit vervallen enkel bij het verval van het voorkeursbesluit overeenkomstig artikel 43 (als binnen zes jaar na inwerkingtreding ervan geen eerste projectbesluit definitief is vastgesteld).

Het derde lid bepaalt dat in het projectbesluit kan worden bepaald welke van de rechtsgevolgen, bedoeld in artikel 31 (de mogelijkheid te onteigenen) of artikel 34 (het recht van voorkoop), komen te vervallen voor het gebied waar (het RUP-gedeelte van) het projectbesluit betrekking op heeft.

Omdat het voorkeursbesluit het kader biedt voor één of meerdere projectbesluiten, zal ook hier moeten geëvalueerd worden hoe wordt omgegaan met de rechtsgevolgen die het voorkeursbesluit heeft opgenomen.

Het vierde lid bepaalt dat de termijn van drie jaar – mits motivering – met maximum drie jaar kan worden verlengd. Dat kan nodig zijn als de uitwerkingsfase ter voorbereiding van het projectbesluit complex is, als er meerdere projectbesluiten (nodig) zijn ter uitwerking van een voorkeursbesluit, ... Ook in functie van de uitvoering van het projectbesluit kan het, bij complexe werken, nodig zijn langer dan drie jaar beroep te kunnen doen op de rechtsgevolgen.

Het laatste lid bepaalt dat de termijn van drie of zes jaar geschorst wordt zolang een beroep tot vernietiging aanhangig is bij de Raad van State.

Afdeling 2: Doorwerking van het projectbesluit

Artikel 37.

Paragraaf 1 legt vast dat in voorkomend geval het projectbesluit een herkenbaar onderdeel bevat dat de bestemmingswijziging regelt en dat geldt als RUP. Dat herkenbaar onderdeel dat de gegevens bevat zoals opgelegd door de VCRO, wordt al naargelang de overheid die het projectbesluit vaststelt, beschouwd als een definitief vastgesteld gewestelijk RUP, een goedgekeurd provinciaal RUP of een goedgekeurd gemeentelijk RUP.

Het RUP-onderdeel van het projectbesluit heeft tot doel duidelijk te maken welke stedenbouwkundige voorschriften ter plekke gelden. Op die wijze is het ook mogelijk om later in het gebied gewone stedenbouwkundige vergunningen (of omgevingsvergunningen) te verlenen, overeenkomstig de betrokken regelgeving, en deze te toetsen aan de voorschriften in het RUP-onderdeel.

Het RUP-onderdeel van het projectbesluit vormt uiteraard ook ineens de motivering voor de andere onderdelen van het projectbesluit zelf. Anders gezegd, bij de motivering van het projectbesluit wordt ineens rekening gehouden met de bestemmingswijziging die inbegrepen is in het projectbesluit.

Het herkenbaar deel dat geldt als RUP vervangt, voor het grondgebied waarop het betrekking heeft, de voorschriften van de plannen van aanleg en de RUP's, tenzij het projectbesluit iets anders bepaalt. Een en ander spoort samen met de afwijkingsmogelijkheden voorzien in artikel 22.

Paragraaf 2 bepaalt dat er, inzake het RUP-gedeelte, na inwerkingtreding van het projectbesluit, terug gevallen wordt op de “gewone” bevoegdheidsregeling inzake de wijziging van RUP's overeenkomstig de VCRO.

Het beginsel dat lagere RUP's niet mogen afwijken van hogere RUP's, wordt overeenkomstig de specifieke bepaling ter zake in dit decreet, in voorkomend geval, buiten toepassing gelaten. Het afwijken van hogere RUP's speelt uiteraard maar binnen de planningsbevoegdheid van de lokale overheid. Die kan geen zaken doorvoeren die niet tot haar bevoegdheid behoren.

Bijvoorbeeld, als de Vlaamse Regering een projectbesluit heeft genomen met betrekking tot een (ruimere) stationsomgeving en daar een (gewestelijk) RUP heeft aan gekoppeld, kan de stad dat RUP-gedeelte nadien (gedeeltelijk) herzien met betrekking tot bijvoorbeeld de woon- en kantorensite die bij het station hoort via een gemeentelijk RUP, maar niet wat betreft de primaire weg die toegang geeft tot die stationssite.

Artikel 38.

Dit artikel stelt dat het projectbesluit in voorkomend geval beschouwd wordt als de meldingen voorzien in het decreet betreffende de omgevingsvergunning en het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed zodat die meldingen niet meer afzonderlijk nodig zijn.

Door het projectbesluit van rechtswege te beschouwen als die melding(en) moet er geen duidelijk herkenbaar onderdeel of tekstfragment in het projectbesluit opgenomen zijn om als melding in toepassing van dit artikel te gelden.

Let wel, dit houdt niet in dat voorbij gegaan mag worden aan de inhoudelijke beoordelingen die de sectorale regelgeving oplegt (zie artikel 4).

Artikel 39.

Dit artikel houdt in dat het projectbesluit in voorkomend geval geldt als omgevingsvergunning voor de totaliteit van de beoogde handelingen.

Hoewel dit bij complexe projecten wellicht weinig denkbaar is, zou het in de praktijk kunnen gebeuren dat voor het project slechts een melding of een of meerdere van de in artikel 40 vermelde vergunningen, machtigingen of toestemmingen nodig zijn, en geen omgevingsvergunning. Dit mogelijks hypothetische geval wordt opgevangen door het gebruik van de formulering “in voorkomend geval”.

Opgelet, tot zolang het decreet betreffende de omgevingsvergunning niet in werking zou zijn getreden, biedt de overgangsbepaling van artikel 65 toch mogelijkheden om een projectbesluit vast te stellen.

Artikel 40.

Dit artikel geeft aan dat het projectbesluit in voorkomend geval geldt als een aantal beslissingen, op voorwaarde dat het projectbesluit vermeldt als welke van de opgesomde zaken (sectorale vergunningen, machtigingen, toestemmingen, ...) het geldt.

Het projectbesluit geldt altijd en ongeacht het bestuursniveau dat het projectbesluit vaststelt als alle in dit artikel opgesomde sectorale vergunningen, machtigingen en toestemmingen mits dit wordt aangegeven en mits de betrokken instanties minstens als adviesverlener zijn geconsulteerd in de uitwerkingsfase.

Zoals in artikel 4 gesteld doet dit decreet, en dus ook het projectbesluit, geen afbreuk aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen uit de decreten die zijn vermeld in de artikelen 39, 40 en 41. De beoordelingsgronden in die andere decreten blijven dus gelden, het gaat in het projectbesluit enkel over de finale integratie van de beslissingen.

Artikel 21, §2, stelt trouwens uitdrukkelijk dat de bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren die gemachtigd zijn om in de huidige, sectorale procedures de beslissingen, vermeld in dit en volgend artikel te nemen, in elk geval behoren tot de instanties die advies verlenen over de synthesesnota en het voorontwerp van projectbesluit.

Deze adviesverplichting en de procesmatige aanpak staan ervoor garant dat de bekommernissen uit de diverse sectorale vereisten in het projectbesluit geïncorporeerd worden.

Het is aangewezen dat het projectbesluit dusdanig is opgebouwd dat onderscheiden aspecten zoals ruimte, milieu, mobiliteit, enz. min of meer herkenbaar zijn doorheen de tekst. Ook het integreren van machtigingen en toestemmingen gebeurt best op die manier. Zo kan elkeen makkelijker terugvinden wat met zijn opmerkingen is gedaan, hoe is omgegaan met zijn belangen, enz.

Artikel 41.

Dit artikel bevat zogenaamde “Vlaamse beschermingen” waaraan het projectbesluit wijzigingen of opheffingen kan doorvoeren. Het gaat hier over zaken met een totaal verschillend karakter ten opzichte van de beslissingen, opgenomen in artikel 40. Artikel 39 en 40 gaan over vergunningen, machtigingen en toestemmingen, dus steeds over niet-reglementaire beslissingen met betrekking tot een goed. Artikel 41 omvat “Vlaamse beschermingen” met een meer verordenend karakter.

De mogelijkheid toekennen aan lokale besturen om zonder meer dergelijke beslissingen met een verordenend karakter op te heffen of te wijzigen, is uiteraard niet evident.

Daarom dat voorgesteld wordt dat een projectbesluit dat een beslissing tot opheffing of wijziging van “Vlaamse beschermingen” omvat, zonder geplogenheden kan worden vastgesteld, in het geval dat projectbesluit door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld.

Wordt een dergelijk projectbesluit vastgesteld door de gemeenteraad of de provincieraad, kan dit projectbesluit wel vastgesteld worden, maar zal het slechts uitwerking hebben als dit projectbesluit nadien wordt bekrachtigd door de Vlaamse Regering. Het projectbesluit dat beroep doet op dit artikel 41 is in dat geval dus slechts uitvoerbaar na bekrachtiging door de Vlaamse Regering.

Ook hier moet tijdens het proces de relevante overheidsinstantie maximaal betrokken worden zodat die bekrachtiging snel kan gebeuren. Zoals gesteld, behoren de bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren die gemachtigd zijn om in de huidige, sectorale procedures de beslissingen, vermeld in dit artikel te nemen, in elk geval tot de instanties die advies verlenen over de synthesesnota en het voorontwerp van projectbesluit.

Het punt 9° van de “Vlaamse beschermingen” omvat de mogelijkheid tot het geheel of gedeeltelijk opheffen van afbakeningsplan voor een GEN of GENO (VEN-afbakeningen eerste fase). Er zal slechts reden zijn voor een projectbesluit om een dergelijke beslissing te omvatten indien de volgende situatie zich voordoet:

- 1) het complexe project waarvoor het projectbesluit wordt vastgesteld, kan onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)

veroorzaken, terwijl de voorwaarden vermeld in artikel 26bis, §3, van het decreet Natuurbehoud om het project desondanks toe te laten, niet vervuld zijn én

- 2) het projectbesluit bevat een herkenbaar onderdeel dat geldt als gemeentelijk of provinciaal RUP maar dat niet de voor de tenuitvoerlegging van het project noodzakelijke opheffing van een volgens artikel 21 van het decreet Natuurbehoud vastgesteld afbakeningsplan voor een GEN of GENO kan realiseren omwille van artikel 17, §3, derde lid, van het decreet Natuurbehoud.

Artikel 17, §3, tweede lid, van het decreet Natuurbehoud stelt dat een vastgesteld afbakeningsplan van rechtswege wordt opgeheven voor het onderdeel van het afbakeningsplan waarvoor nadien een RUP in werking treedt dat aan dit onderdeel een ruimtelijke bestemming geeft waardoor dit laatste niet meer zou kunnen worden aangeduid als GEN of GENO krachtens artikel 20 van het decreet Natuurbehoud.

Het derde lid geeft aan dat deze opheffing maar in een beperkt aantal gevallen kan gebeuren door gemeentelijke en provinciale RUP's.

Hoofdstuk 4. Uitvoeringsfase en monitoring

Artikel 42.

Dit artikel heeft tot doel om na te gaan wat de gevolgen zijn van de tenuitvoerlegging van het onderdeel van het projectbesluit dat geldt als RUP voor het milieu. Hierdoor kan de overheid die het projectbesluit heeft vastgesteld, zo nodig, maatregelen ter zake nemen.

Het kan gaan om maatregelen die bijkomend moeten worden uitgevoerd evenals om de schrapping van (voorlopig) voorziene maatregelen. Er wordt bepaald dat tijdens de monitoring de onvoorziene negatieve gevolgen moeten worden geïdentificeerd opdat de nodige passende herstellende maatregelen kunnen worden genomen. Deze verplichting volgt uit artikel 10 van de plan-m.e.r.-richtlijn.

Monitoring is belangrijk omdat de resultaten van de milieubeoordeling aldus kunnen worden vergeleken met de milieueffecten zoals die zich feitelijk voordoen.

In de praktijk kan het zowel om negatieve als om positieve onvoorziene gevolgen gaan. De te nemen maatregelen hangen hiervan af.

Enkele voorbeelden van gevolgen die zich kunnen voordoen zijn:

- De monitoring met betrekking tot de hoogte en afsluitingsfrequentie van een regelbare duindoornbraak. Als blijkt dat de duinen achter de installatie die toelaat dat bij hoogwater zeewater instroomt, te veel met verzilting te kampen krijgen of net helemaal niet, kan worden beslist om de hoogte van die installatie aan te passen of om de frequentie van doorbraak te wijzigen.
- De monitoring met betrekking tot geluidsoverlast en de maatregelen om zulks te beperken. In het projectbesluit zou bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen dat, als blijkt dat de geluidsbelasting toch een bepaald peil overschrijdt, er een geluidsscherm met die vorm en afmetingen zal komen.
- Een aan het projectbesluit verbonden bouwverbod binnen een bepaalde strook. Dat bouwverbod tot op x m van een nieuwe snelweg kan worden aangepast als nadien blijkt dat de geluidsbelasting ter plaatse vooralsnog minder is dan eerst ingeschat.
- De monitoring met betrekking tot het gebruik van een grond. In het projectbesluit kan een principieel parkeerverbod worden voorzien op het stationsplein dat tot het project behoort. Maar tegelijk zou kunnen worden opgenomen dat maatregelen zullen worden getroffen (bijvoorbeeld gedeeltelijk of op bepaalde momenten toch parkeren) mocht blijken dat, ondanks tegenaanwijzingen, de handelsactiviteiten op het plein en errond te

- sterk in het gedrang komen. De monitoring kan dan uitwijzen of het principiële parkeerverbod al dan niet moet worden behouden.
- De monitoring omtrent al dan niet te verwachten sluipverkeer dat mogelijks zou kunnen ontstaan in omliggende wijken door de voorziene handelingen en dat, in het geval het bepaalde grenzen overschrijdt, tot vooropgezette acties leidt: kanaliseren, verbod opleggen, ...
 - De monitoring van de ingeschatte verhouding tussen autoverkeer en gebruik van openbaar vervoer bij een vergunde activiteit en de er mee verband houdende vergunde parkingoppervlakte die dan al dan niet moet worden voorzien.

De bevoegde overheid voor het nemen van de passende maatregelen na monitoring zal niet steeds de overheid zijn die het projectbesluit heeft vastgesteld. Dat is bijvoorbeeld het geval als de monitoring betrekking heeft op maatregelen inzake de frequentie van het inzetten van openbaar vervoer die niet per definitie behoren tot de bevoegdheid van degene die het projectbesluit heeft genomen.

Waar in het tweede lid wordt verwezen naar het gebruik van bestaande monitoringsregelingen om overlapping te vermijden kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de potentiële luchtvervuiling ingevolge het complexe project die moet worden opgevolgd. Als de bestaande meetpunten volstaan om zulks te doen, hoeven geen bijkomende maatregelen te worden voorzien.

Maatregelen die moeten worden genomen ingevolge de monitoring, moeten volgens de geëigende procedures verlopen. Als de monitoring bijvoorbeeld zou leiden tot de beslissing dat essentiële elementen van het projectbesluit moeten worden bijgesteld, moet ingeschat worden vanaf welke stap het proces van onderzoek, totstandkoming van ontwerp van beslissing, openbaar onderzoek, enz. hernomen moet worden. Met andere woorden, in dergelijke gevallen zal een nieuw projectbesluit nodig zijn of kunnen de huidige sectorale procedures gevolgd worden.

De desbetreffende bepalingen bieden een houvast.

Een houvast voor de burger die op die manier zeker is dat de in het projectbesluit opgenomen zaken effectief zullen worden opgevolgd én, zo nodig, een gevolg krijgen.

Een houvast ook voor de overheid zelf die, ingevolge de bepalingen van deze titel, op een gepaste wijze in haar beslissing kan omgaan met (beperkte) onzekerheden en leemten in de kennis, door te stellen dat ze zullen worden gemonitord en dat er, zo nodig, passende maatregelen zullen worden genomen.

De rechtsregel die toelaat te verwijzen naar een monitoring tijdens de uitvoeringsfase, en het voorhanden zijn van wettelijke bepalingen er omtrent, moet een aantal van de huidige betwistingen in de toekomst kunnen voorkomen. Zonder dergelijke monitoringsbepalingen dreigt het projectbesluit te worden belast met tal van (moeilijk omschrijfbaar) voorwaarden om tegemoet te komen aan prognoses en onzekerheden.

Het decreet bevat uitdrukkelijk geen bepalingen inzake (beperkte) aanpassingen ten aanzien van het projectbesluit ingevolge de effectieve uitvoering. Er wordt immers van uitgegaan dat met het projectbesluit alle condities er zijn om via de huidige, sectorale procedures (bijvoorbeeld de Omgevingsvergunning), een bijkomende of andere vergunning te bekomen.

Hoofdstuk 5. Verval van het voorkeursbesluit en van het projectbesluit

Dit hoofdstuk handelt over het verval van de totaliteit van de besluiten, waar hoofdstuk 1 enkel over de rechtsgevolgen handelde.

Afdeling 1. Verval van het voorkeursbesluit

Artikel 43.

Dit artikel bepaalt dat het voorkeursbesluit van rechtswege wordt opgeheven als binnen zes jaar na inwerkingtreding ervan geen eerste projectbesluit definitief is vastgesteld.

Na zes jaar kan men niet meer teruggefallen op een voorkeursbesluit om er pas dan een eerste projectbesluit op te baseren. Dat is een logische termijn omdat er van uitgegaan wordt dat het proces is gestart vanuit de noodzaak tot oplossing van een nijpende problematiek of minstens een problematiek of opportuniteit waarvoor enig draagvlak bestaat. De procesaanpak – en de navenante uitvoering – hebben net tot doel binnen een redelijke termijn een oplossing te geven aan deze problematiek of opportuniteit. Overigens zouden bij een langer uitstellen van de uitvoering de conclusies van de onderzoeken gedateerd kunnen raken, en derhalve ook de voorkeur onvoldoende verantwoorden.

Het tweede lid bepaalt dat, tot zolang er geen definitief vastgesteld projectbesluit is, de overheid die het voorkeursbesluit heeft vastgesteld, dit kan opheffen. Er wordt van uitgegaan dat dit uitzonderlijk zal gebeuren, net omdat met de opheffing de oplossing voor de problematiek of de opportuniteit dreigt te worden uitgesteld. Toch is het best dat een opheffingsmogelijkheid voorzien wordt voor die uitzonderlijke gevallen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een bevoegde overheid die zich totaal niet langer kan scharen achter de voorkeur die met het genomen voorkeursbesluit samen hangt, ...

Eens het voorkeursbesluit echter feitelijke uitvoering kent, door een eerste definitief vastgesteld projectbesluit, kan die opheffingsmogelijkheid niet langer ingeroepen worden.

De vervaltermijn van zes jaar wordt geschorst zolang een beroep tot vernietiging aanhangig is bij de Raad van State.

Hoofdstuk 2. Verval van het projectbesluit

Artikel 44.

Dit artikel bepaalt dat het projectbesluit vervalt als:

- de verwezenlijking ervan niet start binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het projectbesluit of
- de werken gedurende meer dan drie opeenvolgende jaren onderbroken zijn.

Dit verval geldt niet voor het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat geldt als RUP of het er aan gekoppelde rooilijnplan of grondruilplan. Voor de wijziging van dat RUP-gedeelte gelden de bepalingen van artikel 37, §2.

Er wordt uitdrukkelijk geen vervalregel voorzien voor het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat geldt als RUP.

Dit herkenbare onderdeel zal soms een groter gebied betreffen dan juist het gebied dat wordt bestreken door het “vergunningengedeelte” van het projectbesluit. In het geval het projectbesluit betwist en vernietigd zou worden op andere deelaspecten dan het herkenbare onderdeel, kan het niet zijn dat hierdoor het gehele projectbesluit, met inbegrip van het herkenbaar onderdeel zou komen te vervallen.

Het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat geldt als RUP, blijft de rechtsbasis voor projectbesluiten die een uitvoering in fasen voorzien. Het kan niet zijn dat er rekening gehouden wordt met een gefaseerde uitvoering van het project en de bestemmingswijziging voor het gehele gebied dat door het projectbesluit bestreken wordt, vervalt als om welke

reden ook, de tweede fase niet tijdig wordt uitgevoerd. Beleidsmatig is het aangewezen – ook als vooralsnog zou worden besloten het projectbesluit (nog) niet effectief te realiseren – de na een grondig proces besloten bestemmingswijziging te behouden in functie van het later verderzetten van het project (of een variant ervan). Een aangepast project dat nog past binnen de bestemming van het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat geldt als RUP kan worden aangevraagd via de procedure van de omgevingsvergunning. Als vooralsnog een andere invulling aangewezen is, kan de overheid – zoals ook nu het geval is – het herkenbare onderdeel dat geldt als RUP vervangen door een nieuw bestemmingsplan. Een laatste reden om geen vervalregel ten aanzien van het herkenbare onderdeel dat geldt als RUP te voorzien, is dat mogelijks zijn op basis van het RUP al procedures zijn opgestart (en afgerond) inzake onteigeningen, planbaten en planlasten, ... Het is onduidelijk hoe die bij verval van het herkenbaar onderdeel dat geldt als RUP beslecht zouden moeten worden. Volledigheidshalve, ook in de VCRO is geen vervalregeling voor RUP's voorzien en het is dus weinig te verantwoorden waarom hier een andere regeling ingebouwd zou moeten worden.

De vijf jaar (verwezenlijking van het projectbesluit) voor het verval van het projectbesluit lijkt op het eerste zicht ruim, maar in een aantal gevallen zal die termijn nodig zijn om voldoende tijd te kunnen uittrekken om de financierings- en aannemingsprocedure eigen aan veel complexe projecten, te kunnen afronden.

De termijnen van vijf (verwezenlijking van het projectbesluit) en drie jaar (onderbreking van de werken), kunnen door de bevoegde overheid, mits motivatie, verlengd worden. Het decreet legt inzake die verlenging geen maximumtermijn op. Dat betekent echter niet dat de overheid zonder meer de geldigheid van het projectbesluit (en de er aan verbonden rechtsgevolgen) kan verlengen. Zij moet zulks uitdrukkelijk motiveren. Die motivering moet alleszins ingaan op de opportuniteit van de verlenging (bijvoorbeeld gesteund op het feit dat de financiering en/of de aannemingsprocedure nog niet rond zijn), op het feit dat ze van oordeel is dat de effectenbeoordelingen nog voldoende actueel zijn en op de vaststelling dat het voorwerp van het projectbesluit, als invulling van de eerdere doelstellingenformulering, nog wel voldoende relevant is. Tegelijk moet bij de verlenging worden aangegeven voor welke (nieuwe) termijn de verlenging geldt en zal ook de nodige communicatie vereist zijn.

De termijnen worden geschorst zolang een beroep tot vernietiging van het projectbesluit bij de Raad van State aanhangig is.

Het vierde lid bepaalt dat het verval per fase van het projectbesluit wordt berekend als het projectbesluit uitdrukkelijk een uitvoering in fasen heeft voorzien. De aanvangsdatum van elke afzonderlijke fase is daarbij bepalend voor de vervaltermijn.

Het laatste lid bepaalt dat het verval van een projectbesluit slechts geldt ten aanzien van het niet afgewerkte gedeelte van een project. Een afgewerkt gedeelte is een afzonderlijke constructie die voldoet aan de (gebruikelijke) bouwfysische vereisten.

Hoofdstuk 6. Beroep

Artikel 45.

Dit artikel legt de beroepen tegen een voorkeursbesluit en een projectbesluit bij de Raad van State. Deze besluiten zijn immers deels reglementair en leggen een aantal zaken verordenend vast (voornamelijk het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat geldt als RUP, maar ook de "Vlaamse beschermingen").

In se beoogt artikel 45 geen enkele wijziging van de bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, en blijft een en ander dus beperkt tot een bevestiging van de bevoegdheid die deze afdeling ontleent aan artikel 14, §1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. De bevestiging is, in het licht van de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de aanpassing van diens bevoegdheid zoals voorzien in het decreet betreffende de omgevingsvergunning, zinvol om aldus duidelijkheid te beiden over het gegeven dat geschillen over voorkeursbesluiten en projectbesluiten, als bestuurshandelingen die de kenmerken van een verordenend besluit en van een individuele handeling kunnen combineren, steeds in al hun aspecten behoren tot de bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak.

Het tweede lid stelt dat een beroep tegen een projectbesluit geen betrekking meer kan hebben op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit. Eens de beroepstermijnen ter zake een voorkeursbesluit zijn verlopen, is dat besluit dus definitief.

Deze bepaling is te beschouwen als een noodzakelijk bestuursrechtelijk aspect van de ruimere ontworpen regeling voor die besluiten (voorkeursbesluit en projectbesluit) en van hun onderlinge verhouding en heeft besloten dat de gevolgen van die beperkte regeling op de bevoegdheid van de federale overheid marginaal kunnen worden beschouwd en die regeling onmiskenbaar een differentieerbare aangelegenheid betreft (zie het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof, B.8.8).

Hoofdstuk 7. Handhaving

Artikel 46.

Dit artikel is gelijkaardig aan artikel 4 inzake de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld in andere decreten. Hier wordt gesteld dat ook inzake handhaving teruggevallen wordt op de handhaving zoals deze geregeld is in die andere decreten.

Hoofdstuk 8. Wijzigingsbepalingen

Deze artikelen geven aan welke bepalingen ingevolge het decreet betreffende complexe projecten in andere regelgeving moeten gewijzigd/aangevuld worden.

Afdeling 1 bevat de wijzigingen aan het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten.

Artikel 47.

Dit artikel voegt een bepaling toe aan artikel 5, §8, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (het Monumentendecreet). Hierdoor is het horen van de Koninklijke Commissie niet vereist als de schrapping van een monument of stads- of dorpsgezicht van een ontwerp van lijst kadert in het decreet betreffende complexe projecten.

Artikel 48.

Dit artikel voegt aan artikel 9 van het Monumentendecreet een bepaling toe die stelt dat het horen van de Koninklijke Commissie niet vereist is bij het opheffen of wijzigen van het besluit

tot bescherming van een monument of stads- of dorpsgezicht als zulks kadert in het decreet betreffende complexe projecten.

Afdeling 2 bevat de wijzigingen aan het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium.

Artikel 49.

Dit artikel voegt een bijkomende bepaling toe aan artikel 19 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium (het Archeologiedecreet). Hierdoor moet de commissie niet om advies worden gevraagd als de opheffing van de inschrijving op een ontwerp van lijst of de inschrijving op de lijst van de beschermde archeologische monumenten en zones kadert in het decreet betreffende complexe projecten.

Artikel 50.

Dit artikel voegt een bijkomende bepaling toe aan artikel 23 van het Archeologiedecreet. Hierdoor moet de commissie niet om advies worden gevraagd als het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de lijsten van beschermde archeologische monumenten en zones kadert in het decreet betreffende complexe projecten.

Afdeling 3 bevat de wijzigingen aan het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg.

Artikel 51.

Dit artikel voegt een bepaling toe aan het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg (het Landschapsdecreet) wat betreft artikel 13. Die toevoeging houdt in dat de in het decreet betreffende complexe projecten kaderende beslissing tot gehele of gedeeltelijke opheffing of de wijziging van het besluit tot bescherming als landschap, gebeurt volgens het integratieprincipe van het projectbesluit overeenkomstig dit decreet.

Artikel 52.

Dit artikel voegt een bepaling toe aan het Landschapsdecreet wat betreft artikel 22. Die toevoeging houdt in dat het in het decreet betreffende complexe projecten kaderende beslissing tot geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van een besluit tot voorlopige of definitieve aanduiding van een ankerplaats, gebeurt volgens het integratieprincipe van het projectbesluit overeenkomstig dit decreet.

Artikel 53.

Dit artikel voegt een bepaling toe aan het Landschapsdecreet wat betreft artikel 26. Die toevoeging houdt in dat de verplichting die is gesteld ten aanzien van een administratieve overheid niet van toepassing is op complexe projecten kaderend in dit decreet.

Afdeling 4 bevat de wijzigingen aan de VCRO.

Artikel 54.

Dit artikel voegt een definitie van “projectbesluit” en van “voorkeursbesluit” toe aan artikel 1.1.2 van de VCRO (respectievelijk punt 9/1° en 18°). De definitie van stedenbouwkundige voorschriften (punt 13°) wordt uitgebreid: hieraan wordt het herkenbaar onderdeel van een projectbesluit dat geldt als een RUP toegevoegd.

Artikelen 55 en 56.

De artikelen 55 en 56 voegen aan titel II, hoofdstuk 6, VCRO inzake planschade en planbaten een afdeling toe, namelijk wat betreft de toepassing van het decreet betreffende complexe projecten. Als het projectbesluit met een bestemmingswijziging gepaard gaat, zijn de bepalingen inzake planschade en planbaten van overeenkomstige toepassing op de doorgevoerde bestemmingswijzigingen.

Artikel 57.

Omwille van de duidelijkheid wordt de regeling in titel III van de VCRO betreffende grootschalige stedenbouwkundige projecten van strategisch belang opgeheven.

Artikel 58.

Dit artikel breidt de definitie in artikel 4.1.1, 1° van de VCRO van een bestemmingsvoorschrift uit met een stedenbouwkundig voorschrift dat is neergelegd in het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.

Artikel 59.

Dit artikel voegt de begrippen voorkeursbesluit en projectbesluit toe aan de bepalingen van artikel 5.1.1 van de VCRO inzake het plannenregister. Dat register moet voortaan dus ook voorkeursbesluiten (die onder andere een bouwverbod kunnen bevatten) en projectbesluiten (die een herkenbaar onderdeel dat geldt als RUP kunnen bevatten) opnemen.

Artikel 60.

Dit artikel betreft een gelijkaardige toevoeging wat betreft het vergunningenregister, waarbij projectbesluiten, rechterlijke uitspraken over projectbesluiten of het verval hiervan moeten worden opgenomen.

Artikel 61.

Dit artikel wijzigt artikel 5.1.4, §1, van de VCRO. Daarin wordt het doorsturen van beslissingen in functie van de opname in het vergunningenregister geregeld. Voortaan moeten beslissingen in verband met de vergunningverlening in het kader van dit decreet doorgestuurd worden.

Artikel 62.

Dit artikel vult de informatieplicht van de instrumenterende ambtenaar, vervat in artikel 5.2.1 van de VCRO, aan ingevolge dit decreet.

Afdeling 5 bevat de wijzigingen aan het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming.

Artikel 63.

Dit artikel heeft betrekking op het grondeninformatieregister, vermeld in artikel 5, §1 van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (het Bodemdecreet). Dat register bevat gegevens over gronden die aan de OVAM worden bezorgd in het kader van het Bodemdecreet. Aangezien de informatie over gronden die deel uitmaken van complexe projecten (bijvoorbeeld het projectbesluit dat geldt als conformiteitsattest van het bodemsaneringsproject) niet aan de OVAM zal worden bezorgd in het kader van het Bodemdecreet, maar in het kader van het decreet betreffende complexe projecten, wordt dit laatste decreet ingevoegd in dit artikel 5, §1.

Op basis van het grondeninformatieregister levert de OVAM immers bodemattesten af aan o.m. eigenaars en gebruikers van gronden, zodat het van belang is dat ook projectbesluiten e.d. in het register worden opgenomen.

De instrumenterende ambtenaar moet de inhoud van dit bodemattest opnemen in de akte betreffende de overdracht van gronden.

De potentiële verwerver wordt bijgevolg op de hoogte gebracht van het projectbesluit.

Artikel 64.

Bij nieuwe bodemverontreiniging is bodemsanering er op gericht om de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren (artikel 10, §1, Bodemdecreet). Deze richtwaarden zijn vastgesteld in bijlage II bij het Vlarebo-besluit. Deze richtwaarden zouden moeten toelaten dat de bodem, na de sanering, al zijn functies kan vervullen, zonder dat beperkingen moeten worden opgelegd.

Als het wegens de kenmerken van de bodemverontreiniging of van de verontreinigde gronden niet mogelijk is de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren door gebruik van de beste beschikbare technieken ("BBT's") die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen, wordt de bodemsanering er minstens op gericht een betere bodemkwaliteit te verwezenlijken dan bepaald door de toepasselijke bodemsaneringsnormen.

Als de grond in het kader van een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg of RUP een bestemming krijgt waarvoor strengere bodemsaneringsnormen gelden, worden de strengere bodemsaneringsnormen als saneringsdoel gehanteerd.

Aangezien gronden in het herkenbaar onderdeel van het projectbesluit dat geldt als RUP, bevat, mogelijks een bestemming krijgen waarvoor strengere bodemsaneringsnormen gelden, moeten deze strengere normen als saneringsdoel gehanteerd worden. Immers, het is niet de bedoeling van dit decreet om af te wijken van de inhoudelijke verplichtingen die sectorale regelgeving bevat. Bijvoorbeeld, indien er plannen zijn om een bestemming te wijzigen van industrie- naar woongebied, moeten de strengere normen voor wonen gehanteerd worden.

Artikel 65.

Bij historische bodemverontreiniging is bodemsanering er op gericht om te vermijden dat de bodemkwaliteit een risico oplevert of kan opleveren tot nadelige beïnvloeding van mens of milieu door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen (artikel 21, §1, Bodemdecreet).

Als grond in het kader van een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg of uitvoeringsplan een andere bestemming krijgt, wordt de bodemsanering er op gericht te vermijden dat de bodemkwaliteit een risico oplevert of kan opleveren tot nadelige beïnvloeding van mens of milieu binnen deze toekomstige bestemming (artikel 21, §2, Bodemdecreet). Ook hier wordt een gelijkaardige toevoeging aangebracht in artikel 21, §1, tweede lid van het Bodemdecreet, zodat het hier geldende saneringsdoel ook geldt voor projectbesluiten.

Hoofdstuk 9. Overgangs- en slotbepalingen

Het decreet legt geen specifieke bepalingen op ten aanzien van lopende projecten waaromtrent vóór de inwerkingtreding van het decreet al stappen zijn gezet.

Bij zulke “lopende projecten” onderscheiden zich feitelijk slechts twee onderscheiden mogelijkheden:

- Ofwel is er al een RUP goedgekeurd.
- Ofwel is er al een goedgekeurd plan-MER, maar nog geen RUP.

In het eerste geval is het wellicht weinig zinvol om een instapmogelijkheid in het decreet te voorzien, omdat even goed het proces via een vergunningsaanvraag (met zo nodig een project-MER) kan afgerond worden. Bovendien is twijfelachtig of dit geval wel toegang heeft tot de geïntegreerde procedure van het decreet. Immers het planinitiatief is afgerond, en het lijkt vreemd dat er een nieuw ruimtelijk planproces opgestart zou moeten worden.

In het tweede geval lijkt het zinvol om via een startbeslissing de doelstellingen en vooral de scope van de te voeren onderzoeken voldoende scherp te stellen. Bij die – veelal verder uit te breiden – onderzoeken kan het plan-MER dan maximaal gerecupereerd worden en geïntegreerd samen met de andere onderzoeken naar een synthesenota toe.

Artikel 66.

Dit artikel geeft aan dat het projectbesluit geldt als stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning en/of milieuvergunning in de situatie dat een projectbesluit vastgesteld zou worden vooraleer het decreet betreffende de omgevingsvergunning in werking getreden is.

Deze situatie zal zich zeer uitzonderlijk voordoen, gelet het hele proces dat doorlopen moet worden van verkenningsfase en startbeslissing, over onderzoeksfase en voorkeursbesluit tot uitwerkingsfase.

Hoewel er van uit gegaan wordt dat tegen het vaststellen van een projectbesluit het decreet betreffende de omgevingsvergunning in werking is getreden (vandaar ook de bepaling dat het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning, artikel 39), valt het niet uit te sluiten dat bepaalde projecten dusdanig op spoor zitten en uitwerking krijgen, dat er een projectbesluit genomen zou kunnen worden vóór de inwerkingtreding van het decreet betreffende de

omgevingsvergunning. Door deze overgangsmaatregel wordt voorkomen dat betrokken project hierdoor vertraging zou oplopen.

Deze situatie kan zich eveneens voordoen voor wat betreft meldingsplichtige handelingen. Het is denkbaar dat als een projectbesluit genomen wordt vooraleer het decreet betreffende de omgevingsvergunning in werking getreden is, dit projectbesluit stedenbouwkundige handelingen of de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit bevat, die slechts meldingsplichtig zijn. Om te voorkomen dat voor deze handelingen en exploitatie afzonderlijk een melding gedaan zou moeten worden, wordt ook hiervoor voorzien dat het projectbesluit geldt als stedenbouwkundige melding en/of milieumelding.

Artikel 67.

Dit artikel schrijft voor dat de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding van dit decreet bepaalt.

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Hilde CREVITS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS

Decreet Complexe Projecten**Verwerking adviezen Strategische Adviesraden n.a.v. eerste principiële goedkeuring voorontwerp van decreet door de Vlaamse Regering op 24 mei 2013**

Adviezen (thematisch geordend): gewone tekstopmaak; reactie op adviezen: *cursief*

Adviezen ontvangen van:

- de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed dd. 26 juni 2013 (SARO)
- de Mobiliteitsraad dd. 28 juni 2013 (MORA)
- de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen dd. 1 juli 2013 (SERV)
- de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (gezamenlijk advies) dd. 4 juli 2013 (Minaraad en SALV).

Onderwerpen van de adviezen en reactie:**Vorbereiding tweede principiële goedkeuring van het ontwerp van decreet**

De SARO vraagt om ook betrokken te worden bij de tweede principiële goedkeuring van het ontwerp van decreet omdat op dat moment ook het antwoord zal bekend zijn op een aantal onderzoeksvragen, beleidskeuzes die essentieel zijn voor de effectieve uitvoering van het ontwerp van decreet (verhouding met het voorontwerp van decreet inzake landinrichting en verhouding met PPS-oproepen en architectuurwedstrijdformules).

Deze onderzoeksvragen betreffen de relatie tot het in voorbereiding zijnde decreet betreffende de landinrichting alsook de bruikbaarheid van het naar voren geschoven proces in het kader van wedstrijd- en aanbestedingsformules.

De instrumenten in het voorontwerp van decreet betreffende de landinrichting zijn niet enkel inzetbaar voor de realisatie van een landinrichtingsproject of voor openruimteprojecten, maar breder. De instrumenten kunnen ook worden toegepast voor de realisatie van een ander project, plan of programma dan een landinrichtingsproject en dit “met betrekking tot de planning, de inrichting of het beheer van een gebied dat is goedgekeurd door de Vlaamse Regering, het provinciebestuur of het gemeentebestuur”. Een complex project in de zin van het decreet Complexe Projecten valt onder een “ander project, plan of programma”, gelet op het ruimtelijk planproces dat een complex project vraagt.

Krachtens artikel 4.1.1 van het voorontwerp van decreet betreffende de landinrichting kan de Vlaamse Regering beslissen één of meerdere van de instrumenten uit dit voorontwerp toe te passen voor de realisatie van een complex project. Dit kan indien de toepassing van de instrumenten bijdraagt tot “de realisatie van het beleid, het herstel en de ontwikkeling van functies en kwaliteiten van de ruimte”. Krachtens hetzelfde artikel 4.1.1 kan ook het provinciebestuur of gemeentebestuur daartoe beslissen, na akkoord van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), voor een project, plan of programma dat door het provinciebestuur, respectievelijk het gemeentebestuur is goedgekeurd. Voor de inzet van een aantal instrumenten hebben deze lokale besturen wel een machtiging van de Vlaamse Regering nodig (artikel 4.1.1). Voor de inzet van instrumenten ter realisatie van een ander

plan, project of programma dan een landinrichtingsproject, waaronder dus een complex project, vereist het voorontwerp van decreet betreffende de landinrichting wel dat er een inrichtingsnota wordt vastgesteld door, naar gelang het geval, de Vlaamse Regering, het provinciebestuur of het gemeentebestuur. De inrichtingsnota's moeten opgemaakt worden in overleg met de VLM en, in het geval het een nota is die door het provinciebestuur of gemeentebestuur wordt vastgesteld, kan die vaststelling er pas komen na de goedkeuring van de nota door de VLM (artikel 4.2.1). Deze inrichtingsnota's moeten elementen bevatten die gericht zijn op het waarborgen van een zorgvuldige en gemotiveerde besluitvorming omtrent de inzet van de instrumenten uit de instrumentenkoffer van het voorontwerp van decreet betreffende de landinrichting.

De inrichtingsnota voor het inzetten van één of meerdere van die instrumenten ter realisatie van een complex project kan gekoppeld worden aan een voorkeursbesluit en/of projectbesluit. Een beperkt aantal aanpassingen aan het ontwerp van decreet betreffende complexe projecten is daartoe nodig.

De procedure tot een definitief goedgekeurde inrichtingsnota en/of grondruilplan wordt hiermee geïntegreerd in het decreet Complexe Projecten. De inhoudelijke bepalingen van het decreet betreffende de landinrichting blijven behouden.

Wat de vraag tot al dan niet inpassing van DBFM-procedures en wedstrijdformules betreft, is geen aanpassing aan de decreettekst nodig. De inpassing van dergelijke procedures en formules is niet problematisch binnen het open karakter van de procesaanpak voor complexe projecten. Hoe een en ander in de praktijk kan gebracht worden, wordt uitgelegd in de Routeplanner.

Gelet op de beperkte impact van de onderzoeksvragen op het ontwerp van decreet is een nieuw advies van de strategische adviesraden niet vereist.

Verdere uitwerking van talrijke uitvoeringsbesluiten

De SARO vraagt om betrokken te worden bij de verdere uitwerking van de talrijke uitvoeringsbesluiten die nog nodig zijn. De uitvoerbaarheid van delen van het ontwerp van decreet wordt immers uitgesteld tot de uitvoeringsbesluiten de regeling vastleggen. Bepaalde uitvoeringsbesluiten zoals inzake openbaar onderzoek en adviesverlening zijn cruciaal in het garanderen van een democratisch besluitvormingsproces.

Afhankelijk van de aard van de uit te werken uitvoeringsbesluiten zullen de besluiten voor advies overgemaakt worden aan de strategische adviesraden: wat 'strategische' uitvoeringsbesluiten betreft, is de Vlaamse Regering hiertoe gehouden op grond van artikel 4, §2, 2°, van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden. Uitvoeringsbesluiten die de loutere verdere uitwerking vormen van de uitgangspunten die met het decreet zijn uitgezet en geen fundamentele beleidskeuzes meer betreffen, zullen daarentegen niet voorgelegd moeten worden.

Over het al dan niet strategisch karakter doet de Vlaamse Regering een uitspraak per dossier.

Afstemming met andere initiatieven

De SARO vraagt om verder af te stemmen met andere gewestelijke initiatieven zoals het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, het ontwerp van decreet inzake landinrichting, de cel Vlaamse en Strategische Investeringsprojecten (cel VIP) en de

Gewestelijke Stedenbouwkundige Vergunningscommissie (GSVC), de bijkomende taak voor de gouverneur bij complexe stedenbouwkundige aanvragen, de digitale milieu- en stedenbouwkundige aanvragen, het beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de hervorming van de Vlaamse bestuursrechtscolleges, de socio-economische vergunningen. Er is volgens de SARO momenteel geen duidelijkheid over hoe deze initiatieven zich tot elkaar verhouden en het is nodig om deze verschillende initiatieven en procedures in kaart te brengen en de gepaste maatregelen te nemen.

Meer in het bijzonder wijst de SARO op de noodzakelijke afstemming met het omgevingsvergunningsdecreet waar het ontwerp van decreet Complexe Projecten meermaals naar verwijst.

De SARO wijst op de noodzakelijke afstemming met het op 29 mei 2013 door de parlementaire commissie van het Vlaams Parlement aangenomen decreet inzake onroerend erfgoed waarmee klaarblijkelijk in het ontwerp van decreet Complexe Projecten nog geen rekening is gehouden.

Ook de Minaraad en de SALV wijzen op het noodzakelijke samenlopen met het decreet betreffende de omgevingsvergunning.

De Minaraad en de SALV vragen anderzijds ook om de rol van de pas opgerichte cel VIP te evalueren en na te gaan of ze in het besluitvormingsproces in het kader van het decreet Complexe Projecten kan optreden.

Doorheen het totstandkomingsproces van het decreet is maximaal rekening gehouden met de vernoemde initiatieven.

Deze initiatieven hebben elk hun eigen doelstelling, zo

- *heeft voorliggend decreet tot doel complexe projecten, meer bepaald projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen, te versnellen en te faciliteren;*
- *heeft het decreet betreffende de omgevingsvergunning tot doel om de stedenbouwkundige vergunning, de verkavelingsvergunning en de milieuvergunning te integreren in één vergunning;*
- *biedt het decreet betreffende de landinrichting instrumenten aan die ingezet kunnen worden voor de realisatie van een landinrichtingsproject of voor openruimteprojecten, en breder;*
- *werd de Gewestelijke stedenbouwkundige vergunningscommissie en de cel Vlaamse en strategische investeringsprojecten opgericht met het oog op het begeleiden van projecten, zowel tijdens de formele fase als tijdens de informele fase;*
- *betreffen de initiatieven van digitale bouwaanvraag en milieuaanvraag het vergemakkelijken van het aanvragen van een vergunning, door hier de moderne technieken van internet toe te laten;*
- *gaat het decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges in se over de samenwerking van de bestaande Vlaamse bestuursrechtscolleges (m.n. het Milieuhandhavingscollege, de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen).*

Anderzijds hebben deze initiatieven veel gemeen, zoals onder andere de procesaanpak en de manier van werken (meer transparantie, belang van participatie, belang van tijdige afstemming, ...).

De nodige maatregelen om de noodzakelijke samenloop tussen een aantal zaken te garanderen, worden genomen. Zo wordt het decreet Complexe Projecten de facto gekoppeld aan het decreet betreffende de omgevingsvergunning, is onderlinge afstemming met het

decreet betreffende de landinrichting beoogd en worden de terminologieën betreffende het decreet betreffende het onroerend erfgoed opgenomen zodra dit decreet definitief is.

De niet-decretaal bepaalde rol en het lot van de cel VIP en de GSVC worden bekeken bij de concrete implementatie van de decreten Complexe Projecten en Omgevingsvergunning. Het spreekt voor zich dat die cel, vanuit de begeleidingsrol die ze speelt vroeg in het proces van de totstandkoming van een project, ook ten aanzien van de aanpak van complexe projecten een rol kan spelen.

Bestaande versnellingsmogelijkheden beter benutten

De Minaraad en de SALV stellen vast dat een aantal bestaande mogelijkheden om procedures sneller en beter te laten verlopen weinig worden toegepast. Zo kan ook vandaag bijvoorbeeld al worden ingezet op een informeel voortraject maar blijkt uit de praktijk inzake de stedenbouwkundige vergunningverlening dat de in de VCRO voorziene projectvergadering niet veel wordt toegepast. De Raden dringen er dan ook op aan om bestaande mogelijkheden voor “sneller en beter” ten volle te benutten.

De Minaraad en de SALV verwijzen in dit verband ook naar de aanpak van de m.e.r. binnen Vlaanderen.

Voorafgaand aan de opmaak van het decreet Complexe Projecten, en vanuit de opties die ook zijn opgenomen in de Visienota van de Vlaamse Regering, zijn meer dan twintig zogenaamde “Quick Wins” doorgevoerd. Die beoogden verbeteringen aan bestaande procedures, verbetervoorstellen ten aanzien van niet complexe projecten, enz.

Geen louter proceduredecreet?

De SARO merkt op dat het ontwerp van decreet verder gaat dan een zuiver proceduredecreet en het bijgevolg evenmin duidelijk is in welke zin met dit ontwerp van decreet géén ander inhoudelijk beoordelingskader wordt uitgewerkt dan voor projecten die niet volgens de procedure van het ontwerp van decreet Complexe Projecten verlopen. De SARO verwijst in dit verband naar het feit dat het ontwerp van decreet Complexe Projecten er van uitgaat dat een voorkeursbesluit en een projectbesluit kunnen afwijken van het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen en de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen, dat het ontwerp van decreet bij afschaffing of wijziging van beschermingsbesluiten inzake onroerend erfgoed niet voorziet dat advies moet worden gevraagd aan de bevoegde adviesinstanties, brengt het wijzigingen aan in de rol van ankerplaatsen, koppelt het tal van rechtsgevolgen aan het projectbesluit en bepaalt het onder meer dat het projectbesluit diverse gewestelijke beschermingen inzake onroerend erfgoed en natuur kan afschaffen. De SARO wijst ook nog op het feit dat het statuut van buurtwegen kan worden afgeschaft en wordt een nieuwsoortig instrument van “MER” en van “RUP” ingevoerd.

De Minaraad en de SALV wijzen op het feit dat het ontwerp van decreet de mogelijkheid biedt om af te wijken van plannen en beschermende maatregelen die tot stand zijn gekomen op basis van een andere besluitvormingsprocedure waar er een andere en mogelijk meer algemene belangenafweging aan de orde was. Hiermee creëert het ontwerp van decreet volgens de Raden een ander inhoudelijk beoordelingskader voor complexe projecten dan voor projecten die de reguliere procedures doorlopen. In die zin kan het ontwerp van decreet, in tegenstelling tot het bepaalde in artikel 4, volgens de Raden niet beschouwd worden als louter een proceduredecreet.

De Mineraad en de SALV stellen ook dat het ontwerp van decreet een aantal bepalingen bevat ter implementatie van de Habitatrichtlijn. Het is voor de Raden onduidelijk of een eenvoudige startbeslissing automatisch ook zou betekenen dat deze projecten gekwalificeerd worden als van “dwingende redenen van groot openbaar belang (enz.)” in het kader van de Habitatrichtlijn zodat ze toch kunnen gerealiseerd worden ondanks een negatieve passende beoordeling, mits aangetoond kan worden dat er geen alternatieven voorhanden zijn en de nodige natuurcompensatie zal doorgevoerd worden. Ook projecten die onder het toepassingsgebied van de Richtlijn Industriële Emissies vallen, kunnen volgens de Raden voldoen aan de definitie van “complex project”. Het ontwerp van decreet gaat hier echter niet op in.

De Memorie van Toelichting geeft aan welke soort van doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen zijn bedoeld met het bewuste artikel 4. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, de waterhuishouding, ... die geregeld blijven door de desbetreffende sectorale regelgeving. Deze en andere inhoudelijke verplichtingen vastgelegd door de sectorale regelgeving vermeld in de artikelen 39, 40 en 41 van het decreet Complexe Projecten blijven ook bij de toepassing van de besluitvormingsprocedure uit dit decreet gelden. Wel maakt artikel 4 een uitzondering wat betreft enerzijds de reglementering rond het MER, meer bepaald de hoofdstukken II en III en de afdeling 3 van hoofdstuk VI van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), en anderzijds enkele in het decreet Natuurbehoud opgenomen omzettingbepalingen van de Habitatrichtlijn. Voormelde reglementering uit het DABM en de bedoelde omzettingbepalingen van de Habitatrichtlijn in het decreet Natuurbehoud gelden met andere woorden niet bij toepassing van de besluitvormingsprocedure van het decreet Complexe Projecten. In de plaats daarvan zijn er bepalingen opgenomen in het decreet Complexe Projecten zelf die rechtstreeks de betrokken Europese richtlijnen implementeren.

Voor het overige blijven de bewuste aspecten van sectorwetgeving dus gelden in de mate dat het decreet Complexe Projecten niets anders voorziet. Dit is niet anders voor de bepalingen uit de sectorwetgeving die de omzetting vormen van de Richtlijn Industriële Emissies. Zoals reeds uit artikel 4 van het decreet Complexe Projecten blijkt, beoogt dit decreet niet anders dan wat betreft de milieueffectrapportage over plannen en programma's en over projecten en wat betreft de zogenaamde habitattoets, om zelf in een omzetting te voorzien van de MER- en Habitatrichtlijn. Alle inhoudelijke verplichtingen van in de sectorale wetgeving opgenomen omzettingbepalingen van deze Europese richtlijn blijven onverkort gelden bij toepassing van de besluitvormingsprocedure van het decreet Complexe Projecten.

Er is anderzijds gekozen voor de maximale integratie van vergunningen, machtigingen en toestemmingen in het projectbesluit, net omdat dit vanuit wat in de Visienota van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2010 is gesteld een uitdrukkelijke doelstelling is. Het projectbesluit houdt immers in dat het alles integreert wat nodig is om effectief onmiddellijk met de uitvoering van start te gaan. Het gaat daarbij niet om de invoering van nieuw soort instrumenten zoals van een RUP net omdat het projectbesluit het RUP dat ook in de reguliere procedure bestaat, integreert.

Bovendien voorziet het voorliggend decreet ook dat als het projectbesluit geldt als een bepaalde sectorale machtiging, toelating, vergunning, ... de bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren die gemachtigd zijn om deze beslissingen te nemen, in elk geval tot de instanties behoren die advies geven over de projectonderzoeksnota, dus adviseren in de

uitwerkingsfase. Hierdoor kunnen deze bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren sectorale bekommernissen en bezwaren kenbaar maken.

Toegang tot het decreet

De SARO vraagt om de toegang tot het decreet verder te verduidelijken.

De omschrijving van een complex project is voor de SARO zeer vaag. Het ontwerp van decreet verduidelijkt ook niet wat onder “project van groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang” moet verstaan worden.

Ook de SERV merkt op dat het decreet geen verdere invulling geeft aan het criterium “groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang”. Dat lijkt volgens de SERV nochtans nodig, vermits deze definitie de toegang tot het decreet regelt en omdat het decreet de mogelijkheid creëert om van diverse afwijkingsbepalingen op de normale procedures gebruik te maken (dus niet alleen een procedure sui generis, maar ook afwijking op diverse sectorale regelgevingen). De Memorie van Toelichting bevat wel enkele voorbeelden, maar op basis daarvan is het moeilijk in te schatten of een project al dan niet in aanmerking zal komen voor de nieuwe geïntegreerde procedure. De bevoegde overheid zal bij het nemen van de startbeslissing het “groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch” karakter van het project moeten motiveren. De SERV vreest dat hieraan een verschillende invulling zal gegeven worden, die verschilt zowel tussen de bevoegdheidsniveaus als tussen gemeenten en provincies onderling.

De SERV vraagt om meer criteria decretaal te verankeren zodat op voorhand duidelijker is welke projecten in aanmerking komen voor de nieuwe procedure en welke niet. Volgens de RIA zullen investeerders de overheid moeten overtuigen dat hun project een groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang heeft. Het is dus zinvol dat zij hiervoor over voldoende handvaten beschikken.

De Minaraad en de SALV stellen dat het ontwerp van decreet het begrip “complex project” slechts zeer algemeen omschrijft. Het is voor de Raden daardoor zeer onduidelijk welke en hoeveel projecten er precies in aanmerking zullen komen om de procedure in het ontwerp van decreet te volgen. De grote discretionaire beoordelingsbevoegdheid die de bevoegde overheid krijgt bij het nemen van een startbeslissing, in combinatie met de voorgedefinieerde structuur van het voorkeurs-/projectbesluit waarin geen mogelijkheid tot het nemen van een weigeringsbeslissing is voorzien, brengt volgens de Raden een aantal risico's met zich mee. Zo kan de vage omschrijving van de toegang tot de in het ontwerp van decreet opgenomen procedure leiden tot een schending van het gelijkheidsbeginsel, in het bijzonder op lokaal niveau.

De voorwaarde dat er een groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang aan de orde zou zijn, is voor de Minaraad en de SALV onduidelijk. De lijst van de in dat verband in de memorie opgesomde overwegingselementen is zeer ruim en geeft de bevoegde overheid een grote discretionaire bevoegdheid om een startbeslissing te nemen. Het gegeven dat men bovendien mag kiezen tussen een of meerdere van die elementen riskeert van de motiveringsplicht volgens de Raden een bijna triviale opdracht te maken. Het is voor de Raden dan ook zeer onduidelijk voor welke projecten de Vlaamse Regering deze nieuwe besluitvormingsprocedure creëert. De Minaraad en de SALV geven een aantal voorbeelden van types van projecten die volgens de Raden in beeld kunnen komen doordat ze wellicht in meerdere of in mindere mate voldoen aan een of meer van de in de definitie vooropgestelde criteria (grote publieke infrastructuurprojecten zoals het aanleggen of vergroten van grote waterwegen, havendokken, dijken, autowegen, verkeerswisselaars, enz.,

glastuinbouwzones, bedrijventerreinen, windmolenparken, energielandschappen, grote industriële complexen, stadsontwikkelingsprojecten, natuurontwikkelingsprojecten en stadsbosprojecten).

De vage omschrijving van het begrip “complex project” en het feit dat het aan de bevoegde overheid toekomt om te bepalen wanneer een project “van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang” is, heeft volgens de Minaraad en de SALV een aantal mogelijk problematische gevolgen. Het begrip “complex project” kan volgens de Raden aanleiding geven tot een schending van het gelijkheidsbeginsel. In het bijzonder op lokaal niveau kan er een grote verscheidenheid ontstaan inzake de invulling die aan het begrip wordt gegeven.

De toegang tot het ontwerp van decreet is in principe zeer breed, waardoor het moeilijk is om op voorhand in te schatten hoeveel projecten uiteindelijk zullen verlopen via de procedure in het ontwerp van decreet, in verhouding tot projecten die aan de huidige vergunnings- en/of planprocedures onderworpen zijn.

Voor de (publieke) (voornamelijk infrastructuur-)projecten die in deze procedure ingebracht zouden worden, kan dit leiden tot een rechter- en partijsituatie. Aangezien het ontwerp van decreet de mogelijkheid biedt ingrijpende rechtsgevolgen te verbinden aan het voorkeurs- en het projectbesluit, brengt het zeer ruime toepassingsgebied potentieel risico's met zich mee voor de andere algemene belangen die de overheid hoort te bevorderen.

Het ontwerp van decreet lijkt parallelle ruimtelijke planningsprocessen mogelijk te maken die in mindere of meerdere mate afwijken van de basisdoelstelling van de VCRO waarbij ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

De Raden vragen dan ook in de eerste plaats om de definitie van “complex project” zoals voorzien in het ontwerp van decreet preciezer te omschrijven, met name welke projecten de Vlaamse Regering precies beoogt met de in het ontwerp van decreet voorziene besluitvormingsprocedure, preciezer te omschrijven.

Ook de SARO stelt dat de bevoegde overheid, gezien de zeer vage omschrijving van het begrip “complex project” zeer veel vrijheid krijgt om te oordelen of een project kan beschouwd worden als “complex project”, wat betekent dat zeker op lokaal niveau een grote verscheidenheid kan ontstaan.

Er is uitdrukkelijk voor gekozen om in het decreet geen verdere criteria op te nemen over wat wordt verstaan onder projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang. De invulling zal immers verschillend zijn naargelang de aard van het project, de doelstellingen waar een antwoord aan moet worden gegeven, op welk bestuursniveau een problematiek zich aandient, ... Het ging om een evenwichtsoefening tussen (te) veel in het decreet vastleggen en de belangrijkste criteria (illustratief) opnemen in de Memorie van Toelichting. Er is – vanuit het maatwerk dat de procesaanpak moet kunnen bieden - gekozen voor het tweede.

Good practises op de website Complexe Projecten moeten richting geven bij hoe het decreet te hanteren op de verschillende bestuursniveaus en ten aanzien van diverse soorten belangrijke projecten. In elk geval moet het ook duidelijk zijn dat een initiatiefnemer de facto geen verschil ondervindt in beoordeling van zijn aanvraag, ongeacht van welke procedure hij volgt.

De SARO vindt de toegang tot het decreet zeer breed waardoor in principe zeer veel projecten onder de toepassing ervan zouden kunnen vallen. Volgens de SARO moet de toegang tot het ontwerp van decreet vooral ingegeven worden door de nood aan een breed vooroverleg en een volwaardig alternatievenonderzoek in de voorfase. Afwijkende rechtsgevolgen tijdens de uitvoeringsfase kunnen dan het gevolg zijn.

Uit een goed gevoerde, participatieve voorfase, in casu de verkenningsfase, zal blijken voor welke probleemstellingen of opportuniteiten – die uiteraard voldoende projectgedreven moeten zijn – het aangewezen is de procedure van het decreet Complexe Projecten te doorlopen. De overheid die de startbeslissing neemt, heeft dus min of meer in de hand welke projecten zij tot het decreet toelaat. Het spreekt voor zich dat zij dat doet in overleg met de actoren en partijen die doorheen het proces nodig zijn om tot een eindresultaat te komen.

Het belang van een goed voortraject wordt onderschreven door de decreetgever, door de fase, voorafgaand aan de startbeslissing in het decreet op te nemen, deze wordt ‘verkenningfase’ genaamd. Decretaal wordt die verkenningsfase niet formeel vastgelegd, net omdat wat in die fase moet en kan gebeuren zo divers kan zijn (informeel en maatwerk). Het belang dat aan het informele voortraject gehecht wordt, komt ook tot uiting in de memorie die concreet ingaat op de verkenningsfase en het vooroverleg.

De Minaraad en de SALV menen dat de toepassing van het ontwerp van decreet moet worden gedifferentieerd in functie van verschillende “types” projecten. De leidraad zou moeten zijn dat alle (publieke en private) projecten die uitsluitend een geïntegreerd vergunningen- en planproces nodig hebben, reeds op zich gebruik kunnen maken van de in het ontwerp van decreet voorziene geïntegreerde besluitvormingsprocedure, maar waarbij de verregaande rechtsgevolgen van het voorkeurs- en projectbesluit worden voorbehouden voor (publieke en private) projecten die voldoen aan een beperktere en duidelijk omschreven invulling van de notie “groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang” waarvan minstens de principes decretaal zijn vastgelegd.

Het is een duidelijke optie van het decreet Complexe Projecten om de toegangscriteria, gesteld in artikel 3 (een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt), vanuit de aanbevelingen van de commissies Berx en Sauwens en de Visienota van de Vlaamse Regering, cumulatief in te vullen.

Bevoegdheidsregeling

De SARO verwijst vooreerst naar het feit dat het ontwerp van decreet – via de link met de bevoegdheidsverdeling voor de omgevingsvergunning – een overdracht van bevoegdheden mogelijk maakt als twee of meer overheden bevoegd kunnen zijn.

Het dient te worden benadrukt dat met het decreet Complexe Projecten geen bevoegdheden worden “overgedragen”. Het gaat enkel om – in onderlinge afspraak – het voor dat project en dus binnen de procesaanpak voor dat project aanstellen van een bevoegde overheid.

De SARO vraagt om betreffende de aanduiding van de bevoegde overheid parallelisme na te streven. Het ontwerp van decreet voorziet dat op gemeentelijk en provinciaal niveau respectievelijk de gemeenteraad en de provincieraad beslissen terwijl op Vlaams niveau dat de Vlaamse Regering en dus niet het Vlaams Parlement is. De SARO acht het nodig dat voor Vlaamse projecten van groot maatschappelijk belang het Vlaams Parlement wordt betrokken en in het Vlaams Parlement een openbaar politiek debat moet kunnen plaatsvinden, wat van groot belang is voor een transparant en open planproces.

De Minaraad en de SALV stellen voor om naar aanleiding van de jaarlijkse begrotingsbesprekingen een rapportering aan het Vlaams Parlement te voorzien inzake de voortgang van het besluitvormingsproces van complexe projecten die onder het ontwerp van decreet vallen en inzake de budgettaire implicaties hiervan.

De SERV vraagt zich anderzijds af waarom niet geopteerd werd voor de deputatie en het college van burgemeester en schepenen als bevoegde instanties. Deze zijn immers samen met de Vlaamse Regering bevoegd voor de omgevingsvergunning. De SERV mist de motivatie van de keuze voor provincie- en gemeenteraad.

Wat de uniek bevoegde overheden betreft, is in eerste instantie gesteund op de systematiek van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Daar ligt de goedkeuringsbevoegdheid bij de gemeenteraad, de provincieraad en de Vlaamse Regering. Op die manier bepaalt het decreet Complexe Projecten de uniek bevoegde overheden. Vervolgens wordt in het decreet, in functie van het voorkeursbesluit en het projectbesluit, verwezen naar de regeling zoals voorzien in het decreet betreffende de omgevingsvergunning, om het bevoegde bestuursniveau te bepalen.

Wat de projecten betreft waarvoor de Vlaamse Regering zich wil engageren, deze zullen veelal voortvloeien uit of kenbaar gemaakt worden in beleidsvoornemens van de Vlaamse Regering die voorafgaand ter bespreking worden ingediend bij of voorgelegd aan het Vlaams Parlement, zij het in de legislatuurgebonden regeerverklaring, zij het bij de beleidsnota's en beleidsbrieven van de Vlaamse ministers.

Het Vlaams Parlement wordt overigens op haar verzoek gerapporteerd over een aantal belangrijke projecten.

De SARO heeft bemerkingen bij de bevoegdheidsregeling ("uniek bevoegde overheid") die is gesteund op de omgevingsvergunning en niet op de planning, wat de bevoegdheidsverdeling sterk lijkt te bemoeilijken.

Volgens de SERV creëert de verwijzing naar de bevoegdheidsindeling van het nieuwe decreet Omgevingsvergunning verwarring. Daardoor wordt immers verwezen naar zowel de klassenindeling als de zogenaamde gesloten lijsten op Vlaams en provinciaal niveau. De SERV vraagt zich af of projecten die op deze lijsten staan als complex te beschouwen zijn van zodra ze ook een ruimtelijk planproces vergen en zo ja, dan wordt best expliciet verwezen naar deze lijsten.

Hier dient eerst te worden benadrukt dat het zeker niet zo is dat zodra een ruimtelijk planproces nodig is, het decreet Complexe Projecten moet worden gevolgd. Het betreft in voorliggend geval een vanuit de doelstellingenformulering of opportuniteit geformuleerd projectgedreven proces. Hierbij is, wat het voorkeursbesluit en het projectbesluit betreft, gekozen voor het koppelen van de bevoegdheid aan de systematiek van omgevingsvergunning. Het gaat daarbij niet louter om de zogenaamde "gesloten lijsten" die de Vlaamse, provinciale of bepaalde gemeentelijke projecten regelen, maar om de projecten die volgens het decreet Omgevingsvergunning in eerste aanleg zijn toebedeeld aan de Vlaamse Regering, de provincie of de gemeente (zo worden bijvoorbeeld projecten die uitsluitend mobiele of verplaatsbare inrichtingen of activiteiten omvatten over twee of meer provincies bij decreet toegewezen aan de Vlaamse Regering, los van de "gesloten lijsten"). Die aanpak is, vanuit het projectgedreven karakter van de processen, logischer dan te koppelen aan de systematiek van de ruimtelijke planning, omdat de finaliteit van het proces een op het terrein te realiseren project is.

De SERV vindt de aanduiding van één bevoegde overheid een goede zaak, maar vreest dat het openlaten van de startbeslissing de rechtszekerheid van de initiatiefnemers in het gedrang kan brengen. Zo bestaat de mogelijkheid dat geen enkele overheid zich geroepen voelt om een startbeslissing te nemen. De initiatiefnemer kan als het ware van het kastje naar de muur worden gestuurd. Dit kan in de hand gewerkt worden doordat de bevoegde overheid ook moet instaan voor de financiering van de planschade en mogelijks eventuele compenserende maatregelen verbonden aan het project. Volgens de SERV moet daarom

van in het begin, dus al bij de startbeslissing, duidelijk zijn wie bevoegd is en wie zal instaan voor de financiering. Het meest logisch zou zijn dat de overheid bevoegd voor het voorkeurs- en projectbesluit ook de startbeslissing neemt. Uiteraard moet de bevoegde overheid steeds de keuze hebben om te weigeren wanneer een project niet past in de ruimtelijke visie of in de fasering om een initiatief te nemen.

Het decreet Complexe Projecten steunt op het samenwerkingsmodel tussen de verschillende potentieel bevoegde overheden. In de regel zullen tijdens de verkenningsfase, voorafgaand aan de startbeslissing, deze overheden, hun administraties en de bij de doelstelling van het project betrokken actoren in dialoog gaan. Die dialoog is bedoeld om de doelstelling van het project voldoende scherp te krijgen in relatie tot ruimtelijke en andere visies, maar ook om uit te maken wie de meest gerede overheid is om via de startbeslissing het engagement en de verantwoordelijkheid te nemen om te starten met de onderzoeken in functie van het meest valabele alternatief dat in het voorkeursbesluit zal worden vastgelegd.

Het decreet verhindert niet dat doorheen het hele traject één overheid het gehele proces aanstuurt en zowel de startbeslissing, als het voorkeurs- en projectbesluit neemt, maar het decreet laat even goed toe dat het om verschillende overheden kan gaan.

De SARO vindt het anderzijds positief dat indien twee of meer overheden bevoegd kunnen zijn, zij in onderling overleg – en dus op vrijwillige basis – de bevoegde overheid kunnen aanstellen en dat er niet automatisch van uitgegaan wordt dat indien een complex project een deelproject omvat dat als een Vlaams project kan worden aangeduid, dit dan automatisch door het Vlaams Gewest moet worden getrokken.

Vrije keuze voor toepassing decreet

De SARO ondersteunt de doelstelling van het ontwerp van decreet om de initiatiefnemer van een complex project de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een traject via een geïntegreerde besluitvormingsprocedure.

Centrale principes procesaanpak

De SARO staat achter de centrale principes van de voorgestelde procesaanpak, met name:

- participatiebeginsel
- open communicatie en transparantie
- maatwerk inzake concrete invulling van het proces
- geïntegreerde en oplossingsgerichte samenwerking
- gelijktijdige en geïntegreerde aanpak
- procesregie die door actoren wordt gedragen
- toewerken naar trechtering.

Ook de MORA ondersteunt – in ietwat andere bewoordingen deze uitgangspunten en vindt het decreet globaal genomen dan ook een goede aanzet om een beter en sneller beleidsproces voor strategische en maatschappelijk belangrijke projecten in principe mogelijk te maken. De MORA stelt wel dat het nieuwe procesparcours zich effectief zal moeten bewijzen opdat initiatiefnemers er zullen instappen. De MORA vindt dat het daarom aangewezen is op korte termijn een voorbeeldproject te selecteren en uit te werken.

De SERV is in grote lijnen positief over het voorontwerp van decreet maar stelt dat het vastleggen van formele procedures evenwel nog geen daadwerkelijke verbetering en versnelling garandeert. Hiervoor moeten een aantal belangrijke randvoorwaarden vervuld

zijn. Zo vergt de voorgestelde procesaanpak een vrij grondige wijziging van de ambtelijke en politieke cultuur en in veel gevallen ook van de mentaliteit van de betrokken initiatiefnemers. Ook de Minaraad en de SALV waarderen het dat de Vlaamse Regering met voorliggend voorontwerp van decreet tegemoet wil komen aan een terechte bezorgdheid om grote infrastructuur- en investeringsprojecten op een betere manier, met betere inspraak- en participatiemogelijkheden en binnen een redelijkere termijn te realiseren. Door de belangrijkste processtappen en -principes decretaal vast te leggen, kan het besluitvormingsproces over complexe projecten in de toekomst op een meer transparante manier verlopen dan vandaag niet altijd het geval is, zeker wat betreft het voortraject. De Raden onderschrijven ook de principes van een kwaliteitsvolle procesaanpak zoals voorzien in artikel 5, §1, van het voorontwerp van decreet.

Het is de bedoeling van de Vlaamse Regering en de administratie om op de website Complexe Projecten de principes van de procesaanpak verder te verduidelijken en een en ander te illustreren met voorbeelden en concrete projecten.

De randvoorwaarden om een degelijk procesverloop te garanderen vormen inderdaad een belangrijke uitdaging voor de betrokken ambtelijke organisatie en de politieke besluitvormers. Echter, niet alle randvoorwaarden kunnen niet geregeld worden in het decreet, vandaar dat minstens de principes vastgelegd zijn in het decreet.

Inspiraak en participatie

De SARO vindt het positief dat het voorontwerp van decreet principieel uitgaat van participatie, open communicatie en transparantie. De SARO merkt echter op dat verschillende elementen nog verder ingevuld moeten worden – onder andere via uitvoeringsbesluiten – waardoor de concrete modaliteiten niet gekend zijn. Het is bovendien onduidelijk in hoeverre de SARO bij het proces zal betrokken worden, onder meer ook omdat een aantal informele raadplegingen niet verder worden verduidelijkt en hoe de resultaten hiervan worden meegenomen in het verdere proces. De SARO vraagt om maximaal in te zetten op inspraak en participatie.

Voor wat betreft de verdere uitwerking van de uitvoeringsbesluiten, kan verwezen worden naar wat hierboven is gesteld over het al dan niet voorleggen ervan aan de strategische adviesraden. Afhankelijk van hun al dan niet 'strategische' aard zullen de uit te werken uitvoeringsbesluiten voor advies overgemaakt worden aan de strategische adviesraden.

Ook de MORA stelt dat het ontwerp van decreet minder transparant is over de rol van het middenveld en de strategische adviesraden in de voor haar cruciale verkenningsfase die leidt tot de startbeslissing. De Memorie van Toelichting geeft alleen aan dat informeel overleg met een aantal betrokken actoren en mogelijks burgerverenigingen aangewezen is. De MORA is van oordeel dat de mogelijkheid tot reflectie over de startnota in de agenderingsfase (uit de verdere tekst van het advies blijkt dat bedoeld wordt de alternatievenonderzoeksnota in de onderzoeksfase) een breder draagvlak van bij de aanvang van het proces mogelijk maakt.

Voor die projecten waarbij de Vlaamse Regering betrokken is, is het de uitdrukkelijke bedoeling dat de strategische adviesraden ook in het proces van de totstandkoming van een complex project worden betrokken, minstens in de onderzoeksfase waar op strategisch niveau het voorkeursalternatief wordt bepaald (de verkenningsfase is niet decretaal gespecificeerd, wel in de Routeplanner).

Het decreet legt een procedure vast voor projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen. Echter, de aspecten die kunnen bijdragen tot de vaststelling dat een project complex is,

kunnen zowel op Vlaams, op provinciaal of op gemeentelijk niveau spelen. Op elk bestuursniveau kunnen dus projecten beantwoorden aan de criteria die de toegang tot het decreet regelen. Het spreekt voor zich dat voor lokale complexe projecten het niet steeds aangewezen is om de strategische adviesraden te betrekken, maar eerder de lokale adviserende instanties, commissies e.d.m.

Een en ander zal bij een concreet project worden opgenomen in de procesnota. De Memorie van Toelichting stelt overigens dat de strategische adviesraden al bij de alternatievenonderzoeksnota worden betrokken.

De SERV dringt aan op ruimere inspraakmogelijkheden in een vroegere procesfase. Dit is nodig om een breed draagvlak te creëren. Nu wordt volgens de SERV het publiek pas geconsulteerd over de synthesesnota en over het ontwerp van voorkeursbesluit. De raad verwijst in dit verband naar de Nederlandse tracé-wet-procedure. Deze bestaat uit 9 stappen. De eerste stap is de opmaak van een zogenaamde startnotitie, die in de tweede stap wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek.

De Minaraad en de SALV stellen dat de mate waarin de inspraak- en participatiemogelijkheden (in het bijzonder in het voortraject) al dan niet geformaliseerd moeten worden, ook voor hen een moeilijke vraag is. Enerzijds vergt consultatie maatwerk en proportionaliteit. Dit betekent dat de participatievorm, de doelgroepen en het onderwerp van de consultatie moeten worden vormgegeven op maat van het project (de zich aandienende probleemstelling) en in functie van de fase in het besluitvormingsproces waarop de consultatie betrekking heeft. De praktijk leert ook dat een decretale verankering niet garandeert dat een participatieproces goed verloopt. In die zin kiest de Vlaamse Regering er volgens de Raden terecht voor om de inspraak en participatie niet te sterk te formaliseren. Anderzijds zijn minimale proceswaarborgen volgens de Raden noodzakelijk om de kwaliteit en transparantie van de informele inspraakmomenten te garanderen. De voordelen van consultatie kunnen immers maar ten volle gerealiseerd worden als een aantal voorwaarden voor goede consultatie vervuld zijn. In die zin is een minimale formalisatie van het inspraakproces volgens de Raden wel nodig. Daartoe verwijzen ze naar de “Vlaamse Consultatiecode” die recent door Bestuurszaken is opgemaakt. Deze code is bedoeld als een stappenplan voor het raadplegen van het publiek bij de voorbereiding van regelgeving. De code bevat echter een aantal goede richtlijnen die ook van toepassing zijn bij de informele consultatie in het kader van de realisatie van belangrijke investeringsprojecten.

De Minaraad en de SALV wijzen op een aantal belangrijke aspecten inzake inspraak en participatie, verwijzende naar de “Consultatiecode”. Voorzie een breed stakeholderoverleg bij de start van de verkenningsfase. Consultatie moet immers volgens de Raden voldoende vroeg in het besluitvormingsproces georganiseerd worden zodat de geconsulteerden nog een reële impact kunnen hebben op het verdere verloop van het proces. De verkenningsfase moet worden vormgegeven als een vooroverleg waarbij alle betrokken bestuurlijke en maatschappelijke actoren samen zitten en hun belangen en bezorgdheden kenbaar maken. Het overlegproces in de verkenningsfase moet een open einde hebben. De verschillende planalternatieven, inclusief het nulalternatief, moeten met andere woorden tot op het einde van de verkenningsfase in beeld blijven en het mag niet op voorhand vaststaan welk concreet project er uiteindelijk gerealiseerd zal worden. De bedoeling van het inspraak- en overlegproces in de verkenningsfase is precies om de bevolking inspraak te geven in de probleemanalyse en de bepaling van de doelstellingen. Door bij de bepaling van de alternatieven die worden meegenomen in de effectenanalyse rekening te houden met de visie van de belanghebbenden, kan worden vermeden dat later in het proces, via juridische (bezwaar)procedures, de basisopties opnieuw in vraag worden gesteld.

De Minaraad en de SALV wijzen op de goede praktijk om van bij het begin van de verkenningsfase te werken met een breed overleg van stakeholders dat start met wat in de

literatuur “joint fact finding” wordt genoemd. Hierbij legt elke belangengroep zijn bekommernissen op tafel waardoor er een wederzijdse kennis van en begrip voor de verschillende belangen ontstaat.

Het is de bedoeling dat in de verkenningsfase, dus vóór de startbeslissing, de belangrijkste actoren worden betrokken. Hieronder kan ook het publiek vallen (wellicht vooral burgerverenigingen), zeker als het projecten betreft die effecten kunnen hebben op de door hun naar voor geschoven belangen. De verkenningsfase wordt echter niet decretaal vastgelegd en het gaat in die fase dus om informele consultatie. Het gaat daarbij om participatie om de probleemformulering en projectdefinitie voldoende scherp te krijgen.

Overigens wordt het publiek ook formeel al eerder geconsulteerd dan de momenten die de SERV vaststelt, namelijk naar aanleiding van de alternatievenonderzoeksnota, waar het publiek de kans krijgt om in te spreken over de redelijke alternatieven die onderzocht zullen worden.

De Consultatiecode, waar de Minaraad en de SALV naar verwijzen, is inderdaad een degelijk instrument om inspraak en participatie te begeleiden. In de Routeplanner zal er naar worden verwezen en/of bepaalde aspecten verder uitgewerkt. De bekommernissen worden meegenomen bij de procesaanpak van een complex project.

De Minaraad en de SALV stellen verder voor om consultatie af te stemmen op de fase in het proces. Het consultatieproces moet afgestemd zijn op het besluitvormingsproces. Aansluitend bij de trechterlogica waarop de besluitvormingsprocedure in het ontwerp van decreet gebaseerd is, moet het organiseren van vroegtijdige inspraak en participatie leiden tot een trechtersvorming consultatieproces. Dit impliceert dat de inspraak en participatie afgestemd zijn op de fase in het besluitvormingsproces. Essentieel voor het welslagen van een trechtersvormig besluitvormings- en consultatieproces is dat het voorwerp van de consultatie in elke fase duidelijk wordt gecommuniceerd zodat het publiek weet waarover de consultatie in deze fase gaat en waarover niet.

De Minaraad en de SALV vragen om ten aanzien van inspraak en participatie feedback te geven aan de betrokken actoren. De manier waarop het resultaat van het inspraakproces wordt meegenomen in het verdere besluitvormingsproces moet worden verantwoord ten opzichte van de actoren die deelnamen aan de consultatie. Het ontwerp van decreet bepaalt niet duidelijk welke (rechts)gevolgen verbonden kunnen worden aan de informele inspraakmomenten.

Het is inderdaad de bedoeling om inspraak en participatie af te stemmen op de fase van het proces en de nodige feedback te voorzien. Het decreet voorziet enkel de formele consultatiemomenten, maar een degelijke procesaanpak gaat gepaard met velerlei informele momenten. De Routeplanner zal daar uitgebreid op ingaan.

Het voorontwerp van decreet geeft aan dat de adviesinstanties uiterlijk op het moment van de adviesvergadering schriftelijk of mondeling hun advies geven. Doen zij dit niet, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

Bovendien stelt het voorontwerp van decreet ook uitdrukkelijk dat zowel het ontwerp van voorkeursbesluit als het ontwerp van projectbesluit een verklaring moet bevatten die samenvat op welke wijze milieuoverwegingen in het voorkeursbesluit worden geïntegreerd en op welke wijze rekening is gehouden met de gevoerde onderzoeken, waaronder het goedgekeurde MER en met de in het kader van die onderzoeken uitgebrachte opmerkingen, adviezen en overwegingen.

Naar een andere manier van samenwerken

De nieuwe procedure vergt volgens de Minaraad en de SALV een andere manier van (samen)werken zowel binnen de overheidsinstanties, als tussen overheid en initiatiefnemer en met het betrokken publiek. De mate waarin het ontwerp van decreet effectief zal leiden tot het sneller en beter realiseren van belangrijke investeringsprojecten zal volgens de Raden dan ook niet alleen bepaald worden door de nieuwe geïntegreerde besluitvormingsprocedure maar even zeer door de manier waarop deze procedure in de praktijk wordt toegepast (het procesverloop). Wat dit betreft, is er volgens de Raden zowel op gemeentelijk, provinciaal als Vlaams niveau nog veel ruimte voor verbetering. De Raden zijn daarom van mening dat de kwalitatieve procesaanpak in het ontwerp van decreet te vrijblijvend is opgevat.

De Minaraad en de SALV wijzen er in dit verband bijvoorbeeld op dat het in goede banen leiden van de procedure in het kader van de realisatie van een complex project - meer nog dan het afleveren, evalueren en monitoren van een omgevingsvergunning - een zekere capaciteit en deskundigheid vereist alsook een aangepaste bestuurscultuur waarin beleidsdomein- en beleidsniveauoverschrijdende samenwerking, een oplossingsgerichte houding, het opzetten van leerprocessen gericht op het voortdurend verbeteren, procesbewaking, enz. een centrale plaats krijgen.

Het decreet vertaalt de belangrijkste procedurestappen van een nieuwe procesaanpak die – uiteraard veel uitgebreider – is neergeschreven in de Routeplanner. De daadwerkelijke implementatie van die nieuwe aanpak – en de ermee verbonden kwaliteitsaspecten – zijn uiteraard een kwestie van op een andere manier de processen van belangrijke projecten aanpakken. Voor een groot deel is zulks niet via wetgeving, maar wel via organisatorische aspecten aan te pakken.

Een onafhankelijk procesmanagement?

De Minaraad en de SALV bepleiten het nut van een onafhankelijk procesmanagement en verwijzen daarbij in eerste instantie naar de procesverantwoordelijke die in het ontwerp van decreet is vermeld. Een effectief inspraakproces vereist volgens de Raden een onafhankelijk procesmanagement waarbij een neutrale procesmanager met ruime ervaring met administratieve processen, participatiebegeleiding en interbestuurlijke samenwerking instaat voor het begeleiden van het besluitvormings- en overlegproces en optreedt als bemiddelaar/facilitator tussen de initiatiefnemer en de administraties. De procesmanager neemt zelf geen beslissingen maar staat in voor het relatiebeheer tussen de aanvrager en de betrokken overheidsinstanties. De praktijk leert dat als degene die verantwoordelijk is voor het proces ook verantwoordelijk is voor het project, deze vaak niet als onafhankelijk wordt beschouwd. Een onafhankelijk procesmanagement veronderstelt daarom dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het in goede banen leiden van het proces enerzijds en het project anderzijds. De rol van procesverantwoordelijke kan volgens de Raden dan ook niet worden toebedeeld aan de projectleider. De onafhankelijke procesmanager kan volgens de Raden ook een belangrijke rol spelen in het tegengaan van de verkokering en het realiseren van de nieuwe politieke en ambtelijke cultuur die de Raden bepleiten.

De procesverantwoordelijke zoals die is vermeld in het decreet Complexe Projecten is verantwoordelijk voor een aantal formele aspecten met betrekking tot het procesverloop en de voorbereiding van procedurestappen. Het decreet legt niet vast dat de procesverantwoordelijke ook degene is die het proces zelf moet managen.

In de Routeplanner zijn een aantal mogelijke rollen bij de procesaanpak van complexe projecten opgesomd. Er is echter voor gekozen een en ander niet formeel in het decreet te verankeren om het nodige maatwerk te kunnen garanderen. Het spreekt echter voor zich dat

in de praktijk bij een complex project alles in het werk gesteld wordt om een kwaliteitsvolle procesvoering te garanderen. De aanstelling van een onafhankelijk procesmanagement kan daar toe bijdragen, maar vormt geen vaste vereiste.

De door de Minaraad en de SALV geformuleerde aandachtspunten zullen worden meegenomen in de Routeplanner.

Openbaarmaking van de Procesnota

De SARO ondersteunt de algemene principes van de procesaanpak en het belang van de procesnota waarin die procesaanpak concreet zal ingevuld worden. De SARO wijst er echter op dat het ontwerp van decreet weliswaar bepaalt dat de procesnota openbaar wordt gemaakt, maar niet specificeert hoe dit moet gebeuren.

De SERV vraagt om in de uitvoeringsbesluiten een ruime consultatie over de procesnota te voorzien. Concreet betekent dit minstens een verplichte kennisgeving van de procesnota aan de actoren en adviesinstanties op de geëigende niveaus (bijvoorbeeld SARO, de Procoro's, de Gecoro's, eventueel de SERR's en de RESOC's). Indien zij dit opportuun achten, kunnen zij op eigen initiatief een advies formuleren over of reactie geven op de startnota.

Het belangrijkste is dát de procesnota openbaar wordt gemaakt (en dat wordt decretaal opgelegd), het hoe is een vormvereiste die best niet decretaal wordt vastgelegd omdat een en ander afhankelijk is van de aard van het project, de betrokken actoren, ...

Bovendien is de procesnota een evolutief en indicatief document dat aangeeft welke procesaanpak wordt gevolgd om invulling te geven aan de principes van de naar voren geschoven procesaanpak, en kan op elk moment in de procedure bijgesteld worden. Een consultatie hierover organiseren is dan ook niet zinvol.

Daarentegen wordt bij de start van de onderzoeksfase een alternatievenonderzoeksnota opgesteld, die de relevante informatie over de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande project omvat, alsook de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld. Het is deze alternatievenonderzoeksnota waarover het publiek wordt geraadpleegd en die ook aan de adviesinstanties wordt bezorgd. Hier is aldus vroeg in het proces inspraak mogelijk.

Verkenningfase en Startbeslissing

De SARO merkt op dat het ontwerp van decreet amper bepalingen bevat betreffende de verkenningfase en de startbeslissing. Deze fase moet klaarblijkelijk aan geen enkele randvoorwaarde voldoen, noch wat formele consultatie, noch wat andere formele inspraakinitiatieven betreft. Nochtans leidt de verkenningfase volgens de SARO tot een belangrijke stap, met name de startbeslissing. De SARO stelt voor om in de verkenningfase een minimale vorm van betrokkenheid in te schrijven.

De MORA is van oordeel dat een goede, onderbouwde en vooral transparante verkenningfase en startbeslissing essentieel zijn voor de kwaliteit en de snelheid van het verdere proces.

Ook de Minaraad en de SALV merken op dat de verkenningfase helemaal niet wordt vastgelegd in het ontwerp van decreet. Een duidelijke, politiek, bestuurlijk en maatschappelijk gedragen omschrijving van de probleemstelling, een identificatie van de

verschillende belangen en een explicitering van mogelijke oplossingsrichtingen zijn voor de Raden nochtans bepalend voor het verdere verloop van het proces, een opgave die in de praktijk allerm minst evident blijkt. Ook de inspraak- en participatiemogelijkheden in de onderzoeks- en uitwerkingsfase zijn volgens de Raden te summier geregeld om een kwalitatief inspraak- en overlegproces te garanderen.

De verkenningfase moet voor de Minaraad en de SALV zodanig worden vormgegeven dat er bepaald kan worden of een project “van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang” is. Dit vereist dat als er zich een probleemstelling aandient waarbij meerdere alternatieven en belangen in het geding zijn, en waarbij er dus maatschappelijke keuzes moeten worden gemaakt, de overheid een vooroverleg opstart waarbij alle betrokken bestuurlijke en maatschappelijke actoren samenzitten en hun belangen en bezorgdheden kenbaar maken. Hiervoor zou de procesnota moeten worden opgemaakt in het begin van de verkenningfase. Het doel van de verkenningfase is om te komen tot een gedeelde omschrijving van de probleemstelling, een identificatie van de verschillende belangen en een explicitering van mogelijke oplossingsrichtingen. De Memorie van Toelichting bij artikel 7 moet dit volgens de Raden dan ook verduidelijken. De Raden stellen ook nog aanpassingen voor aan de Memorie van Toelichting wat betreft de formulering van de wijze waarop een startbeslissing wordt genomen.

De Minaraad en de SALV merken nog op dat – hoewel zulks wel wordt vermeld in de Memorie van Toelichting – het decreet Complexe Projecten niet uitdrukkelijk vermeldt dat de bevoegde overheid ook de keuze heeft om geen startbeslissing te nemen.

De verkenningfase wordt niet decretaal vastgelegd, net omdat wat in die fase moet en kan gebeuren zo divers kan zijn (informeel en maatwerk).

De Memorie van Toelichting wordt verder aangevuld met de suggesties van de Raden.

Onderzoeksfase – Alternatievenonderzoek

De SARO verwijst naar de voorgeschreven inhoud van de alternatievenonderzoeksnota (“beschrijving van de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven” en “de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht in het licht van het te nemen voorkeursbesluit”) en besluit daaruit dat met dergelijke verwoording de indruk wordt gewekt dat het alternatievenonderzoek gebeurt in functie van de onderbouwing van al gemaakte keuzes en niet in functie van een volwaardige afweging. De SARO vraagt uitdrukkelijk om in het ontwerp van decreet geen beperkingen of voorafnames in te bouwen ten aanzien van de te onderzoeken alternatieven zodat alle volwaardige alternatieven moeten onderzocht worden.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling om op basis van de alternatievenonderzoeksnota alle valabele alternatieven voor de invulling van een probleemstelling te gaan onderzoeken. Een welbepaald alternatief (of dus een project) staat op dat moment nog helemaal niet vast.

De SARO verwijst in die optiek naar volwaardige alternatieven waar het ontwerp van decreet spreekt over redelijke alternatieven. De facto is hetzelfde bedoeld, maar de term “redelijk” komt ook voor in de MER-reglementering.

De SARO merkt op dat het informele en formeel overleg in de onderzoeksfase anders is opgevat dan bij de uitvoeringsfase. Bij de onderzoeksfase is er een raadpleging over de alternatievenonderzoeksnota en een openbaar onderzoek over het ontwerp van voorkeursbesluit waarbij een goedgekeurd MER ter inzage zal worden gelegd. Bij de uitvoeringsfase echter voorziet het ontwerp van decreet dat tijdens het openbaar onderzoek een ontwerp van MER ter inzage zal worden gelegd zodat tijdens dat openbaar onderzoek wel opmerkingen kunnen worden geformuleerd bij het ontwerp van MER.

Ook de SERV wijst op het verschil in aanpak. De SERV stelt vooreerst dat het onduidelijk is op welke manier het publiek zal worden geraadpleegd worden over de alternatievenonderzoeksnota, wat het onderscheid is met de openbare onderzoeken over het ontwerp van voorkeursbesluit en over de ontwerpen van projectbesluit en MER, en hoe het resultaat van het informele onderzoek verder zal worden meegenomen. De SERV vraagt dat dit verder wordt toegelicht in de Memorie van Toelichting. Het lijkt bovendien wenselijk dat de Routeplanner hiervoor kwaliteitsvereisten bevat zonder te evolueren in de richting van formele procedures.

Wat betreft de onderzoeksfase en de uitwerkingsfase, merken de Minaraad en de SALV eerst en vooral op dat uit de tekst van het ontwerp van decreet noch uit de Memorie van Toelichting kan worden afgeleid waar de grens wordt getrokken tussen het in het ontwerp van decreet gehanteerde onderscheid tussen het strategische en het operationele niveau. Gelet op de afwijkende regeling inzake de inspraakmomenten in de onderzoeksfase en de uitwerkingsfase, heeft dit onderscheid nochtans gevolgen voor waarover burgers zich kunnen uitspreken tijdens de formele inspraakmomenten. Tijdens het openbaar onderzoek in de onderzoeksfase kan het publiek zich uitspreken over het ontwerp van voorkeursbesluit en worden de effectenonderzoeksrapporten, waaronder het goedgekeurde MER ter inzage gelegd (artikel 15, §1). Dit in tegenstelling tot het openbaar onderzoek in de uitwerkingsfase, waarin het publiek zich tijdens het openbaar onderzoek kan uitspreken over het ontwerp van projectbesluit en het ontwerp-MER (artikel 24, §1). Daar staat tegenover dat het publiek in de onderzoeksfase wel wordt geraadpleegd over de alternatievenonderzoeksnota (artikel 8, §2), terwijl het publiek in de uitwerkingsfase niet geraadpleegd moet worden over de projectonderzoeksnota (artikel 18, §2). Uit de praktijk blijkt volgens de Raden dat veel opmerkingen tijdens het openbaar onderzoek precies betrekking hebben op wat er in een MER best wordt onderzocht. Hieruit volgt dat de raadpleging van het publiek over de alternatievenonderzoeksnota een belangrijke fase is die met de nodige zorg moet worden vormgegeven. De Raden zien hier een belangrijke rol voor de procesverantwoordelijke.

In tegenstelling tot de onderzoeksfase, waar een goedgekeurd MER ter inzage voorligt tijdens het openbaar onderzoek, zijn er tijdens het openbaar onderzoek van de uitwerkingsfase wel opmerkingen mogelijk op de inhoud van het MER. De Europese m.e.r.-richtlijnen leggen de lidstaten de verplichting op om het publiek de gelegenheid te bieden haar mening te geven over het milieuraapport (zie artikel 6, tweede lid, van de plan-m.e.r.-richtlijn en artikel 6, vierde lid, van de project-m.e.r.-richtlijn). Er werd in het kader van het decreet Complexe Projecten geopteerd om in de onderzoeksfase het publiek zo vroeg mogelijk formeel te betrekken, met name over de alternatievenonderzoeksnota. Op die manier kunnen de redelijke alternatieven zo vroeg mogelijk in het proces aan het publiek kenbaar gemaakt worden. In de uitwerkingsfase werd er voor geopteerd om het publiek niet formeel te betrekken bij de projectonderzoeksnota, gelet op het feit dat daar de omschrijving van het project en de wijze waarop dit project zal onderzocht worden centraal staat. Daarentegen krijgt het publiek hier de mogelijkheid om tijdens het openbaar onderzoek opmerkingen te formuleren over het ontwerp van MER.

Uiteraard kan er in de praktijk en gelet op de specificiteit van het concrete complexe project voor geopteerd worden te voorzien in een ruimere openbaarheid en participatie van het betrokken publiek dan deze die minimaal verplicht wordt door het decreet.

De aanpak, namelijk het ontwerp van MER onderwerpen aan een openbaar onderzoek tegelijk met het ontwerp van projectbesluit stemt overigens overeen met wat in het zogenaamde “integratiespoor” (integratie van MER in vergunningsprocedure) is vooropgesteld, en wat overigens ook in het decreet betreffende de omgevingsvergunning wordt voorzien.

Onderzoeksfase – Geïntegreerd effectenonderzoek

De SARO vindt het positief dat het ontwerp van decreet uitgaat van een geïntegreerd effectenonderzoek omdat dit kan bijdragen tot een verdere doorbreking van de verkokering tussen de verschillende administraties en de ontwikkeling naar een oplossingsgerichte overheid.

De SARO merkt op dat echter nergens bepaald wordt hoe het milieugerelateerde effectenonderzoek zal gebeuren (het is bijvoorbeeld niet duidelijk of zal gewerkt worden met dezelfde milieuthema's als bij het huidige MER). De SARO merkt ook over het ruimtelijk effectenonderzoek op dat het ontwerp van decreet geen verdere bepalingen bevat, onder andere wat betreft de inhoud van het ruimtelijk onderzoek, de manier van rapportering, ... De SARO vraagt om dit verder te verduidelijken.

De Minaraad en de SALV stellen dat de integratie van de m.e.r. in de procedure die het ontwerp van decreet introduceert, kansen biedt om de milieueffectrapportage beter af te stemmen op de verschillende fases in de besluitvorming. Dit beoogde effect zal evenwel slechts gerealiseerd kunnen worden als ook de m.e.r.-praktijk in Vlaanderen wordt verbeterd.

Inhoudelijke bepalingen uit sectorwetgeving blijven van toepassing. Vanuit die premisse is het is de uitdrukkelijke bedoeling om niet regelgevend vast te leggen hoe onderzoeken concreet moeten verlopen en om te verregaand formalisme te vermijden. Het is wel de bedoeling over onderzoeken in het algemeen indicatieve richtlijnen, good practises, ... op te nemen op de website Complexe Projecten. De toepassing van het decreet Complexe Projecten zal gemonitord worden, waardoor mogelijke knelpunten naar boven kunnen komen en opportuniteiten om bestaande regelgeving voor alle soorten van projecten te optimaliseren aan de oppervlakte kunnen komen.

De Minaraad en de SALV stellen wat de conformiteit met de m.e.r.-richtlijnen betreft, vooreerst vast dat het ontwerp van decreet lijkt te voldoen aan de basisvoorschriften en belangrijkste specificaties van de twee onderscheiden Europese m.e.r.-richtlijnen. De Raden wijzen er echter op dat, daar waar de beoogde impact van een concreet MER op de besluitvorming grotendeels gelijklopend is in beide richtlijnen (grosso modo bij de vaststelling van het plan, respectievelijk de vergunning van het project, moet er rekening gehouden worden met de vaststellingen uit de milieueffectrapportage), er toch een belangrijk verschilpunt lijkt te bestaan wat betreft de verantwoordelijkheden in de aanloop tot deze vaststelling of vergunning. In de benadering van de project-m.e.r.-richtlijn wordt er immers een duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds de "opdrachtgever" en anderzijds de "bevoegde instantie" en/of de overheid die de vergunning verleent. In de plan-m.e.r.-richtlijn wordt dergelijk onderscheid omzeggens niet gemaakt. In het DABM wordt er gewerkt met het onderscheid tussen "initiatiefnemer" en "administratie", en wordt dit onderscheid toegepast in de context van de plan-m.e.r.-regeling zowel als in de context van de project-m.e.r.-regeling. Zowel inzake de plan-MER als inzake de project-MER moet opgemerkt worden dat er in het DABM ook nog sprake is van de "erkende MER-coördinator" en van "erkende MER-deskundigen", die door de initiatiefnemer onder de arm moeten worden genomen. Zij "mogen geen belang hebben bij het voorgenomen project of de alternatieven, noch betrokken worden bij de latere uitvoering van het project. Ze voeren hun opdracht volledig onafhankelijk uit". In het voorliggende ontwerp van decreet is er geen term in de zin van "opdrachtgever" of "initiatiefnemer". Wel is er sprake van "bevoegde overheid" en van "dienst bevoegd voor de milieueffectrapportage", evenals van "procesverantwoordelijke". Er wordt niet bepaald wie het MER van het complexe project hoort op te maken. De specifieke bepalingen inzake de onafhankelijkheid van de MER-coördinator en -deskundigen worden met betrekking tot de regeling van de complexe projecten buiten werking gesteld zonder dat er een equivalent voor lijkt te zijn ingeschreven in het ontwerp van decreet. Alles wijst er op dat hiermee inzake

taakdefinitie de benadering van de plan-m.e.r.-richtlijn wordt gevolgd en dat de benadering van de project-m.e.r.-richtlijn verlaten wordt, zelfs al zal er een concrete projectuitvoering vervat zijn in het “complexe project”.

Het decreet Complexe Projecten vertaalt de Europese verplichtingen inzake m.e.r. Daarbij zijn een aantal rollen inderdaad niet formeel opgenomen in het decreet zelf. Het spreekt voor zich dat in de procesnota zal aangegeven worden wie voor wat verantwoordelijk zal zijn. De Routeplanner zal uitgebreider ingaan op die verschillende mogelijke rollen.

Bovendien wordt opgemerkt dat het ontwerp van decreet de Vlaamse Regering machtigt nadere regels te bepalen om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en het definitieve MER toereikend is. Met andere woorden kan de Vlaamse Regering nog altijd eisen dat een MER opgemaakt wordt door erkende deskundigen. Deze eisen zullen in een uitvoeringsbesluit vastgelegd worden.

De SARO vraagt dat alle aspecten meegenomen worden in het geïntegreerd effectenonderzoek om alle effecten en de ermee gepaard gaande kosten op strategisch niveau tegen elkaar af te wegen zodanig dat een weloverwogen keuze kan worden gemaakt. Zo wijst de Raad onder meer op het belang van een Landbouwgevoeligheidsanalyse.

Het doel van een geïntegreerd effectenonderzoek is inderdaad om alle relevante onderzoeken tegelijkertijd en geïntegreerd te voeren.

De SARO stelt dat in een aantal specifieke gevallen (bijvoorbeeld als er significante effecten op speciale beschermingszones zijn) het voorkeursbesluit ook rekening moet houden met de conclusies van de passende beoordeling. Indien er bij de passende beoordeling sprake is van compenserende maatregelen, dan moet de grootteorde (op strategisch niveau) hiervan meegenomen worden in de alternatievenonderzoeksnota en in het voorkeursbesluit. Duidelijkheid en transparantie over dit aspect is essentieel voor de keuze van het alternatief en het draagvlak binnen het voortraject.

De SERV vraagt om, indien een passende beoordeling noodzakelijk is, in de alternatievenonderzoeksnota en ook in de synthesesnota duidelijk te maken voor welke alternatieven er compenserende maatregelen nodig zijn, en wat de aard, de grootteorde en locatie ervan zijn (op strategisch niveau). Dit kan immers mee de keuze voor een bepaald alternatief bepalen. Duidelijke en transparante communicatie hierover is aangewezen.

De Minaraad en de SALV verwijzen naar de toepassing van de Habitatrichtlijn. De Raden gaan er van uit dat ook het Agentschap voor Natuur en Bos onder de adviesinstanties gerekend moet worden ingeval er een passende beoordeling aan de orde is. De Raden stellen ook dat het aangewezen is dat het ontwerp van besluit tevens de conclusies bevat van de passende beoordeling, die zich net zoals het MER op het ogenblik van het nemen van het voorkeursbesluit op strategisch niveau bevindt.

De Minaraad en de SALV wijzen er hierbij op dat een passende beoordeling, in tegenstelling tot een MER, bindend is en vragen dat het ontwerp van decreet wordt getoetst op een correcte omzetting van de Habitatrichtlijn. De Raden merken op dat bij de formulering van de voorwaarde dat er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn, ook de nuloptie in deze fase moet in rekening genomen worden. De Raden formuleren de bedenking dat complexe projecten in toepassing van het decreet wellicht niet automatisch hoeven in te houden dat ze beantwoorden aan de tweede uitzonderingsvoorwaarde van de Habitatrichtlijn, namelijk dat het gaat om projecten met dwingende redenen van groot openbaar belang.

Ook wat betreft de bepaling in artikel 16, §1 van het decreet Complexe Projecten dat die compenserende maatregelen de actieve ontwikkeling impliceren van een evenwaardig habitat of het natuurlijk milieu ervan met minstens een gelijkaardige oppervlakte vragen de Minaraad en de SALV om te onderzoeken dat de omzetting ervan conform is met de Habitatrichtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Het decreet Complexe Projecten omvat een rechtstreekse en nauwgezette omzetting van de bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de Habitatrichtlijn. Het decreet schrijft uitdrukkelijk voor dat de passende beoordeling deel uitmaakt van het geïntegreerde onderzoek, zowel in de onderzoeksfase als in de uitwerkingsfase en daarbij spelen uiteraard alle ter zake geldende bekommernissen zoals het mee in onderzoek nemen van de nulloptie. De instanties die ter zake deskundigheid hebben, zullen in voorkomend geval betrokken worden als adviesinstantie.

De vrees van de Minaraad en de SALV met betrekking tot de toepassing van de Habitatrichtlijn ten aanzien van complexe projecten is onterecht. Uiteraard is een complex project dat de procedure van het decreet doorloopt niet automatisch gelijk te stellen met een project dat om een dwingende reden van groot openbaar belang zoals bedoeld in de Habitatrichtlijn moet worden gerealiseerd. Het gebruik van verschillende termen, enerzijds 'groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang' en anderzijds 'dwingende reden van groot openbaar belang', geeft dit reeds aan. Dat laatste begrip is woordelijk overgenomen uit artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn. Bovendien is er de verplichting tot richtlijnconforme interpretatie van de bepalingen die de omzetting van een Europese richtlijn inhouden en voor die interpretatie is uiteindelijk de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie bepalend. In dat verband kan onder meer worden gewezen op het arrest C-182/10 van 16 februari 2012 waarin het Hof van Justitie onder meer op het volgende heeft gewezen:

"Artikel 6, lid 4, van die richtlijn moet strikt worden uitgelegd, aangezien het gaat om een uitzondering op het in de tweede zin van lid 3 van dit artikel neergelegde toestemmingscriterium (zie arrest van 20 september 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 82).

Bovendien kan die bepaling slechts toepassing vinden nadat de gevolgen van een plan of project zijn beoordeeld overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. De kennis van die aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken gebied is voor de toepassing van artikel 6, lid 4, noodzakelijk, aangezien anders geen voorwaarde voor de toepassing van deze uitzonderingsregel kan worden getoetst. Het onderzoek van eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang en dat van het bestaan van minder schadelijke alternatieven vereisen immers dat deze belangen worden afgewogen tegen de aantasting van het gebied door het onderzochte plan of project. Bovendien moeten, om de aard van eventuele compenserende maatregelen te bepalen, de aantastingen van dat gebied nauwkeurig worden geïdentificeerd (zie arrest van 20 september 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 83).

Het in artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn bedoelde belang dat de verwezenlijking van een plan of project kan rechtvaardigen moet zowel 'openbaar' als 'groot' zijn, wat impliceert dat het zo groot is dat het kan worden afgewogen tegen de door deze richtlijn nagestreefde doelstelling van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna." (overwegingen 73-75 van het arrest).

Wat betreft de vraag van de Minaraad en de SALV over de bepaling in artikel 16, §1, derde lid, van het decreet Complexe Projecten dat de compenserende maatregelen de actieve ontwikkeling impliceren van een evenwaardig habitat of het natuurlijk milieu ervan met minstens een gelijkaardige oppervlakte, kan verwezen worden naar de Memorie van Toelichting bij artikel 16. Daar wordt opgemerkt dat deze bepaling is overgenomen uit artikel 36ter, §5, tweede lid, 2° van het decreet Natuurbehoud en dat aldus de omzetting van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn in het decreet Complexe Projecten zo nauw mogelijk aansluit bij de omzetting van die richtlijnbeepaling in het decreet Natuurbehoud. Voor de uitlegging van

die bepaling die afkomstig is uit art. 36ter, §5, van het decreet Natuurbehoud, verwijst de Memorie van Toelichting van het decreet Complexe Projecten dan ook naar de Memorie van Toelichting bij het decreet van 19 juli 2002 dat artikel 36ter heeft ingevoegd in het decreet Natuurbehoud. In die laatste memorie wordt, wat de inhoud van de compenserende maatregelen, betreft, verwezen naar het volgende document van de Europese Commissie: Beheer van “Natura 2000”-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), Luxemburg, 2000, Uit dat document wordt in die memorie onder meer de volgende zin geciteerd: “Insgelijks zou compensatie in het kader van de Habitatrichtlijn kunnen bestaan uit het scheppen van nieuwe vergelijkbare habitats, (...)”. In diezelfde memorie bij het decreet van 19 juli 2002 wordt over de bepaling in art. 36ter, §5, tweede lid, 2°, “dat een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld”, nog het volgende gesteld: “De vermelding in art. 36ter, § 5, tweede lid, van de woorden “in principe” met betrekking tot de realisatie van compenserende maatregelen heeft als bedoeling te onderstrepen dat het resultaat in principe al bereikt moet zijn : d.w.z. de compensatie moet al een feit zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het gebied aan het “Natura 2000”-netwerk veilig te stellen of tenzij het om een habitat gaat waarvan de ontwikkeling niet op korte termijn gerealiseerd kan worden. In dit laatste geval moet er wel al op een afdoende manier gestart zijn met de actieve uitvoering van de compenserende maatregelen.” (Memorie van Toelichting, Parl. St. VI. Parl. 2001-2002, 967/1, p. 38-39). Ook deze passage uit de Memorie van Toelichting bij het decreet van 19 juli 2002, waarnaar wordt verwezen in de artikelsgewijze toelichting bij het decreet Complexe Projecten, is grotendeels gehaald uit de voormelde leidraad van de Europese Commissie.

Op de vraag van de SERV om duidelijk te maken voor welke alternatieven er compenserende maatregelen nodig zijn, kan nog het volgende worden geantwoord. Wanneer zou blijken dat er compenserende maatregelen in de zin van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn, omgezet in artikel 16, §1, derde en vierde lid (waarnaar verwezen wordt in artikel 26, tweede lid) van het decreet Complexe Projecten, nodig zijn, dan veronderstelt dit dat de passende beoordeling, die deel uitmaakt van het milieugerelateerd effectenonderzoek (art. 9, derde lid, en art. 19, derde lid), voor één of meerdere alternatieven tot de conclusie komt dat niet de zekerheid kan gegeven worden, zelfs niet met inachtneming van milderende maatregelen, dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone zal plaatsvinden. In het geval het MER en de passende beoordeling, waarvan de resultaten vastgelegd worden in het ontwerp-MER, een (redelijk) alternatief heeft onderzocht waarover de passende beoordeling heeft geconcludeerd dat het niet tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone zal leiden, dan kan enkel dit alternatief voorwerp uitmaken van het voorkeur- of projectbesluit. Een alternatief waarvoor compenserende maatregelen nodig zijn, kan enkel het voorwerp uitmaken van een voorkeur- of projectbesluit als er geen (redelijk) alternatief bestaat dat voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone(s) minder schadelijk is en als het project omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang moet worden gerealiseerd. In dat geval is het zeer moeilijk denkbaar dat de passende beoordeling en het (ontwerp van) MER niet zou aangeven welke compenserende maatregelen nodig zijn, omdat ook die maatregelen dan een voorwaarde zijn om het voorkeur- of projectbesluit vast te stellen en omdat voorzien wordt dat het ontwerp-MER rekening moet houden met het detailleringsniveau van het voorkeur- dan wel projectbesluit (en met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande complex project (art. 10, tweede lid, en art. 20, tweede lid). Hierbij aansluitend kan nog gewezen worden op de bepaling van art. 14, tweede lid, 5° en art. 23, tweede lid, 4°, die vereist dat een ontwerp van voorkeur- respectievelijk projectbesluit een verklaring moet bevatten die samenvat op welke wijze milieuoverwegingen in het voorkeur- respectievelijk projectbesluit worden geïntegreerd en op welke wijze rekening is gehouden met de gevoerde

onderzoeken, waaronder het goedgekeurde MER en met de in het kader van die onderzoeken uitgebrachte opmerkingen, adviezen en overwegingen.

De SARO vindt het niet gepast om in de Memorie van Toelichting te lezen: “In de onderzoeksfase is het merendeel van de toetsen, zoals de watertoets, de onroerend erfgoedtoets, geen formele juridische verplichting. Immers deze zijn gekoppeld aan een vergunning of bestemmingswijziging. ...”. Voor de SARO is dit verwonderlijk aangezien het voorkeursbesluit wordt beschouwd als een “point of no return” en er belangrijke rechtsgevolgen aan worden gekoppeld.

De formulering in de Memorie van Toelichting is inderdaad ietwat ongenueanceerd. Er is op gewezen dat momenteel veel van die toetsen formeel zijn gekoppeld aan vergunningen of aan een ruimtelijk uitvoeringsplan, zaken die met het decreet Complexe Projecten finaal worden geïntegreerd in het projectbesluit. De Memorie van Toelichting wijst er echter ook op dat de inhoudelijke aspecten van die toetsen vaak ook relevant zijn in de onderzoeksfase, bij het onderzoek naar en de onderbouwing van het voorkeursbesluit toe. En in die zin is het dus aangewezen – op dat moment niet formeel voorgeschreven – toetsten te integreren in de procesaanpak.

De SARO wijst er op dat in het ontwerp van decreet sprake is van een “effectenonderzoek op strategisch niveau” terwijl het een moeilijke oefening zal zijn om hier de juiste graad van detaillering te vinden die noodzakelijk is om uitspraken te kunnen doen over de gewenste locatie.

Good practises op de website Complexe Projecten zullen in de toekomst houvast bieden in de zoektocht naar voldoende evenwicht tussen op voldoende hoog strategisch niveau blijven om niet te vroeg te verzeilen in details en toch voldoende gedetailleerd gaan om het voorkeursalternatief te kunnen onderbouwen.

De SARO dringt er op aan om in het ontwerp van decreet te voorzien dat de resultaten van alle onderzoeken worden samengebracht in één geïntegreerd onderzoeksrapport – waarvan het MER een herkenbaar onderdeel uitmaakt – op basis waarvan de diverse effecten van de verschillende alternatieven tegenover elkaar afgewogen kunnen worden. Dit zal de transparantie van het verdere proces ten goede komen.

De SERV is voorstander van een geïntegreerd onderzoeksrapport waarin de resultaten van alle onderzoeken worden samengebracht. De synthesesnota moet vervolgens op een heldere en geïntegreerde manier de effecten per alternatief op een rij zetten om een globale beoordeling mogelijk te maken. De synthesesnota moet dus meer zijn dan de loutere bundeling van de samenvattingen van de afzonderlijke effectenonderzoeken.

Het decreet schrijft niet voor dat de onderzoeksrapporten op zich moeten worden geïntegreerd, enkel dat een synthesesnota wordt opgemaakt op basis van de conclusies van de onderzoeksrapporten. In de synthesesnota worden de diverse effecten van de verschillende alternatieven tegenover elkaar afgewogen. Deze synthesesnota vormt de onderbouwing van het (ontwerp van) voorkeursbesluit. Eisen dat de onderzoeksrapporten op zich zouden worden geïntegreerd in één geïntegreerd onderzoeksrapport zou voorodeloze formele plichtplegingen zorgen.

De SARO merkt op dat het ontwerp van decreet uitgaat van een integratie van het plan- en het project-MER en dat deze integratie dus enkel wordt voorbehouden voor de projecten die de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad beoordelen als een “complex project”.

Het gaat in het ontwerp van decreet niet om een integratie van plan- en project-MER. Het gaat om een m.e.r.-proces doorheen het gehele traject dat gebeurt op een eerder strategisch niveau ter onderbouwing van het voorkeursbesluit en op een eerder detailniveau ter onderbouwing van het projectbesluit (dus een m.e.r.-proces in zowel de onderzoeksfase als de uitwerkingsfase). Finaal beantwoordt de totaliteit aan de vereisten zoals voorgeschreven voor een plan- én een project-MER.

De SARO vraagt om eventueel te onderzoeken – indien de uitgetekende procedure daadwerkelijk tot een versnelling zou leiden, en zonder dat afbreuk wordt gedaan aan Europeesrechtelijke verplichtingen – of bijsturingen aan de huidige procedures gebeurlijk te verantwoorden zijn zodat er voor alle projecten, die onder het toepassingsgebied van de m.e.r. vallen, vooruitgang wordt geboekt.

Dergelijk onderzoek wordt momenteel al gevoerd in functie van bijstellingen aan de huidige procedures.

Onderzoeksfase – Advisering

De SERV hecht veel belang aan geïntegreerde adviezen en geïntegreerde effectbeoordelingen. Wat advisering betreft wordt hieraan tegemoet gekomen via een formele adviesronde voor het openbaar onderzoek van het voorkeursbesluit. Deze wordt nog vooraf gegaan door een informele adviesronde. De SERV vindt dit een goede zaak, maar vraagt zich af hoe zal worden omgegaan met adviesinstanties die geen advies uitbrengen op de adviesvergadering. Volgens de Memorie van Toelichting gaan zij dan voorbij aan hun adviesvereiste. De SERV vraagt of zij alsnog bemerkingen kunnen inbrengen via het openbaar onderzoek en hoe daar dan mee zal omgegaan worden. Dit zou het bekomen van een geïntegreerd advies kunnen ondergraven.

In een degelijk procesverloop is de formele adviesvergadering in de regel een formaliteit, net omdat de belangrijkste adviesinstanties doorheen het proces al meermaals zijn betrokken. Zo hebben zij de gelegenheid gekregen om hun aandachtspunten te formuleren naar aanleiding van de alternatievenonderzoeksnota, hebben zij mee de onderzoeken beoordeeld op deugdelijkheid en mee de trechtering naar het meest valabele alternatief begeleid.

De adviesvergadering is in die optiek bedoeld als laatste aftoetsingsmoment om op administratief vlak de laatste bemerkingen ten aanzien van de keuze mee te nemen en ten aanzien van de buitenwereld de garantie te geven dat op administratief vlak het voorstel gedragen wordt. Het ontwerp van decreet bepaalt daarom ook dat alle adviesinstanties uiterlijk op het moment van de adviesvergadering schriftelijk of mondeling hun advies dienen te geven. Heeft een adviesinstantie op dat ogenblik geen advies uitgebracht, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

Wat de vraag van de SERV tot inbreng tijdens het openbaar onderzoek betreft, is het zo dat niet verboden kan worden dat een persoon of een organisatie tijdens een openbaar onderzoek reageert. Bij de besluitvorming zal een advies veelal zwaarder doorwegen dan een inspraakreactie van een adviesinstantie tijdens een openbaar onderzoek. Bij de procesaanpak is er voor geopteerd om via afspraken tussen adviesinstanties te komen tot meer kwaliteitsvolle adviesverlening vóór het openbaar onderzoek.

Een voorkeursbesluit als klikmoment (“point of no return”)

De SERV stelt dat snelheid en kwaliteit voor een groot deel zal afhangen van het voorkeursbesluit, het zogenaamde “point of no return”. Het vergt een moeilijke

evenwichtsoefening om het juiste detailniveau te vinden waarop het voorkeursbesluit en de rapportages die er aan voorafgaan, uitgewerkt moeten worden. Enerzijds moeten ze voldoende gedetailleerd zijn om op strategisch niveau een adequate beoordeling van de verschillende alternatieven toe te laten en het voor derden-belanghebbenden mogelijk te maken een inschatting te maken. Het is immers vaak pas wanneer de effecten concreter worden dat er een duidelijk beeld ontstaat van de mogelijke impact. Dit vereist een inzicht in de effecten op vlak van onder andere milieu (MER), mobiliteit (MOBER) en landbouw (LIS/LER), wat onder meer van belang is in het kader van het vereiste flankerend beleid indien dit noodzakelijk is. Anderzijds mogen de onderzoeken en rapportages niet te algemeen of abstract van aard zijn, omdat dit de keuze voor een bepaald alternatief als “point of no return” bemoeilijkt.

Ook de Minaraad en de SALV uiten gelijkaardige bekommernissen. De Raden stellen vooreerst dat de trechterlogica en de rechtszekerheid die de initiatiefnemer krijgt op basis van de tussentijdse beslissingsmomenten een groot voordeel vormen voor de initiatiefnemer van complexe projecten. Het voorkeursbesluit wordt opgevat als een point of no return waarmee één op strategisch niveau gekozen voorkeursalternatief wordt “vastgeklikt”. Het is voor de Raden echter niet duidelijk hoe absoluut dit klikoment is in verhouding tot voortschrijdend inzicht. Uit het ontwerp van decreet noch de Memorie van Toelichting valt bovendien op te maken op welk schaalniveau het onderscheid tussen het strategische niveau (de onderzoeksfase) en het operationele niveau (de uitwerkingsfase) zich situeert. Aangezien het tijdstip en het voorwerp van de formele inspraakmomenten verschillen in de (strategische) onderzoeksfase en de (operationele) uitwerkingsfase, heeft het onderscheid tussen beide nochtans gevolgen voor de mate waarin er een draagvlak gevonden en behouden wordt. Voor de Raden is het nodig dat voor het voorkeursbesluit voldoende informatie voorhanden is om een onderbouwde beslissing te nemen, onder meer wat betreft de nodige compenserende maatregelen.

De SERV, de Minaraad en de SALV uiten een terechte zorg, maar een en ander kan niet verder dan momenteel voorzien decretaal vertaald worden. Immers, gelet op de verscheidenheid die zich kan voordoen bij complexe projecten die de procedure van voorliggend ontwerp van decreet kunnen volgen, is het niet mogelijk om een strakke lijn te trekken tussen wat strategisch en wat operationeel niveau is. Dergelijke lijn zou voor bepaalde projecten teveel naar het strategische neigen, terwijl voor andere projecten dot te operationeel zou zijn. Het spreekt voor zich dat een voorkeursbesluit de nodige onderbouwing moet krijgen, naar gevolgen en maatregelen toe.

Hoe moet worden omgegaan met een voorkeursbesluit en hoe dat best wordt geformuleerd op een strategisch niveau – en toch voldoende gedetailleerd om een vaste keuze te garanderen –, zal worden geïllustreerd op de website Complexe Projecten.

De SERV is voorstander van de getrechterde besluitvorming, waarbij eerst de verschillende alternatieven worden afgewogen en vervolgens de concrete uitwerking en eventuele flankerende maatregelen van het gekozen alternatief worden uitgetekend. Zogenaamde feedbackloops tussen de verschillende fasen in de besluitvorming kunnen in uitzonderlijke gevallen nodig blijken, maar moeten worden vermeden door maximale zorg voor een correct en kwaliteitsvol procesverloop. Anders wordt de potentiële meerwaarde van de procedure in het decreet nagenoeg volledig onderuit gehaald. Eventuele feedbackloops mogen in geen geval de rechtszekerheid van de initiatiefnemer ondermijnen, noch de garantie op inspraak en participatie over een volledig dossier ondergraven.

De logica van de procesaanpak is inderdaad dat in de regel niet meer wordt teruggekomen op het voorkeursbesluit en het daarmee gekozen alternatief op strategisch niveau. Vanuit het feit dat er een nood is aan een dringende oplossing van een problematiek, wordt dit gekozen alternatief verder uitgewerkt in functie van een realiseerbaar project. Het decreet Complexe

Projecten verhindert anderzijds niet dat – mocht de noodwendigheid zich toch voordoen – de beslissing kan worden genomen om het voorkeursbesluit vooralsnog niet verder uit te voeren en – wellicht na nieuwe onderzoeken – tot een nieuw voorkeursbesluit te komen (al dan niet met intrekking van het eerder genomen voorkeursbesluit).

De Minaraad en de SALV stellen dat de bevoegde overheid zeer omzichtig en transparant moet omspringen met het opstarten van aanbestedingen of het afsluiten van contracten met private ontwikkelaars ter realisatie van het complex project, zolang het voorkeursbesluit niet genomen is. Dit dreigt immers voor voldongen feiten te zorgen en mogelijke alternatieven vooraf uit te sluiten.

Dit is een bekommernis die gedeeld wordt, maar op zich geen decretale vertaling behoeft. Er werd naar aanleiding van de tweede principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet nagegaan of het proces inzake complexe projecten samen kan sporen met DBFM-formules of PPS. De in het decreet complexe projecten opgenomen procedure bleek zeker even goed te kunnen worden gecombineerd met PPS-formules als de huidige plannings- en vergunningsprocedures. Er worden met andere woorden door de introductie van het decreet betreffende complexe projecten geen nieuwe bijkomende knelpunten gecreëerd voor PPS-projecten. De inpassing van PPS-formules in de in het decreet complexe projecten opgenomen procedure vergt wat dat betreft geen aanpassingen aan het decreet.

Het is wel aangewezen dat het aanbestedingsproces pas opstart na het voorkeursbesluit. Op dat moment is er immers al een vorm van zekerheid naar de private partners toe met betrekking tot een mogelijk project. De eerste keuze blijft een strategische en beleidskeuze. Het is ook mogelijk de selectie (namelijk de vooraankondiging) net voor het voorkeursbesluit al op te starten.

Volledigheidshalve wordt er ook op gewezen dat ook gesloten procesdelen, zoals wedstrijdformules, te integreren zijn binnen de voorgestelde procesaanpak van het decreet betreffende complexe projecten.

In de Routeplanner zullen hieromtrent een aantal aandachtspunten en aanbevelingen opgenomen worden.

Bestuurlijke lus en beroep

De SERV wijst dat de nood aan een zogenaamde “bestuurlijke lus” bij beroepsprocedures bij de Raad van State groter wordt. Immers via het integratieproces worden aparte processen geïntegreerd met verschillende procedurestappen. Hierdoor lijkt volgens de SERV de kans op procedurefouten groter, wat het proces aanzienlijk kan vertragen.

Het decreet Complexe Projecten legt de procedure vast voor de procesaanpak van complexe projecten. Het gaat daarbij niet om de optelsom van de verschillende procedurestappen die voor elke aparte vergunning, machtiging of toestemming of voor de bestemmingswijziging nodig zijn, maar het gaat om een nieuwe, logische integratie ervan. Zo kan gewezen worden op de integratie van de verschillende openbare onderzoeken die in de sequentiële procedures vereist zijn, en die nu op eenzelfde moment georganiseerd worden. Het decreet betreffende Complexe Projecten neemt enkel de echt nodige stappen op en reduceert die tot wat echt vereist is. In die zin zouden dus procedurefouten sterk moeten gereduceerd kunnen worden en is de kans er op alleszins kleiner dan als elke vereiste aparte sectorprocedure afzonderlijk zou worden gevoerd.

Wel wordt er op gewezen dat de procedure in voorliggend decreet geenszins verhindert dat tijdens de procedure stappen terug worden gezet om aan problemen zoals een vergeten

advies, een niet correct uitgevoerd openbaar onderzoek, bijstellingen aan het dossier, ... te verhelpen (een administratieve lus). Er zijn immers wat de procedurestappen betreft veelal geen dwingende termijnen opgelegd.

De SERV vindt de schrapping van het georganiseerd beroep positief. Hoewel het projectbesluit door één overheid wordt genomen, zal het in de praktijk aspecten bevatten die tot meerdere bevoegdheidsniveaus behoren. De integrale procedure zou moeten leiden tot een gedragen projectbesluit. Een administratief beroep tegen dergelijk besluit zou dan behandeld worden door een overheid die betrokken was bij de voorbereiding ervan. De SERV pleitte eerder al voor de schrapping van administratief beroep om te vermijden dat overheden en overheidsorganen mekaars beslissing te pas en te onpas aanvechten.

Afwijken van ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen

De SARO merkt op dat indien het projectbesluit vervalt, het onderdeel ervan dat als RUP geldt, als RUP blijft bestaan. Dit betekent dat vergunningen kunnen worden afgeleverd voor niet-complexe projecten op basis van deze stedenbouwkundige voorschriften. In de mate dat de verantwoording voor die afwijking destijds zijn grondslag zou kunnen vinden in de voorgenomen realisatie van complexe projecten, bestaat volgens de SARO deze verantwoording niet meer bij het verval van het projectbesluit. In de mate dat er dus vergunningen voor niet-complexe projecten kunnen worden afgeleverd in afwijking van hogere bestemmingsvoorschriften (afwijkingen die normaal niet kunnen) stelt zich de vraag naar de verenigbaarheid ervan met het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

Er wordt uitdrukkelijk geen vervalregel voorzien voor het RUP-gedeelte van het projectbesluit. Zulks is evenmin voorzien in de VCRO voor wat betreft het RUP. Ook daar kan een RUP projectgedreven zijn en bestaat het risico dat het project na vaststelling van het RUP niet gerealiseerd wordt. Het is dus weinig te verantwoorden hier een andere regeling in te bouwen. Anders gezegd, als een dergelijke vervalregeling zou worden overwogen, moet ze generiek worden opgesteld, namelijk in de VCRO. Het gaat immers om een problematiek die, ook buiten dit decreet om, bestaat.

Anderzijds is het zo dat de overheid die via het projectbesluit een bestemmingswijziging heeft doorgevoerd waarvan nadien zou blijken dat die bestemmingswijziging niet langer wordt nagestreefd, een planningsproces kan voeren om een nieuwe bestemming te voorzien dan wel terug te keren naar de vorige bestemming, via een RUP.

Het ontwerp van decreet verbindt aan het voorkeursbesluit en het projectbesluit een aantal rechtsgevolgen die volgens de Minaraad en de SALV een verregaande impact kunnen hebben. De Raden wijzen hieromtrent op het feit dat de mogelijkheid om af te wijken van ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen er bijvoorbeeld toe kan leiden dat een projectbesluit de toelating geeft om een hoofdweg te realiseren in een gebied waar dit op basis van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen niet kan. In lijn met de gedifferentieerde toepassing van het ontwerp van decreet, moet de mogelijkheid om met een projectbesluit af te wijken van ruimtelijke plannen en andere relevante beleidsplannen en de mogelijkheid om een aantal decretaal opgelegde beschermingen op te heffen of te wijzigen, worden voorbehouden voor (publieke en private) projecten die voldoen aan een beperktere en duidelijk omschreven invulling van de notie “groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang” waarvan minstens de principes decretaal zijn vastgelegd. Het ontwerp van decreet biedt de mogelijkheid om af te wijken van plannen en beschermende maatregelen die tot stand zijn gekomen op basis van een andere besluitvormingsprocedure waar er een andere en mogelijk meer algemene belangenafweging aan de orde was. Hiermee creëert het ontwerp van decreet volgens de Raden een ander inhoudelijk

beoordelingskader voor complexe projecten dan voor projecten die de reguliere procedures doorlopen. In die zin kan het ontwerp van decreet, in tegenstelling tot het bepaalde in artikel 4, volgens de Raden niet beschouwd worden als louter een proceduredecreet.

Vanuit het belang van de met het decreet bedoelde projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen, is de mogelijkheid tot afwijken van structuurplannen formeel ingeschreven in het decreet. Uiteraard zal die afwijking uitzonderlijk zijn, steeds met de nodige omzichtigheid dienen te worden bekeken en steeds in overleg met de overheid om wiens structuurplan het gaat. Het voorliggend decreet bevat een specifieke regeling inzake het bepalen van de bevoegde overheid in functie van het voorkeursbesluit en het projectbesluit. Bij het bepalen hiervan werd rekening gehouden met de bestuursinstanties die structuurplannen vaststellen, meer bepaald de Vlaamse Regering, de provincieraad en de gemeenteraad. Voorliggend decreet bevat de nodige bepalingen over hoe daarbij moet worden omgegaan met afwijkingen van structuurplannen en RUP's.

De SARO wijst er op dat het ontwerp van decreet voorziet dat de gemeenteraad de instemming nodig heeft van de Vlaamse Regering om te kunnen afwijken van het bindend gedeelte van het RSV of van een gewestelijk RUP. Hetzelfde geldt voor de afwijking van het bindend gedeelte van het provinciaal structuurplan of provinciaal RUP. De SARO stelt voor om in het ontwerp van decreet ook op te nemen dat het Vlaams Gewest of de provincie maar kan afwijken van het bindend gedeelte van het goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of een gemeentelijk RUP na advies van het college van burgemeester en schepenen of de deputatie. Bovendien benadrukt de SARO dat de gemeente (of de provincie of het Vlaams Gewest) steeds de keuze moet hebben om te weigeren wanneer het project bijvoorbeeld niet past in de gemeentelijke (of provinciale of gewestelijke) fasering om een planinitiatief te nemen.

Ook de Minaraad en de SALV bepleiten dezelfde aanpassing wat betreft afwijken door de hogere overheid.

De bepalingen ter zaken in het decreet Complexe Projecten zijn gebaseerd op gelijkaardige bepalingen in de VCRO. Indien dergelijke aanpassingen gewenst zouden zijn, moeten deze eerder in het geheel van de planningsprocedure bekeken worden, en niet alleen in het kader van voorliggend decreet.

Bouwverbod of bouwbeperkingen gekoppeld aan het voorkeursbesluit

De SARO acht het nodig dat een vergoedingsregeling wordt uitgewerkt voor het bouwverbod of de bouwbeperkingen die kunnen worden verbonden aan het voorkeursbesluit. De SARO steunt die vraag op het feit dat een burger gedurende 6 jaar lang kan geconfronteerd worden met een bouwverbod zonder enige mogelijkheid tot vergoeding, wat haar een stap te ver lijkt, zeker als achteraf dan toch geen project gerealiseerd wordt.

De mogelijke rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit gaan ook volgens de SERV zeer ver. Het is voor de SERV echter niet duidelijk hoe met de implicaties van deze rechtsgevolgen voor de betrokkenen zal worden omgegaan (bijvoorbeeld schadevergoeding). Dit moet volgens de SERV verder bekeken en geregeld worden.

Wat betreft de mogelijkheid van vergoedingen, wordt aangesloten op de bestaande systemen, zoals deze in het kader van onteigeningen bestaan. Wat een bouwverbod of bouwbeperkingen betreft, kan verwezen worden naar de VCRO, waar een bouw- of verkavelingsverbod slechts aanleiding geeft tot een beperkte schadevergoeding op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan en dan nog alleen onder bepaalde

voorwaarden. In de VCRO is er geen sprake van een vergoeding bij (voor)ontwerpen van RUP – iets wat gelijkstaat met een voorkeursbesluit. Het is pas met het projectbesluit dat de bestemmingswijziging doorgevoerd wordt, en er bepaalde rechten op vergoedingen zouden kunnen ontstaan.

Als een vergoedingsregeling zou worden overwogen, moet die generiek – en dus niet enkel met betrekking tot het decreet Complexe Projecten – geregeld worden.

Anderzijds is het wellicht niet steeds nodig om een automatisme van vergoedingen te overwegen, maar is het procesmatig belangrijk dat de initiatiefnemer van het project en de overheid die de beslissing er omtrent neemt oog hebben voor de problematiek van het (tijdelijk) reserveren van eigendommen.

De SERV vraagt om ook voor bouwverboden en -beperkingen een individuele kennisgeving te voorzien aan de eigenaars en deze aan te sporen ook de eventuele (toekomstige) gebruikers volledig en omstandig te informeren. De SERV verwijst daarbij naar het feit dat ingeval van onteigening wel een individuele kennisgeving vóór de aanvang van het openbaar onderzoek wordt vooropgesteld.

In overeenstemming met gelijkaardige bepalingen in de VCRO is er echter voor geopteerd om bouwverboden en –beperkingen niet individueel ter kennis te stellen.

Ook zit er een wezenlijk verschil tussen een bouwverbod of –beperking en onteigening. In het laatste geval is er een volledige overdracht van de eigendomstitel, terwijl in het eerste geval bepaalde handelingen slechts tijdelijk niet mogelijk zijn, maar blijft met de eigendomsrechten op het betrokken onroerend goed behouden. Deze rechtsgevolgen zijn m.a.w. veel minder verregaand als onteigening.

De SARO meent dat het afbakenen van wat zeker nodig is voor het project – in functie van het opleggen van een bouwverbod of bouwbeperkingen – een zeer moeilijke afweging is en vreest dat in de praktijk dit in de meeste gevallen zal betekenen dat voor zeer grote delen of het gehele gebied een bouwverbod of bouwbeperkingen zullen worden opgelegd.

De overheid die aan het voorkeursbesluit een grafisch plan koppelt dat aangeeft voor welke “zekere delen” bepaalde rechtsgevolgen (bouwverbod, mogelijke onteigening, ...) zullen gelden, kan dit niet ondoordacht doen. Zij zal goed moeten evalueren welke zaken op dat moment al vaststaan en over welke nog verder onderzoek nodig is. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat er enkel rechtsgevolgen verbonden worden aan gebieden die vaststaan en duidelijk opgenomen worden in het grafisch plan. De overheid zal dus omzichtig moeten omgaan met het verbinden van rechtsgevolgen aan een voorkeursbesluit/projectbesluit en moeten afwegen of een minder verregaand rechtsgevolg ook niet hetzelfde doel kan bereiken. Anders dan wat de SARO vreest, zullen die “zekere delen” dus eerder beperkt dan wel onnodig uitgebreid zijn.

Mogelijkheid tot weigering van de vergunning, machtiging of toestemming op basis van het voorkeursbesluit

De SARO verwijst ook hier naar het feit dat geen schadevergoeding is voorzien in het ontwerp van decreet, hoewel ook dit rechtsgevolg dat aan een voorkeursbesluit kan worden gekoppeld, gedurende 6 jaar kan worden ingeroepen bij de weigering van een vergunning. De Raad wijst er in dit verband op dat het ontwerp van decreet wel voorziet in planschade bij weigering van de vergunning in het kader van een projectbesluit.

De VCRO voorziet maar dat een planschadevergoeding wordt toegekend op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan. Vertaald naar dit decreet complexe projecten betekent dit op basis van een in werking getreden bestemmingswijziging, dus bij een in werking getreden projectbesluit. Een afwijkende regeling voorzien met dit decreet complexe

projecten is niet te verantwoorden. Bovendien zou dat tot effect kunnen hebben dat de procedure van dit decreet gevolgd wordt, juist om de bepalingen in de VCRO met betrekking tot de planschade buiten toepassing te laten.

Omgekeerd, bij een voorlopige vaststelling van een RUP voorziet de VCRO geen schadevergoeding. Ook hier is het niet te verantwoorden een andere regeling te voorzien.

De mogelijkheid om een vergunning te weigeren op basis van een voorkeursbesluit is slechts een tijdelijke mogelijkheid, tot het projectbesluit in werking treedt of tot (de rechtsgevolgen van) het voorkeursbesluit vervalt (vervallen).

Als een vergoedingsregeling zou worden overwogen, moet die generiek – en dus niet enkel met betrekking tot het decreet Complexe Projecten – geregeld worden.

Machtiging tot betreding van het door het voorkeursbesluit bestreken gebied

De SARO acht deze betredingsmogelijkheid een zeer verregaande maatregel, vooral omdat dit kan zonder toestemming van de eigenaar en dit gedurende een periode van 3 tot 6 jaar na de goedkeuring van het voorkeursbesluit.

In de regel zal die betreding in functie van voorbereidende schattingen, eventuele onderzoeken zoals grondboringen en dergelijke, gebeuren in overleg met de betrokken eigenaar. Als die weigert, is de toepassing van het decreetartikel echter de enige mogelijkheid om bijvoorbeeld een onteigening voor te bereiden of versneld een aantal acties uit te voeren zoals een bodemonderzoek of een tunnel daadwerkelijk op die plaats mogelijk is en onder welke uitvoeringsvoorwaarden. Net die mogelijkheid om een aantal zaken sneller te laten verlopen, is een van de uitgangspunten van de nieuwe procesaanpak.

Onteigening ten algemenen nutte gekoppeld aan het voorkeursbesluit

Ook hier merkt de SARO op dat het een zeer moeilijke afweging is om te oordelen of een deel van het gebied al “zeker nodig” is. De Raad merkt hieromtrent op dat het ontwerp van decreet bijkomend ook nog in de mogelijkheid voorziet van onteigening naar aanleiding van het projectbesluit.

De SARO is correct om te stellen dat de overheid die aan het voorkeursbesluit een grafisch plan koppelt dat aangeeft voor welke “zekere delen” bepaalde rechtsgevolgen zoals een mogelijke onteigening zullen gelden, dit niet ondoordacht kan doen, en dat deze overheid steeds goed moet evalueren welke zaken al vaststaan en over welke nog verder onderzoek nodig is.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling enkel die vaststaande delen effectief te reserveren en eventueel al te starten met de onteigeningsprocedure en voor de overige een beoordelingsmarge te voorzien.

Juist omdat de bevoegde overheid hier de nodige terughoudendheid aan de dag moet leggen bij het verbinden van rechtsgevolgen aan de in het decreet voorziene besluiten, kan het voorkomen dat zij bij het voorkeursbesluit oordeelde dat er nog te weinig zekerheid was om op dat ogenblik over te gaan tot onteigening, maar dat bij het vaststellen van het projectbesluit deze zekerheid er wel is.

De SARO acht het, wat onteigeningen betreft, noodzakelijk om een vergelijking te maken met onze buurlanden, waarin zowel de procedure als de financiële compensatie aan bod moet komen.

Dergelijke vergelijking zal worden gemaakt naar aanleiding van de voorbereiding van een nieuw Vlaams onteigeningsdecreet.

De SARO merkt op dat op basis van de Grondwet een onteigening enkel kan worden doorgevoerd indien dit noodzakelijk is om het doel van algemeen nut te bereiken. De Raad verwijst dienaangaande naar de mogelijkheid tot zelfrealisatie, die inhoudt dat indien de eigenaars bereid zijn om de doelstelling te realiseren, de onteigeningsnoodzaak kan wegvallen. De SARO verwijst hieromtrent naar artikel 2.4.3 van de VCRO. In die context acht de SARO het aan te bevelen om het zelfrealisatiebeginsel betreffende onteigening te verduidelijken in de Memorie van Toelichting.

Het proces betreffende een complex project wordt – via de startbeslissing – geïnitieerd door een overheid (Vlaamse Regering, provincieraad of gemeenteraad). Ook een particulier initiatief voor een complex project zal – meestal aangevuld met doelstellingen die vanuit die bewuste overheid mee zullen gerealiseerd worden – binnen het decreet Complexe Projecten verlopen via een initiatief tot procesvoering van een overheid. Als finaal wordt beslist tot een projectbesluit en dus tot de realisatie van een project op het terrein, belet niets dat via een overeenkomst afspraken worden gemaakt wie welk deel van het project effectief realiseert. En dan kan het inderdaad dat de particulier – huidige grondeigenaar – een deel van of het volledige project realiseert.

Terecht wordt gesteld dat slechts tot de in het decreet opgenomen onteigeningsmogelijkheid overgegaan kan worden als geen andere middelen tot de effectieve realisatie van het project kunnen leiden (via vrijwillige verkoop, samenwerkingsovereenkomsten om de realisatie te faciliteren, ...).

Het is zeker niet de bedoeling dat een privé-initiatiefnemer via de procedure in het decreet complexe projecten een onteigening bewerkstelligt enkel en alleen voor particuliere belangen en/of doelstellingen. De onteigening zal inderdaad verbonden moeten zijn met het algemeen belang om voor een bepaald complex project een oplossing te vinden of een opportuniteit uit te werken.

De SARO geeft aan dat het onduidelijk is wat de toestand is van een onteigende eigenaar in het kader van een voorkeursbesluit dat geen verdere uitwerking krijgt via een projectbesluit of indien de onteigening voortvloeit uit een projectbesluit dat later vervalt. Hetzelfde geldt voor de eigenaar die getroffen werd door een voorkeursrecht. De SARO acht het noodzakelijk dat minstens voorzien wordt in een wederoverdracht met vergoeding.

Gelet op de verregaande aard van onteigening – de overdracht van de eigendomstitel – zal hiertoe maar overgegaan worden indien het onteigende goed nodig is voor de realisatie van het projectbesluit. Het kan echter niet uitgesloten worden dat er toch onteigeningen plaatsvinden, waarvan later blijkt dat deze onteigende goederen niet aangewend worden voor de realisatie van het project, of voor onteigeningen op basis van het voorkeursbesluit, dat er geen projectbesluit volgt.

Indien de onteigeningsprocedure doorlopen is, is de eigendomstitel overgedragen aan de onteigenende instantie. Deze blijft dan ook eigenaar van het onteigende goed.

Een mogelijkheid voorzien tot wederoverdracht met vergoeding moet echter gebeurlijk generiek en dus niet enkel met betrekking tot het decreet Complexe Projecten, worden voorzien.

De SARO merkt ten aanzien van het rooilijnplan dat nu volgens het ontwerp van decreet kan worden gekoppeld aan het projectbesluit, onduidelijk is of ook een voorkeursbesluit al dan niet kan gelden als rooilijnplan.

Het rooilijnplan kan volgens artikel 32 enkel gekoppeld worden aan een projectbesluit. Dat is ook logisch omdat voor een rooilijnplan – dat in de regel wordt gekoppeld aan een RUP – het project al voldoende precies in detail moet zijn bepaald, en dat is enkel in de uitwerkingsfase.

Recht van voorkoop

De SARO wijst er op dat het ontwerp van decreet – anders dan bij rooilijnplannen of onteigeningen – niet voorziet dat eigenaars van onroerende goederen die bezwaard zijn met een recht van voorkoop voor de aanvang van het openbaar onderzoek op de hoogte worden gebracht, en dat hiervoor geen objectieve verantwoording wordt gegeven.

Wat de bepalingen rond het voorkooprecht betreft, houdt de tekst van het decreet maximale parallel in met wat ter zake in de VCRO is voorzien (artikel 2.4.1). Hier moet op gewezen worden dat het voorkooprecht maar speelt op initiatief van de grondeigenaar, met name als deze beslist om zijn eigendom te koop te stellen, en niet vanuit een ingreep vanuit de overheid.

De SARO wijst er op dat het verlenen van een voorkooprecht een belangrijke ingreep is op het eigendomsrecht en dus aan strikte voorwaarden van algemeen belang moet voldoen. Gezien de uitbreiding van het toepassingsgebied van het voorkooprecht zullen er wijzigingen nodig zijn aan het decreet over de harmonisering van de voorkooprechten.

Het decreet houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten is van toepassing op alle Vlaamse voorkooprechten die bij of in uitvoering van een decreet zijn toegekend. Het is de bedoeling om maximaal aan te sluiten bij de algemene bepalingen van dit decreet, zodat geen wijzigingen nodig zijn aan het decreet houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten.

De SARO merkt op dat meermaals in het ontwerp van decreet verwezen wordt naar artikel 30 terwijl wellicht artikel 33 (na hernummering 34) met betrekking tot het recht van voorkoop bedoeld wordt (cfr. artikel 57 en 60).

De verwijzingen naar “artikel 30” in artikel 57 en 60 van het decreet Complexe Projecten moeten inderdaad worden aangepast. Het artikel 33 (of artikel 34 na de toevoeging van een nieuw artikel over het grondruilplan zoals bedoeld in het decreet Landinrichting) wordt bedoeld.

Verbod op nieuwe beschermingen

De SARO heeft geen bemerkingen bij het artikel 34 (of 35 na hernummering) van het ontwerp van decreet.

Informatieplicht

De SARO merkt op dat artikel 60 van het ontwerp van decreet enkel de instrumenterende ambtenaar (notaris) vermeldt, terwijl onderhandse overeenkomsten niet steeds door een notaris worden opgemaakt. In de praktijk leidt de loutere verwijzing naar de instrumenterende ambtenaar in de wetgeving dus tot verwarring. De rechtbanken trekken de informatieplicht bij onderhandse overeenkomsten in ieder geval ook door naar de eigenaar en de vastgoedmakelaar. De SARO vraagt om meteen een duidelijke en sluitende omschrijving te hanteren die coherent is met de informatieplicht in het kader van de VCRO (waar de informatieplicht met betrekking tot de stedenbouwkundige status van het onroerend goed op vandaag ook al geldt voor eenieder die voor eigen rekening of als tussenpersoon handelt) en met de informatieplichten voorzien in andere decreten. Hiervoor zou men zich kunnen beroepen op de omschrijving zoals voorzien in artikel 5.2.5 van de VCRO (“...

iedereen die een onderhandse akte van verkoop of van verhuring ...”). Op die manier worden zowel de particulier als de tussenpersoon (notaris of vastgoedmakelaar) gevat. In ieder geval is het voor de SARO vereist dat – wanneer deze informatieplicht in voege treedt – het stedenbouwkundig uittreksel en/of het inlichtingenformulier vastgoedinformatie (dat bij de gemeenten wordt opgevraagd) deze informatie bevat en idealiter dat deze informatie ook digitaal te consulteren zou zijn.

Zowel het voorkeursbesluit als het projectbesluit wordt opgenomen in het plannenregister, het projectbesluit bijkomend ook in het vergunningenregister.

Artikel 5.2.5 VCRO bevat de informatieplicht met betrekking tot onderhandse overeenkomsten die ook voor de eigenaar en vastgoedmakelaar geldt. Volgens dit artikel moet in deze akten onder meer de meest recente stedenbouwkundige bestemming worden vermeld met de benamingen gebruikt in het plannenregister alsook of er voor het onroerend goed een vergunning is uitgereikt. Met andere woorden zal het plannenregister, en hoogstwaarschijnlijk ook het vergunningenregister geraadpleegd worden vooraleer deze akten op te stellen. Artikel 59 van het decreet Complexe Projecten voegt aan de verplichte inhoud van een plannenregister ook projectbesluiten en het recht van voorkoop toe bedoeld in artikel 34 van het decreet Complexe Projecten. Op die manier wordt een ruimere informatieplicht verzekerd en zijn de personen, betrokken bij het opstellen van de onderhandse akte op die manier op de hoogte van het bestaan van een voorkeursbesluit en een projectbesluit (met inbegrip van de hieraan verbonden rechtsgevolgen).

De SARO vindt het een tekortkoming dat het ontwerp van decreet bepaalt dat in de akten enkel melding moet worden gemaakt van het bestaan van een projectbesluit en niet van het bestaan van een voorkeursbesluit. Gelet op de belangrijke rechtsgevolgen van een voorkeursbesluit (onder andere bouwverbod, onteigening, voorkeurrecht) vraagt de SARO om in artikel 60 (of 61 na henummering) ook de informatieplicht ten aanzien van het voorkeursbesluit toe te voegen.

Deze opmerking is terecht.

Gelet op de mogelijke rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit is het aangewezen om dit voorkeursbesluit ook toe te voegen in artikel 58 (in verband met het plannenregister – artikel 5.1.1 VCRO) en artikel 61 (in verband met de informatieplicht van de notaris – artikel 5.2.1).

Een projectbesluit dat geldt als RUP

De SARO stelt dat het decreet een nieuw soort RUP invoert, wat zou blijken uit de verschillende wijzigingsbepalingen aan de VCRO. Aanvullend stelt de Raad vast dat in het ontwerp van decreet niets vastgelegd wordt over de opbouw en inhoud van het herkenbaar onderdeel dat geldt als RUP.

Het gaat niet om de invoering van een nieuw soort RUP. Het projectbesluit omvat een herkenbaar onderdeel dat geldt als RUP. Het ontwerp van decreet geeft duidelijk aan dat dit herkenbaar onderdeel de gegevens, vermeld in artikel 2.2.2, §1, van de VCRO moet bevatten.

De inhoudelijke bepalingen uit sectorale regelgeving blijven geldig.

De SARO merkt op dat betreffende het RUP-gedeelte van het projectbesluit sterk wordt afgeweken van de procedure en de bepalingen van de VCRO. De VCRO stelt expliciet dat gewestelijke RUP's worden opgemaakt ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, dat provinciale RUP's worden opgemaakt ter uitvoering van het provinciaal ruimtelijk structuurplan en dat gemeentelijke RUP's worden opgemaakt ter uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Tevens wijst de SARO op de belangrijke doelstelling van de VCRO (artikel 1.1.4) waarbij ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Tevens stelt de SARO vast dat met artikel 36 (na hernummering 37), §2, van het ontwerp van decreet de mogelijkheid wordt gecreëerd om voor dit RUP af te wijken van het algemeen beginsel van de VCRO (artikel 2.2.9, §2 en artikel 2.2.13, §3) dat stelt dat lagere RUP's niet mogen afwijken van hogere RUP's. De SARO besluit dat deze bepalingen veel verder gaan dan louter procedurele aangelegenheden en een fundamentele wijziging betekenen van de beginselen van de VCRO.

De procesaanpak van het decreet Complexe Projecten is gebaseerd op het samenwerkingsmodel als verschillende overheden betrokken zijn bij het project. In die zin gaat het steeds om een samenwerken tussen de betrokken overheden waarbij één van hen bevoegd is voor het nemen van het voorkeursbesluit en/of projectbesluit. De bevoegde overheid neemt daarbij ook de aspecten en mogelijke bekommernissen van de andere overheden mee. Dit leidt er toe dat een projectbesluit – dat een RUP integreert – de voorschriften van de plannen van aanleg en de RUP's vervangt voor het grondgebied waarop het betrekking heeft, tenzij het projectbesluit het uitdrukkelijk anders bepaalt. In die optiek gaat het niet om een afwijken van de procedure van de VCRO.

Wat het gebeurlijk afwijken van structuurplannen betreft is in het decreet de mogelijkheid tot afwijken formeel ingeschreven, dit vanuit het belang van de met het decreet beoogde projecten. Uiteraard zal die afwijking uitzonderlijk zijn, steeds met de nodige omzichtigheid dienen te worden bekeken én steeds in overleg met de overheid om wiens structuurplan het gaat. Hierbij wordt de aandacht gevestigd op het feit dat er afgeweken wordt van voorschriften van 'hogere' plannen van aanleg of RUP's, er een schriftelijke instemming nodig van de 'hogere' overheid. Dit geldt eveneens voor afwijkingen op 'hogere' structuurplannen.

Het voorliggend decreet bevat een specifieke regeling inzake het bepalen van de bevoegde overheid in functie van het voorkeursbesluit en het projectbesluit. Bij het bepalen hiervan werd rekening gehouden met de bestuursinstanties die structuurplannen vaststellen, meer bepaald de Vlaamse Regering, de provincieraad en de gemeenteraad. Voorliggend decreet bevat de nodige bepalingen over hoe daarbij moet worden omgegaan met het afwijken van structuurplannen en RUP's.

Artikel 4 stelt dat het decreet geen afbreuk doet aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de wetten, decreten en besluiten. De door de SARO aangehaalde doelstellingen van de VCRO (duurzame ruimtelijke ontwikkeling) blijven dus onverminderd gelden bij het onderzoeken van een locatie en het beoordelen van een project binnen de toepassing van het decreet Complexe Projecten.

Ook de inhoudelijke elementen van een RUP, zoals voorgeschreven door de VCRO, blijven gelden.

Een projectbesluit dat geldt als omgevingsvergunning

De SARO merkt op dat hieromtrent verdere afstemming nodig is met het decreet betreffende de omgevingsvergunning dat momenteel nog niet van kracht is en waaromtrent nog heel wat onduidelikheden zijn over de concrete invulling ervan. Bovendien is het voor de Raad onduidelijk of in de voorgestelde procedure van het ontwerp van decreet wel voldoende garanties zijn ingebouwd opdat het projectbesluit automatisch kan gelden als stedenbouwkundige vergunning en als milieuvergunning (onder andere wat betreft de dossiersamenstelling, de adviesverlening).

Het decreet Complexe Projecten beoogt inderdaad afstemming met het decreet betreffende de omgevingsvergunning en de totstandkoming van beide decreten verloopt best parallel. Aangezien de bevoegdheid tot het nemen van de besluiten overeenkomstig dit decreet gebaseerd is op de bevoegdheidsverdeling in het decreet betreffende de omgevingsvergunning zullen deze twee decreten tegelijkertijd in werking moeten treden, dan wel zal het decreet betreffende de omgevingsvergunning eerder in werking treden....

Door de Vlaamse Regering te machtigen de datum van inwerkingtreding te bepalen – machtiging die ook voorkomt in het decreet betreffende de omgevingsvergunning, kan de Vlaamse Regering waken over dit samensporen. Bovendien is op die manier ook mogelijk de benodigde uitvoeringsbesluiten tijdig klaar te hebben en op dezelfde datum mee in werking te laten treden.

Wat dossiersamenstelling en adviesverlening betreft, is het uitdrukkelijk de bedoeling maximaal parallelisme te garanderen met de bepalingen die momenteel gelden voor RUP's, stedenbouwkundige vergunningsaanvragen, milieuvergunningsaanvragen, ... Anders gezegd, een dossier in functie van een projectbesluit dat zowel de stedenbouwkundige aspecten (vroegere stedenbouwkundige vergunning) als milieuaspecten (vroegere milieuvergunning) zal integreren, moet de respectievelijk elementen in functie van die beoordeling omvatten en onderworpen aan dezelfde adviesverplichtingen als dat (voorheen) afzonderlijk zou gebeuren.

De SARO merkt op dat de verhouding tussen het voorkeurs- en projectbesluit met de verkavelingsvergunning (of omgevingsvergunning met betrekking tot het verkavelen van grond), in het bijzonder de herziening of opheffing ervan, niet is geregeld (artikel 4.6.5 van de VCRO).

Het projectbesluit integreert de omgevingsvergunning en dus ook de gebeurlijke verkaveling van gronden, voor zover dat bij een projectbesluit dat gericht is op de realisatie van een concreet project relevant zou zijn.

Als nadien het onderdeel verkaveling van het projectbesluit zou moeten worden herzien of opgeheven, kan dat gebeuren via een aanvraag voor een omgevingsvergunning daartoe of via de andere mogelijkheden die daartoe bestaan binnen het decreet Omgevingsvergunning.

Een projectbesluit dat geldt als beslissing over de zaak van de wegen en andere beslissingen

De SARO stelt dat het integreren van andere beslissingen in het projectbesluit verder gaat dan loutere procedurebepalingen. De gevolgen van artikel 39 (na henummering 40) van het ontwerp van decreet gaan zeer ver en betekenen een belangrijke uitholling van de betreffende sectorale wetgeving (onder ander uitholling van de regeling inzake buurtwegen, van de bepalingen van het landschapsdecreet, het natuurdecreet en het bosdecreet). Een projectbesluit zal bovendien gelden als een conformiteitsattest conform het bodemsaneringsdecreet. Dit betekent dat diegene die het projectbesluit zal goedkeuren, ook zal beoordelen in hoeverre de bodem vervuild is en bodemsaneringsmaatregelen noodzakelijk zijn.

De Minaraad en de SALV vragen om inzake de integratie van andere beslissingen in het projectbesluit het onderscheid tussen politieke en ambtelijke beslissingen zoals dit vandaag bestaat te respecteren. Zo bepaalt artikel 39, 5°, bijvoorbeeld dat het projectbesluit kan gelden als conformiteitsattest in het kader van het Bodemdecreet. Dit conformiteitsattest wordt momenteel afgeleverd door de OVAM die ter zake over een zeer specifieke kennis beschikt, die politieke overheden niet altijd hebben. Het afleveren van een conformiteitsattest

moet volgens de Raden een objectieve ambtelijke beslissing zijn waarbij geen politieke afweging aan de orde is.

Een van de belangrijkste uitgangspunten van de procesaanpak en dus het decreet Complexe Projecten is dat het finale projectbesluit alles integreert wat voor de effectieve realisatie op het terrein van het project nodig is. Dat waren overigens ook aanbevelingen vanuit de commissies Berx en Sauwens.

De procesaanpak moet garanderen dat sectorale bekommernissen die te maken hebben met de beslissingen die in het projectbesluit worden geïntegreerd, volledig zijn meegenomen. Dat kan gebeuren door al van bij de onderzoeksnota die bekommernissen mee te formuleren, te garanderen dat de onderzoeken door de relevante adviesinstanties, die specialisaties in die materies bezitten, zoals de OVAM, worden beoordeeld en gebeurlijk de bewuste actoren te integreren in het projectteam dat verantwoordelijk is voor de uitwerking van het project.

Voorliggend decreet voorziet dat als het projectbesluit geldt als een bepaalde sectorale machtiging, toelating, vergunning, ... de bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren die gemachtigd zijn om deze beslissingen te nemen, in elk geval tot de instanties behoren die advies geven over de projectonderzoeksnota, dus adviseren in de uitwerkingsfase. Dit houdt in dat OVAM, als een conformiteitsattest nodig is, betrokken zal worden bij het complexe project in kwestie, en kan zij haar bekommernissen en bezwaren kenbaar maken en haar expertise inbrengen.

Zoals reeds gezegd is de procesaanpak van het decreet Complexe Projecten gebaseerd op het samenwerkingsmodel als verschillende overheden (of onder hen ressorterende entiteiten) betrokken zijn bij het project.

In die zin gaat het steeds om een samenwerken tussen de betrokken overheden waarbij één van hen bevoegd is voor het nemen van het voorkeursbesluit en/of projectbesluit. De bevoegde overheid zal daarbij ook de aspecten en expertise van de andere overheden mee in haar eindbeslissing nemen.

In die optiek gaat het niet om een uithollen van sectorale wetgeving, integendeel al die aspecten spelen, geïntegreerd mee in de trechtering tot een degelijke oplossing.

De Minaraad en de SALV wijzen er op dat in het ontwerp van decreet wordt bepaald dat een definitief vastgesteld projectbesluit in voorkomend geval kan gelden als een afwijking in uitvoering van het decreet Natuurbehoud. Indien dit zou betekenen dat een projectbesluit zonder meer de bescherming van Europeesrechtelijk te beschermen soorten in een bepaalde zone buiten werking zou kunnen stellen, dan zou dit niet beantwoorden aan de afwijkingsregeling, inclusief de daaraan verbonden specifieke motiveringsplichten, van de Vogelrichtlijn en/of de Habitatrichtlijn. Hierbij aansluitend stellen de Raden vast dat er in de opgegeven structuur van het projectbesluit niet verwezen wordt naar de op grond van artikel 39 (na hernummering 40) te nemen afwijkingsbeslissingen.

Dat een projectbesluit ingevolge artikel 40 kan gelden als een afwijking verleend bij of krachtens het decreet Natuurbehoud, betekent in het geheel niet dat een dergelijk besluit zonder meer de bescherming van Europeesrechtelijk te beschermen soorten in een bepaalde zone buiten werking zou kunnen stellen. Zoals de Minaraad en SALV zelf aangeven, zijn de verbodsbepalingen inzake soortenbescherming uit de Vogel- en de Habitatrichtlijn en de voorwaarden waaronder daarvan kan worden afgeweken, geïmplementeerd in het zogenaamde Soortenbesluit (besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer). Dit besluit is genomen in uitvoering van meerdere artikelen van het decreet Natuurbehoud. Daartoe behoort niet het artikel 36ter, §§ 3 tot en met 6. Bijgevolg is het ook niet de bedoeling dat de soortenbeschermingsbepalingen uit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn voor de procedure van complexe projecten afzonderlijk geïmplementeerd worden in het decreet Complexe

Projecten. Ingevolge artikel 4 van dit decreet zullen bijgevolg de doelstellingen en inhoudelijke bepalingen van het Soortenbesluit gelden in het geval de realisatie van een complex project zou gepaard gaan met bijvoorbeeld de vernietiging van een voortplantingsplaats van een Europees beschermde soort. Dit houdt in dat een projectbesluit pas zal kunnen gelden als een afwijking op het in het Soortenbesluit opgenomen verbod om een dergelijke voortplantingsplaats te vernietigen, indien het projectbesluit de inhoudelijke voorwaarden voor de afwijkingmogelijkheden opgenomen in het Soortenbesluit in acht neemt.

Een projectbesluit dat tal van beschermingen kan opheffen

De SARO stelt dat de impact van het artikel 40 (na henummering 41) van het ontwerp van decreet zeer vergaand is. Artikel 40 (na henummering 41) betekent volgens de Raad een belangrijke uitholling van gewestelijke regelgeving die er op gericht is om waardevolle gebieden in Vlaanderen te beschermen. Een dergelijke opheffing van beschermingsbesluiten moet voor de SARO aldus slechts toepasbaar zijn in uitzonderlijke gevallen, namelijk bij projecten van zeer groot maatschappelijk belang. Het ontwerp van decreet bevat volgens de SARO hier onvoldoende garanties voor. De Raad vraagt zich bovendien af hoe groot het maatschappelijk belang moet zijn om te kunnen afwijken van beschermingsbeslissingen die gericht zijn op het bewaren van erfgoed, landschappen en natuurwaarden voor de toekomstige generaties. Het is voor de SARO overigens de vraag wat het lot is van afgeschafte beschermingen bij het verval van het projectbesluit, bijvoorbeeld na een termijn van 3 jaar inactiviteit (onderbreking van de werken). Het is onduidelijk of die beschermingen dan herleven, dan wel afgeschaft blijven.

Ook de Minaraad en de SALV formuleren gelijkaardige bezwaren waar ze het hebben over de rechtsgevolgen die aan een projectbesluit kunnen worden gekoppeld, waaromtrent ze stellen dat die een verregaande impact kunnen hebben.

Zoals boven reeds werd aangehaald, moet de procesaanpak garanderen dat de bekommernissen die te maken hebben met de bewuste beschermingen waarvan de wijziging of opheffing in het projectbesluit wordt geïntegreerd, maximaal zijn meegenomen. Dat kan gebeuren door al van bij de onderzoeksnota die bekommernissen mee te formuleren, te garanderen dat de onderzoeken door de relevante adviesinstanties, die specialisaties in die materies bezitten, worden beoordeeld en gebeurlijk de bewuste actoren te integreren in het projectteam dat verantwoordelijk is voor de uitwerking van het project. Anders gezegd, die wijziging of opheffing van – veelal slechts een deel van – een bescherming zal geenszins als een verrassing overkomen, voor geen enkel van de partijen. Deze worden minstens betrokken als adviserende instantie en zullen daar de aandacht kunnen vestigen op direct werkende normen, bijkomende motiveringsverplichtingen, Europeesrechtelijke verplichtingen e.d.m.

Het gaat in die optiek dus helemaal niet om het uithollen van Vlaamse beschermingen. Het spreekt voor zich dat een dergelijke wijziging of opheffing slechts uitzonderlijk zal zijn en daar enkel voor zal worden geopteerd als zich geen meer valabele alternatieven voordoen.

Het gaat om gevallen waar – mocht de procedure van het decreet Complexe Projecten niet bestaan – de Vlaamse overheid ter wille van het project ook zou overgaan tot aanpassing van het beschermingsbesluit in kwestie vanuit het gemeenschappelijk geloof en het groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang van het project. Bovendien is het zo dat als de gemeenteraad of de provincieraad een projectbesluit vaststelt dat bepaalde beslissingen inzake beschermingen neemt, er een bekrachtiging nodig is door de Vlaamse Regering voor juist om te voorkomen dat Vlaamse beschermingen zonder al te veel plichtplegingen aan de kant kunnen worden geschoven (cfr. artikel 41).

Als het projectbesluit vervalt, vervalt – behoudens het RUP-onderdeel – alles wat in het projectbesluit is geïntegreerd, dus ook de gebeurlijk afgeschafte bescherming, tenzij deze in het RUP-onderdeel vervat zit.

De SARO wijst op het foutieve signaal dat met artikel 40 (na hernummering 41) van het ontwerp van decreet wordt gegeven. De SARO stelt voor dat in het ontwerp van decreet duidelijker wordt opgenomen dat bij de uitwerking van complexe projecten moet uitgegaan worden van duurzame ruimtelijke ontwikkeling, wat onder meer betekent dat bij de onderzoeksfase en het uitwerken van alternatieven wordt uitgegaan van het vrijwaren van de bestaande beschermingen.

Artikel 4 stelt dat het decreet geen afbreuk doet aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de wetten, decreten en besluiten. De door de SARO aangehaalde doelstellingen van de VCRO (duurzame ruimtelijke ontwikkeling) blijven dus onverminderd gelden bij het onderzoeken van een locatie en het beoordelen van een project binnen de toepassing van het decreet Complexe Projecten. Uiteraard zijn bestaande Vlaamse beschermingen in dat geval een uiterst belangrijk aandachtspunt bij het onderzoek en de trechtering naar een oplossing.

Daarentegen bestaat heden reeds de mogelijkheid om te raken aan de Vlaamse beschermingen, voorliggend decreet sluit aan bij deze bestaande mogelijkheden.

Conformiteit met de Europese Richtlijn Industriële Emissies – bijzondere milieuvoorwaarden

De Minaraad en de SALV vragen om na te gaan of het ontwerp van decreet voldoet aan de procedurele en inhoudelijke vereisten van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE; Richtlijn 2010/75/EU van 24 november 2010 van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), Publicatieblad van de Europese Unie van 17.12.2010, L334, p. 17 e.v.). Daarin is sprake van installaties en de Raden gaan er van uit dat een investering in een dergelijke installatie in principe kan beantwoorden aan de definitie van een complex project. De Raden stellen bovendien vast dat het ontwerp van decreet onder meer als opzet lijkt te hebben, zonder het evenwel met zoveel woorden te zeggen in de Memorie van Toelichting, om te beantwoorden aan een algemene verplichting uit de RIE, met name: “De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat de vergunningsprocedures en -voorwaarden ten volle worden gecoördineerd wanneer verschillende bevoegde autoriteiten [...] bij die procedures betrokken zijn of wanneer verschillende vergunningen worden afgegeven, zulks met het oog op een doeltreffende geïntegreerde aanpak door alle autoriteiten die voor de procedure bevoegd zijn”. De Raden scharen zich in voorkomend geval achter dit onuitgesproken opzet van het ontwerpdecreet, op voorwaarde dat het ontwerpdecreet voldoet aan de procedurele en inhoudelijke vereisten van de RIE. De centrale opdracht uit de RIE voor de Lidstaten bestaat in het instellen, uitvoeren en handhaven van een vergunningensysteem met betrekking tot de vernoemde “installaties”. Het ontwerp van decreet bepaalt dat een definitief vastgesteld projectbesluit geldt als omgevingsvergunning, die – als opvolger van de milieuvergunning – onder meer dient als instrument ter implementatie van de RIE. Vermits een projectbesluit dus gelijkgesteld wordt met het instrument ter uitvoering van de RIE, benadrukken de Raden dat het ontwerpdecreet moet voldoen aan de verplichtingen van de RIE wanneer investeringen in “installaties” gevat worden door de procedure van het ontwerpdecreet complexe projecten.

De Minaraad en de SALV werpen dienaangaande nog een aantal mogelijke problemen op met betrekking tot begrippen uit de RIE versus het decreet Complexe Projecten, meer bepaald waar het gaat om “bevoegde autoriteit” versus “bevoegde overheid”.

Vermits artikel 4 van het decreet Complexe Projecten bepaalt dat doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen uit andere wetgeving blijven gelden, is het evident dat de door de Minaraad en de SALV geformuleerde bekommernissen worden meegenomen bij de beoordeling in functie van een projectbesluit. De Memorie van Toelichting is ter zake verder aangevuld.

Zoals reeds hoger, onder de titel 'Geen louter proceduredecreet?', werd opgemerkt, beoogt het decreet Complexe Projecten niet om zelf in een omzetting te voorzien van de Richtlijn Industriële Emissies. Alle inhoudelijke verplichtingen van in de sectorale wetgeving opgenomen omzettingbepalingen van deze Europese richtlijn blijven onverkort gelden bij toepassing van de besluitvormingsprocedure van het decreet Complexe Projecten.

De Minaraad en de SALV verwijzen naar het decreet Omgevingsvergunning alwaar het opleggen van bijzondere milieuvoorwaarden opgevat is als een procedurebepaling, die niet duidelijk terugkomt in het ontwerp van decreet betreffende complexe projecten. Men zou de term "voorwaarden" in artikel 23, derde lid, 9° van het ontwerp van decreet kunnen opvatten als equivalent met "bijzondere milieuvoorwaarden" – maar dit betreft de fase van het ontwerp-projectbesluit, en de Memorie van Toelichting zegt hierbij niets over de manier waarop de term "voorwaarden" hier begrepen zou moeten worden. De Raden bevelen dan ook aan om in artikel 23 en artikel 26 van het ontwerp van decreet deelbepalingen op te nemen op basis waarvan desgevallend in verband met "installaties" bijzondere milieuvoorwaarden kunnen worden opgelegd, indien dat nodig is in functie van de doelstellingen van de RIE.

De Memorie van Toelichting wordt dienaangaande aangevuld.

Kan een voorkeursbesluit of een projectbesluit geweigerd worden?

De Minaraad en de SALV achten het problematisch dat de structuur van het ontwerp van voorkeursbesluit en het ontwerp van projectbesluit zodanig is dat er geen mogelijkheid geboden worden om eventueel een ontwerp van weigeringsbeslissing op te maken. De Raden wijzen er dienaangaande op dat bijvoorbeeld als de milieueffecten of milieurisico's onaanvaardbaar zouden blijken te zijn, het projectbesluit – maar ook het tussentijdse voorkeursbesluit als dat op dat moment al zou komen vast te staan – moet kunnen worden geweigerd.

Het decreet Complexe Projecten verbiedt nergens dat een formeel negatief voorkeursbesluit of projectbesluit zou worden genomen door de bevoegde overheid.

De procesaanpak is net bedoeld om te leiden tot een gedragen voorkeur of een vergunbaar project. Wellicht zal dat in de praktijk er toe leiden dat – op niveau van het voorkeursbesluit – geen beslissing wordt genomen totdat duidelijk is welk alternatief voldoende valabel is om verder uit te werken. Als er geen enkel aanvaardbaar en gedragen alternatief is, zal de bevoegde overheid niet overgaan tot het nemen van een voorkeursbesluit.

Gebeurlijk zullen de doelstellingen moeten worden bijgesteld om tot die keuze te kunnen komen.

De startbeslissing is het engagement van de betrokken overheid/overheden om een probleemstelling of opportuniteit te onderzoeken en hier in de mate van het mogelijke oplossingsgericht toe bij te dragen. De overheid maakt zich op dat ogenblik niet sterk dat zij ook effectief een vergunning zal afleveren of een bestemmingswijziging zal doorvoeren. Het zijn juist de onderzoeken en adviezen die moeten aantonen welke oplossing het meest geschikt is. Blijkt uit de procesaanpak dat er geen gedragenheid is en ook niet bereikt kan worden, ook niet na bijstelling van de keuzes, zullen hieruit de nodige conclusies getrokken worden. Dit volgt uit de voorgestelde procesaanpak, en de hieraan gekoppelde principes.

Wat betreft de situatie waarin een passende beoordeling tot de conclusie komt dat er geen enkel onderzocht alternatief is waarover zekerheid bestaat dat het niet zal leiden tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone, blijkt uit de artikelen 16, §1, en 26, tweede lid, voldoende duidelijk dat de bevoegde overheid het voorkeurbesluit of projectbesluit in beginsel niet definitief kan vaststellen. Zij kan dit slechts indien aan de voorwaarden van het afwijkingsregime, vastgelegd in diezelfde artikelen, wordt voldaan. Met de betrokken bepalingen van de artikelen 16, §1, en 26, tweede lid, volgt het decreet Complexe Projecten overigens de wijze waarop in de Habitatrichtlijn en in het decreet Natuurbehoud de besluitvorming wordt geregeld inzake projecten of vergunningsplichtige activiteiten en inzake plannen of programma's die betekenisvolle effecten kunnen hebben op een speciale beschermingszone.

Monitoring en evaluatie na het projectbesluit – evaluatie van de toepassing van het decreet in het algemeen

Het ontwerp van decreet bevat een bepaling betreffende monitoring en evaluatie op individueel projectniveau. De SERV onderschrijft dit en vindt het een goede zaak dat “indien passend” bestaande monitoringsregelingen gebruikt worden. Naast monitoring en evaluatie op individueel vlak pleitte de SERV ook voor meta-evaluaties om de procedures zelf grondig te evalueren, zodat kan worden nagegaan of ze ook effectief leiden tot een verbetering van de besluitvorming en een versnelling van de besluitvormingsprocessen. Ook hieraan lijkt tegemoet gekomen te worden. De RIA vermeldt immers dat een beleidsdomeinoverschrijdende ambtelijke commissie zal worden opgericht die de implementatie van het decreet zal opvolgen en waar nodig verbetervoorstellen zal uitwerken.

Ook de Minaraad en de SALV verwijzen naar evaluatie bij de toepassing van het decreet. Het ontwerp van decreet creëert volgens de Raden een nieuwe besluitvormingsprocedure met enerzijds een zeer vage toegangsregeling, maar die anderzijds wel een aantal verregaande rechtsgevolgen creëert. Zij missen dan ook een algemene evaluatiebepaling in het ontwerp van decreet.

De Minaraad en de SALV stellen voor om in het decreet Complexe Projecten een algemene evaluatiebepaling op te nemen. De Raden vragen om de Vlaamse Regering op te leggen om vijf jaar na de inwerkingtreding van het decreet aan het Vlaams Parlement een verslag voor te leggen over de toepassing en de doeltreffendheid van het decreet, meer in het bijzonder welke (types) projecten gebruik hebben kunnen maken van de voorziene besluitvormingsprocedure, op welke manier het decreet voor die projecten een meerwaarde heeft gerealiseerd ten opzichte van besluitvormingsprocessen die zijn verlopen volgens de reguliere procedures, voor welke projecten er een vooroverleg werd opgestart maar de toegang tot het decreet geweigerd werd en of er projecten zijn die de procedure niet gevolgd hebben maar waarvoor dit wel aangewezen bleek, hoe de milieueffectrapportage in de onderzoeks- en uitwerkingsfase verliep, of de MER-plicht proportioneel wordt toegepast in functie van de besluitvormingsfase, hoe er wordt omgegaan met de mogelijkheid die het ontwerp van decreet biedt om af te wijken van (ruimtelijke) plannen en om een aantal Vlaamse beschermingen op te heffen en wat hiervan de gevolgen zijn. Een dergelijke ex post evaluatie laat volgens de Raden toe om op termijn de toegangscriteria tot het ontwerp van decreet te verfijnen en de besluitvormingsprocedure te optimaliseren.

De beleidsdomeinoverschrijdende ambtelijke commissie, waar in het advies van de SERV naar wordt verwezen, maakt onderdeel uit van het plan van aanpak dat de implementatie van het decreet zal begeleiden. Ook de permanente opvolging van de toepassing van het decreet en het voorstellen van eventuele maatregelen om aan problemen tegemoet te komen, behoort tot de taak van die ambtelijke commissie.

Het gaat hier om organisatorische maatregelen.

Hier kan tevens gewezen worden op de werkzaamheden van de parlementaire commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten en het feit dat het Vlaams Parlement op haar verzoek gerapporteerd wordt over een aantal belangrijke projecten.

Verval van het voorkeursbesluit of van het projectbesluit

De SERV wijst op de negatieve gevolgen voor eigenaars die omwille van het voorkeursbesluit geconfronteerd worden met een bouwverbod of -beperking of een onteigening ten algemene nut of recht van voorverkoop. Zij hebben er alle belang bij snel duidelijkheid te hebben over het verval van het voorkeursbesluit. Hetzelfde geldt bij verval van het projectbesluit.

Hoewel het decreet wat dat betreft niets bepaalt is het inderdaad evident dat het verval van een voorkeurs- of projectbesluit ruim en via de hedendaagse middelen kenbaar wordt gemaakt.

Het voorkeursbesluit en projectbesluit zelf worden opgenomen in het plannenregister van de gemeente. Hier zal dus reeds enige informatie uit te verkrijgen zijn.

Verdere communicatie rond kenbaarmaking van verval zal worden opgenomen in de Routeplanner.

Wijzigingsbepalingen

De SARO betreurt het dat niet werd geanticipeerd op het nakende decreet Onroerend Erfgoed dat een integratie en hertekening inhoudt van de sectorale wetgeving inzake onroerend erfgoed.

Dit decreet werd pas 12 juli 2013 bekrachtigd door de Vlaamse Regering.

Daarentegen is er nog geen zicht op de inwerkingtreding hiervan, wat bij uitvoeringsbesluit moet gebeuren (art. 12.4.1 van het decreet betreffende het onroerend erfgoed).

De nodige aanpassingen zullen vanzelfsprekend tijdig doorgevoerd worden.

Verwerking van advies nr. 54.388/1 van 20 december 2013 van de Raad van State, afdeling Wetgeving

Randnr.	Betrokken artikel Betrokken aspect	Verwerking
1	/	Dit betreft een weergave van de strekking van het onderzoek, gedaan door de Raad van State. ► Geen aanpassingen nodig van decreet of memorie
2.1	/	Dit hemeemt de strekking van het voorontwerp van decreet. ► Geen aanpassingen nodig van decreet of memorie
2.2	/	Dit geeft de opbouw van het voorontwerp van decreet weer. ► Geen aanpassingen nodig van decreet of memorie
3	Bevoegdheid	De Raad van State geeft aan dat de ontworpen regeling uit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt een heterogeen karakter vertoont, waardoor ze aansluiting vindt bij verschillende bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' die aan het Vlaamse Gewest bevoegdheden toekennen. Volgens de Raad van State kan de ontworpen regeling dan ook in beginsel geacht worden te behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. ► Het Vlaams Gewest is bevoegd om voorliggend decreet verder te finaliseren.
4	Bevoegdheid Artikel 45	Het decreet bepaalt dat de Raad van State de bevoegde rechtsinstantie is voor een beroep tot schorsing of vernietiging tegen het definitief vastgestelde voorkeursbesluit en projectbesluit, en dat het beroep tegen een definitief vastgesteld projectbesluit geen betrekking meer kan hebben op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit. Het komt echter aan de federale wetgever toe om de bevoegdheid van de Raad van State te bepalen (art. 160, eerste lid, GW). De gemeenschappen en de gewesten zijn in beginsel dan ook niet bevoegd om wijzigingen aan te brengen in de bevoegdheid van de Raad van State, tenzij de voorwaarden zijn vervuld voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De Raad van State stelt enerzijds vast dat artikel 45, eerste lid, geen wijziging bevat van de bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, doch beperkt blijft tot een bevestiging van de bevoegdheid die deze afdeling ontleent aan artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, terwijl anderzijds artikel 45, tweede lid, een beperking van de reikwijdte van die bevoegdheid bevat die wat beschouwd kan worden als een noodzakelijk bestuursprocesrechtelijk aspect van de ruimere ontworpen regeling voor die besluiten en van hun

		onderlinge verhouding. De Raad van State is van oordeel dat de gevolgen van die beperkte regeling op de bevoegdheid van de federale overheid marginaal zijn en die regeling betreft onmiskenbaar een differentieerbare aangelegenheid. ► Aangezien voor artikel 45 van het ontwerpdecreet voldaan is aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet het decreet op dit punt niet worden bijgesteld. Ter wille van de duidelijkheid en om het onderscheid met de regeling inzake de Omgevingsvergunning te verklaren, wordt de memorie van toelichting bondig aangevuld.
5	A. Procedure-decreet	De memorie van toelichting stelt dat het decreet de vorm zal aannemen van een 'procedure'decreet, waarbij niet geraakt wordt aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen zoals die zijn vastgesteld door sectorale regelgeving. Het decreet ontwikkelt geen uitzonderingsprocedure, maar wel een parallelle procedure voor de categorie van grootschalige initiatieven, (...) met enkel voordelen qua vereenvoudiging en integratie van de procedures (...). De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan zich moeilijk aansluiten bij de zienswijze dat de ontworpen regeling niets meer bevat dan een parallelle procedure en voor het overige geen inhoudelijke wijzigingen vertoont ten opzichte van de bestaande sectorale procedureregelingen. Volgens de Raad van State doet het feit dat de draagwijdte van de ontworpen regeling verder reikt dan het invoeren van een parallelle (vormelijke) procedure een aantal problemen rijzen. Verder formuleert de Raad nog twee andere algemene opmerkingen gemaakt. ► De opmerkingen van de Raad van State worden behandeld in randnummers 6-14 Hieronder wordt aangegeven tot welke aanpassingen de bedenkingen van de Raad van State leiden. Omtrent het karakter en de draagwijdte van het decreet wordt nogmaals benadrukt dat het een geïntegreerde procedure voorziet voor complexe, projecten. Hiervoor is een nieuwe procesaanpak uitgetekend, waarvoor de Vlaamse Regering een methodiek ter beschikking stelt, de zogenaamde Routeplanner waar in artikel 5, §1 van het decreet wordt naar verwezen. Een van de doelstellingen van de uitgetekende procesaanpak is, naast het garanderen van de kwaliteit van het proces, maatwerk te kunnen garanderen omdat de facto geen enkel project identiek is. Slechts de noodzakelijke procedurerestappen van die nieuwe procesaanpak zijn vertaald in regelgeving, die daarbij zo minimaal mogelijk is gehouden. Het moet echter duidelijk zijn en blijven dat de formele procedurevereisten in het decreet niet op zich staan, maar verdere uitwerking zullen vinden in een uitvoeringsbesluit. De nieuwe procesaanpak, voorzien in decreet, uitvoeringsbesluit en de Routeplanner samen, zullen garant staan voor het antwoord op een aantal terechte bekommernissen zoals het bieden van voldoende inspraak, het integreren van onderzoeken en het afwegen van effecten, het vertrekken van mogelijke alternatieven naar een definitieve, gedragen oplossing, de noodzakelijke inbreng vanuit overheidsadministraties, enz. Vanuit die totaalaanpak wordt gestreefd naar minder

6	B. Toegang tot de procedure	vastgelegde procedurevereisten maar dus tegelijk naar meer aandacht voor een kwalitatief proces. Het eindresultaat van het doorlopen van de geïntegreerde procedure dan wel de sequentiële procedures zal naar het bieden van garanties toe volkomen vergelijkbaar zijn. De Raad van State merkt op dat het ontwerp van decreet geen objectieve criteria bevat op grond waarvan kan worden beoordeeld of een initiatief al dan niet als een complex project in de zin van de ontworpen regeling moet worden beschouwd. Bovendien blijft de toepassing van de ontworpen procedure facultatief, aangezien die toepassing afhankelijk is van een beslissing van een bevoegde overheid, die wat dat betreft over een volkomen discretionaire bevoegdheid beschikt. Het is bijgevolg mogelijk dat complexe projecten die intrinsiek dezelfde kenmerken vertonen in het ene geval wel en in het andere geval niet in aanmerking zullen worden genomen voor de ontworpen procedure. De Raad van State stelt dat dit laatste onder meer problematisch is in de mate dat moet worden aangenomen dat het toepassen van de ontworpen procedure wel degelijk voor de initiatiefnemer en voor derden rechtsgevolgen heeft die verschillend zijn van die welke voortvloeien uit de onderliggende sectoraal geregelde procedures. De te nemen startbeslissing heeft in dat opzicht dan ook kennelijk gevolgen voor de rechtstoestand van de initiatiefnemer en van derden. Bijgevolg rijst volgens de Raad de vraag of het ontwerp niet dient te voorzien in objectieve criteria en/of voorwaarden met betrekking tot de toegang tot de ontworpen procedure, en of de startbeslissing onder meer in dat opzicht niet veeleer moet worden beschouwd als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling. ► De aanbeveling met betrekking tot het voorzien in objectieve criteria en/of voorwaarden met betrekking tot de toegang tot de ontworpen procedure wordt gevolgd: In het decreet worden een aantal criteria opgenomen aan de hand waarvan een overheid nagaat of een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang is. De overheid moet die toetsing ook uitdrukkelijk opnemen in haar beslissing. In de memorie van toelichting werden reeds een aantal mogelijke criteria voorzien. Deze worden nu in het decreet opgenomen, waardoor het toepassingsgebied van het decreet, dat inderdaad gericht is op belangrijke projecten, scherper gesteld wordt. Naast de bewuste criteria blijft uiteraard de tweede vereiste gelden, namelijk dat het project om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt. Omwille van de duidelijkheid wordt de regeling in titel III van de VCRO betreffende grootschalige stedenbouwkundige projecten van strategisch belang opgeheven. ► Wat betreft het beschouwen van de startbeslissing als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling, wordt het volgende gesteld: De startbeslissing impliceert het engagement van de verschillende betrokken overheden om het proces aan te vatten overeenkomstig de bepalingen van het decreet. Vanuit het feit dat het louter om een engagementsverklaring van de overheid gaat en ook geen rechtsgevolgen voor derden creëert, wordt een startbeslissing niet beschouwd als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling.
---	-----------------------------	---

		Bovendien blijft het aan de overheid om – na een kwalitatieve verkenningfase – te beslissen of ze, gelet op het feit of de projectdoelstellingen op dat moment al voldoende scherp zijn afgebakend, toepassing wil maken van de procedure, voorzien in het decreet. Vandaar dat de toepassing van het decreet (het nemen van de startbeslissing) facultatief is en blijft. Vergelijkbaar met de al dan niet opstart van een ruimtelijk uitvoeringsplan, zal de overheid immers oordelen of het proces tot het opstarten van het onderzoek naar een degelijke oplossing en dus alternatievenafweging in functie van een concreet project al voldoende is uitgeklaard (wat de doelstellingenformulering betreft) om wel of niet een startbeslissing te nemen. Een initiatiefnemer kan inderdaad opteren om niet de door het decreet geïntegreerde procedure te volgen, maar eerst aan de overheid te vragen om de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan te overwegen, bijvoorbeeld om eerst de bestemmingskwestie uit te klaren en vast te leggen, waarna hij een vergunningsaanvraag voor een concreet uitgewerkt project indient. Keuzemogelijkheden voor een initiatiefnemer en/of een discretionaire bevoegdheid voor de overheid om een procedure op te starten zijn geen uitzonderingen. Als voor een project een bestemmingswijziging nodig is, moet de overheid bereid worden gevonden om de procedure tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan op te starten. De beslissing om de procedure tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan op te starten (of de beslissing om (nog) niet over te gaan tot opstart) is geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling. De initiatiefnemer kan er voor opteren (hij moet dit niet) om – op basis van een daartoe voldoende gestoffeerd dossier – een aanvraag tot planologisch attest in te dienen. Een gunstig planologisch attest verplicht de overheid tot het opstarten van de procedure tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Daarnaast zou de initiatiefnemer een vergunningsaanvraag kunnen indienen en de toepassing vragen van het besluit van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, §2, en artikel 4.7.1, §2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester (het besluit inzake handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben of als dergelijke handelingen beschouwd kunnen worden). De overheid zal de toepassing van die bepalingen slechts overwegen als aan de voorwaarden daartoe is voldaan.
7	C. Gelijkheden- beginsel	Volgens de Raad doet het ontwerp van decreet een verschil in behandeling ontstaan tussen initiatiefnemers van projecten al naargelang zij al dan niet worden “toegelaten” tot de ontworpen procedure, aangezien zowel de feitelijke als de in het ontwerpdecreet bepaalde rechtsgevolgen van die procedure verschillen van die van de onderliggende sectorale procedures, en de rechtstoestand van de initiatiefnemers bijgevolg verschillend is al naargelang de ene of de andere procedure wordt gevolgd. De Raad maakt dezelfde vaststelling wat betreft de betrokken derden. Dit verschil in behandeling moet verantwoord kunnen worden in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, waarbij de Raad van State verwijst naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. De Raad van State geeft de aanbeveling om in de memorie van toelichting aan te geven op welke wijze de ontworpen regeling in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel wordt geacht. ► De aanbeveling van de Raad wordt gevolgd, en de memorie wordt aangevuld. Hierbij wordt gewezen op het feit dat door criteria op te nemen in het decreet, het toepassingsgebied van het

		decreet gepreciseerd wordt en duidelijker gesteld wordt welke projecten onder de toepassing van het decreet kunnen vallen. Het dient benadrukt dat de procedure van het decreet een zogenaamde “legistische leemte” invult, namelijk de mogelijkheid voorziet om een procedure op te starten voor de integratie van het vergunningenaspect en het ruimtelijk planproces en dat start vanuit een doelstellingenformulering en dus niet vanuit een al concreet geformuleerd project op een de facto al bepaalde locatie die men al voor ogen heeft. Tot heden bestaan slechts afzonderlijke procedures daarvoor. Een initiatiefnemer die instapt in de procesaanpak, voorzien in het decreet, speelt absoluut niet dezelfde rol als een initiatiefnemer binnen de sequentiële aanpak van eerst de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan en navolgend het aanvragen van een vergunningsaanvraag. Binnen complexe projecten zal hij – samen met de andere betrokken actoren inzonderheid de bevoegde overheid – vanuit een partnerschapsmodel streven naar een gedragen doelstellingenformulering en afspraken om finaal een project (dat in de regel vaak niet enkel meer het project van de initiatiefnemer alleen zal zijn maar een combinatie van zaken waar verschillende partijen gezamenlijk aan zullen realiseren) te gaan uitvoeren. Bij de sequentiële aanpak vraagt de initiatiefnemer aan de overheid om een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken en geeft hij dus feitelijk de zaak enige tijd uit handen en hangt hij in feite af van de goodwill van de overheid om in het ruimtelijk uitvoeringsplan die voorwaarden op te nemen opdat het project effectief nadien kan aangevraagd worden. Ook bij de vergunningsaanvraag is de initiatiefnemer afhankelijk van de beslissing van de overheid. In de sequentiële aanpak staat de initiatiefnemer dus veel meer aan de zijlijn, maar beslist hij uiteindelijk wel om het project al dan niet uit te voeren. Bij complexe projecten is de initiatiefnemer één van (en wellicht de belangrijkste) partijen die in het proces meedraaien met maar één doel voor ogen, namelijk het effectief overgaan tot realisatie van een project. Het is de initiatiefnemer die de eerste stap naar de overheid zet om gebruik te kunnen maken van de geïntegreerde procedure. Vervolgens zal de overheid dan een startbeslissing nemen. Dergelijke systematiek is vergelijkbaar met een initiatiefnemer die naar de overheid stapt met de vraag om de procedure voor een ruimtelijk uitvoeringsplan op te starten. De doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die gelden in de loop van de sequentiële procedures, zullen ook gelden tijdens de geïntegreerde procedure van dit decreet. Bovendien moet worden beklemtoond dat de kennisgeving en openbaarmaking, mogelijkheden tot inspraak en participatie, de effectenonderzoeken, enz. – over het geheel van het proces van een complex project – identiek zijn aan het geheel van de overeenkomstige sequentiële sporen van de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan en navolgend vergunningentraject. Overheden en burgers krijgen dus – over het geheel van het traject – gelijke garanties. Een en ander wordt vastgelegd in de bij het decreet betreffende complexe projecten horende uitvoeringsbepalingen.
8	D. Rechtszekerheid	Het decreet bepaalt dat de ontworpen regeling geen afbreuk doet aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de VCRO, het DABM, de wetten, decreten en besluiten, vermeld in

		artikel 39, 40, en 41 met uitzondering van titel IV, hoofdstukken II, III en VI, afdeling III, DABM en met uitzondering van artikel 36ter, §3 tot en met §6, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. De Raad van State stelt zich de vraag of het in alle gevallen duidelijk zal zijn welke bepalingen van de onderliggende sectorale regelingen een doelstelling formuleren of een inhoudelijke verplichting opleggen. Door de algemene wijze van formulering, moet volgens de Raad van State worden aangenomen dat de bevoegde overheid in voorkomend geval over een ruime appreciatiemarge zal beschikken wanneer zij zal moeten oordelen in welke mate een bepaling die een doelstelling of een inhoudelijke verplichting inhoudt van toepassing is op de procedure voor complexe projecten. Een op die wijze geconcipieerde regeling leidt naar het oordeel van de Raad van State, tot grote rechtsonzekerheid. ► Aan deze bekommernis wordt op de volgende wijze tegemoetgekomen: De memorie van toelichting geeft momenteel reeds een aantal voorbeelden van het onderscheid tussen procedurele en inhoudelijke bepalingen. Anderzijds garandeert de vooropgestelde procesaanpak – en de in het decreet opgenomen kennisgeving en adviesvergadering – dat aspecten inzake sectorbekommernissen snel in het proces op tafel komen en kunnen worden uitgeklaard. Deze aspecten kunnen uiteraard niet zomaar worden opzijgezet. Het decreet bepaalt dat de bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren die gemachtigd zijn om in voorkomend geval de vergunningen, machtigingen of toestemmingen, vermeld in artikel 40 en artikel 41 te nemen in elk geval ook tot de te consulteren adviesinstanties behoren. Doordat deze instanties betrokken worden bij de geïntegreerde procedure zullen deze tijdens deze procedure de nodige aandacht kunnen vestigen op bepaalde (inhoudelijke) verplichtingen, zodat verplichtingen waar eventueel twijfel over zou kunnen bestaan hoe dan ook in het proces meegenomen worden, ongeacht of deze gekwalificeerd worden als inhoudelijke of eerder procedurele verplichtingen.
9	E. Standstill-beginsel	De regels inzake plan-MER en project-MER die zijn vastgelegd in het DABM, zijn volgens artikel 4 van het decreet, niet van toepassing in het kader van de procedure voor complexe projecten. De ontworpen regeling voorziet evenwel in een alternatieve vorm van milieueffectrapportage in het kader van een geïntegreerd effectenonderzoek. De Raad van State stelt dat uit de bepalingen over het MER lijkt te kunnen worden afgeleid dat, tijdens de procedure voor het bekomen van een voorkeurs- of projectbesluit, voor elk complex project een MER vereist is, weze het dat de inhoud ervan niet voor elk project dezelfde zal zijn en niet dezelfde zal zijn als die van een MER die volgens de normale procedure zou worden opgesteld. Volgens de Raad van State rijst de vraag of de ontworpen regeling kan worden beschouwd als een correcte omzetting van de plan-MER-richtlijn en de project-MER-richtlijn. De bepalingen die in het verleden werden aangenomen om die richtlijnen om te zetten gelden immers niet onverkort voor de complexe projecten, en bovendien zal de reikwijdte en de inhoud van het MER van geval tot geval verschillen binnen de grenzen die daartoe door de Vlaamse Regering zullen worden bepaald. Daarnaast rijst de vraag of door het invoeren van een alternatieve

		milieueffectenrapportage gelijkaardige projecten niet aan een verschillende vorm van MER zullen worden onderworpen, naargelang al dan niet voor de procedure inzake complexe projecten wordt gekozen. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat alternatieve procedures van milieueffectbeoordeling, voor projecten die overeenkomstig de project-MER-richtlijn moeten worden beoordeeld, onder bepaalde voorwaarden mogelijk zijn. ► De Raad van State geeft aan dat op het eerste gezicht met het ontwerp aan die voorwaarden lijkt te worden voldaan. Het Grondwettelijk Hof van zijn kant heeft geoordeeld dat op straffe van schending van het gelijkheidsbeginsel niet zou kunnen worden verantwoord dat projecten met aanzienlijke milieueffecten aan twee verschillende categorieën van procedures worden onderworpen waarvan de ene geen waarborgen inzake raadpleging en onpartijdigheid biedt die vergelijkbaar zijn met die van de andere, terwijl het gaat om projecten waarvan is gebleken dat zij even belangrijke gevolgen voor het leefmilieu kunnen hebben. Het Hof achtte een regeling die het niet mogelijk maakte om vooraf te bepalen welke van de projecten belangrijke gevolgen voor het leefmilieu kunnen hebben om aan een effectenstudie te worden onderworpen, in strijd met het gelijkheidsbeginsel, omdat er uit voortvloeide dat sommige projecten die belangrijke gevolgen voor het leefmilieu kunnen hebben, zouden kunnen ontsnappen aan de procedure die een effectenstudie vereist, om vervolgens te worden onderworpen aan een procedure die een effectenverslag, dat niet dezelfde waarborgen biedt, vereist. Evenzo achtte het Hof een regeling waarbij projecten met aanzienlijke milieueffecten aan verschillende beoordelingsprocedures worden onderworpen naargelang zij al dan niet zijn opgenomen in de lijst die de Regering heeft vastgesteld, zonder dat daartoe een reden wordt aangevoerd, problematisch. Het bestaan van verschillende procedures wordt volgens de Raad van State in de memorie van toelichting op voldoende wijze verantwoord. Aangezien de inhoud van het MER in een concreet geval evenwel "maatwerk" is, kan bij voorbaat niet worden uitgemaakt of elk project met aanzienlijke milieueffecten aan een procedure met gelijke waarborgen zal worden onderworpen. Of die waarborgen aanwezig zullen zijn, kan eerst worden vastgesteld wanneer de Vlaamse Regering nadere uitvoeringsregels heeft uitgevaardigd, alsook bij de uitwerking door een bevoegde overheid van een concrete procedure voor een bepaald project. ► De Raad van State geeft aan dat de Vlaamse Regering, bij de uitvoering van het decreet, en de bevoegde overheden, bij de toepassing ervan, daarbij in elk geval het gelijkheidsbeginsel zullen moeten respecteren. Een aanvulling of wijziging van de teksten is niet nodig. Het is immers uitdrukkelijk de bedoeling om – via het decreet en de er bij horende uitvoeringsbepalingen – identieke garanties te bieden naargelang de procedure betreffende complexe projecten dan wel de sequentiële sporen van een ruimtelijk uitvoeringsplan en navolgend vergunningentraject worden gevolgd. Of anders gezegd: een milieueffectenrapportering in het proces complexe projecten doorheen de onderzoeks- en de uitwerkkingsfase als geheel voldoet aan dezelfde vereisten als een plan-MER in functie van een ruimtelijk uitvoeringsplan + een project-MER in een vergunningsprocedure.
--	--	---

10	E. Standstill-beginsel	De vage omschrijving van de inhoud van het MER laat volgens de Raad van State niet toe om thans reeds met zekerheid vast te stellen of er al dan niet sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, zodat nog niet kan worden uitgemaakt of het standstill-beginsel dat in artikel 23 van de Grondwet ligt besloten geschonden is. De verantwoording van de alternatieve procedure voor complexe projecten (o.m. het streven naar een grotere efficiëntie) lijkt in elk geval niet beschouwd te kunnen worden als een dwingende reden van algemeen belang die een aanzienlijke achteruitgang van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu zou kunnen billyken. Uiteraard zullen de Vlaamse Regering bij de uitvoering van het decreet en de bevoegde overheden bij de toepassing ervan, erover moeten waken dat zij het bestaande beschermingsniveau in acht nemen. ► Een aanvulling of wijziging van de teksten is niet nodig. Het is immers uitdrukkelijk de bedoeling om – via het decreet en de er bij horende uitvoeringsbepalingen – identieke garanties te bieden en het bestaande beschermingsniveau in acht te nemen. Wat het standstill-beginsel betreft zullen inderdaad de Vlaamse Regering bij de uitvoering van het decreet en de bevoegde overheden bij de toepassing ervan, er over waken dat zij het bestaande beschermingsniveau in acht nemen. De procesaanpak, gericht op participatie van alle relevante betrokkenen, garandeert zulks. De vraag rijst ook of, gelet op het wettigheidsbeginsel dat in artikel 23 van de Grondwet ligt besloten, de voorwaarden waaraan een MER moet voldoen niet veeleer in het decreet zelf moeten worden geregeld. In dat verband moet worden vastgesteld dat artikel 10 van het ontwerp slechts op zeer summier wijze de inhoud van het ontwerp van MER regelt, en het voor het overige aan de Vlaamse Regering overlaat om de regels betreffende de kwaliteit ervan te bepalen. Op dit punt dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt. ► Een aanvulling of wijziging van de teksten is niet nodig. Het decreet bepaalt in de artikelen 10 respectievelijk 20 dat de inhoud van het ontwerp van MER gebaseerd dient te worden op de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 4.2.8, §1, 5°, en artikel 4.3.7 van het DABM en dat het ontwerp van MER rekening dient te houden met het detailleringsniveau van het te nemen voorkeursbesluit respectievelijk projectbesluit en met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande complexe project. Dit heeft tot gevolg dat het MER op vlak van inhoud identiek dient te zijn aan de inhoud van het plan-MER dan wel project-MER zoals bepaald in het DABM, met deze nuance evenwel dat het MER rekening dient te houden met het detailleringsniveau van het te nemen voorkeursbesluit of projectbesluit en dus afhankelijk van het geval eerder op de inhoud van het plan-MER (artikel 4.2.8, §1, 5° DABM) dan wel project-MER (artikel 4.3.7 DABM) zal gebaseerd zijn. Aan de Vlaamse Regering wordt delegatie verleend om nadere regels te bepalen om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en het definitieve MER toereikend is. De kwaliteit kan onder meer verzekerd worden door de verplichting op te leggen om een beroep te doen op erkende MER-deskundigen.
11	F. Recht op eigendom	Voorliggend decreet bepaalt dat een voorkeursbesluit gepaard kan gaan met eigendomsbeperkende maatregelen, met name een bouwverbod of bouwbeperkingen (art. 28) en maakt het mogelijk dat hiertoe gemachtigde instanties of

	personen het gebied dat door het gekozen alternatief geheel of ten dele wordt bestreken, kunnen betreden om alle nodige vaststellingen te verrichten en alle nodige onderzoeken uit te voeren (art. 30). De Raad van State geeft terecht aan dat deze maatregelen het recht op eigendom, gewaarborgd bij onder meer artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 16 van de Grondwet, niet mogen schenden. Deze eigendomsbeperkende maatregelen houden geen onteigening of eigendomsberoving in, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, tweede volzin, van het Eerste Protocol bij het EVRM, maar wel een regeling door de overheid van het gebruik van de eigendom, als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het genoemde protocol. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens leidt uit artikel 1, tweede lid, van het Eerste Protocol drie voorwaarden af die vervuld moeten zijn opdat een regeling van het gebruik van eigendom de toets aan die bepaling kan doorstaan. De Raad van State geeft aan dat aangenomen mag worden dat met de ontworpen regeling in beginsel een wettig doel wordt nagestreefd, dat in overeenstemming is met het algemeen belang (voorwaarde 1-2). De Raad van State stelt dat dit evenwel niet weg neemt dat er zal moeten worden op toegezien dat de projecten waarop de ontworpen regeling wordt toegepast eveneens aan dat vereiste voldoen. De Raad van State is van oordeel dat de ontworpen regeling op het eerste gezicht niet lijkt te voldoen wat betreft de precisie en de voorzienbaarheid van de draagwijdte van de ontworpen eigendomsbeperkingen aangezien het ontwerp zich ertoe beperkt om enkel op algemene wijze te bepalen dat een bouwverbod of bouwbeperkingen kunnen worden opgelegd. Bovendien rijst de vraag of er wel voldoende (procedurele) garanties zijn dat een billijk evenwicht kan worden bereikt tussen het algemeen belang en de individuele grondrechten. Er moet in dat verband ook worden vastgesteld dat niet in een (financiële) compensatie wordt voorzien in geval van een bouwverbod of een bouwbeperking. In het licht van het recht op eigendom moet dit kunnen worden verantwoord, ook wanneer de eigendomsbeperkingen tijdelijk zijn. ► Op de bedenkingen van de Raad van State kan als volgt worden geantwoord. De ontworpen regeling is inzake de mogelijkheid om eigendomsbeperkende maatregelen op te leggen, geïnspireerd op de mogelijkheden die de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) biedt in het kader van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Artikel 2.2.3, §1 VCRO bepaalt het volgende: “De stedenbouwkundige voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod.” (zie ook artikel 2.6.1, §1 VCRO) Deze bepaling stemt bijgevolg grotendeels overeen met artikel 28 van het ontwerp dat voorziet dat het voorkeursbesluit een bouwverbod of bouwbeperkingen kan inhouden en is dienvolgens voldoende precies. Het ontwerp bevat eveneens voldoende (procedurele) garanties, evenwaardig aan de garanties die de VCRO biedt in het kader van de procedure voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, om een billijk evenwicht te bereiken tussen het algemeen belang en de individuele grondrechten. (openbaar onderzoek, aanduiding op het grafisch
--	---

		plan van de percelen die bezwaard zijn met bouwbeperkingen, ...). Gelet op de tijdelijkheid van de bouwbeperkingen die voortvloeien uit het voorkeursbesluit, is geen financiële compensatie vereist. Ook hier kan worden verwezen naar de gelijkaardige regeling bij ruimtelijke uitvoeringsplannen. Artikel 4.3.2 VCRO stelt dat een vergunning kan worden geweigerd indien de aanvraag onverenigbaar is met een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan. Deze weigeringsgrond geldt bijgevolg reeds vooraleer over het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan een openbaar onderzoek heeft plaatsgevonden en vervalt pas wanneer het plan geen bindende kracht heeft verkregen binnen de termijn waarbinnen het definitief moet worden vastgesteld. Ook de VCRO legt dus (tijdelijke) bouwbeperkingen op, zonder financiële vergoeding. Ten gevolge van de bestemmingswijzigingen die worden doorgevoerd door middel van een projectbesluit kan wel een recht op planschade ontstaan. In dat verband kan worden verwezen naar artikel 55 en 56 van het ontwerp, waardoor de regeling inzake planbaten en planschade eveneens van toepassing wordt gemaakt.
12.1 12.4	G. Lokale autonomie	De Raad van State stelt de vraag of de mogelijkheid dat een hogere overheid beslissingen neemt in de plaats van de normaliter bevoegde lagere overheid of beslissingen neemt die afwijken van beslissingen of plannen van lagere overheden niet op gespannen voet staat met het beginsel van de lokale autonomie. Omgekeerd rijst de vraag of de mogelijkheid dat een lagere overheid beslissingen neemt in de plaats van de normaliter bevoegde overheid of beslissingen neemt die afwijken van beslissingen of plannen van hogere overheden niet op gespannen voet staat met de normenhiërarchie of met het legaliteitsbeginsel. Voor complexe projecten die uit verschillende deelprojecten bestaan rijst bovendien in beide gevallen de vraag of door het uitdrukkelijk aanwijzen van een andere bevoegde overheid geen afbreuk wordt gedaan aan het delegatieverbod en ruimer, aan artikel 33 van de Grondwet, waaruit dient te worden afgeleid dat alle machten moeten worden uitgeoefend op de wijze die door de Grondwet zijn bepaald. Na een uitgebreide analyse komt de Raad van State tot de conclusie dat het beginsel van de lokale autonomie niet geschonden wordt. Er wordt ook geen strijdigheid met artikel 33 van de Grondwet vastgesteld. ▲ Een aanvulling of wijziging van de teksten is niet nodig Bijkomend stelt de Raad van State de vraag of "afspraken" inzake het "overdragen" kunnen worden gemaakt tussen die overheden onderling. Tevens rijst de vraag of de decreetgever niet zelf duidelijke criteria dient te bepalen met betrekking tot de wijze waarop een bepaalde overheid haar beslissingsbevoegdheid inzake een bepaalde aangelegenheid kan of moet overdragen. ▲ Op de bedenkingen van de Raad van State kan als volgt worden geantwoord. De overheden die moeten betrokken worden, moeten uitdrukkelijk en schriftelijk hun instemming geven inzake de bevoegdheidskwestie. Aan deze instemming kunnen voorwaarden worden verbonden en tussen de betrokkenen

13	H. Delegaties	overheden kunnen afspraken worden gemaakt. Ook deze regeling uit het ontwerp is geïnspireerd op de VCRO. Artikel 2.2.1, §2 VCRO voorziet een gelijkaardige regeling om planningsbevoegdheden te delegeren. De bevoegde planningsniveaus moeten hier toe een schriftelijke instemming geven en aan deze instemming kunnen voorwaarden worden verbonden. Deze delegatieregeling uit de VCRO, waarin evenmin duidelijke criteria worden bepaald, geldt reeds sedert 2009 en heeft geen aanleiding gegeven tot juridische moeilijkheden. In verschillende bepalingen van het ontwerpdecreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de "nadere regels" met betrekking tot de erin opgesomde aangelegenheden te bepalen, waarbij in een aantal gevallen slechts het voorwerp van de daaraan voorafgaande bepalingen wordt weergegeven. De Raad van State is van oordeel dat de draagwijdte van die machtigingen niet steeds duidelijk is: wordt niets toegevoegd aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, is een specifieke machtiging niet noodzakelijk maar kan het behoud ervan worden gebillijkt voor de duidelijkheid. Reikt de machtiging verder dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, dient het voorwerp ervan te worden gepreciseerd. ► Op de bedenkingen van de Raad van State kan als volgt worden geantwoord. De meeste delegaties die in het ontwerp zijn opgenomen vallen onder de algemene uitvoeringsbevoegdheid en worden behouden met het oog op het wegnemen van twijfel over de mogelijkheid tot optreden van de Vlaamse Regering. In navolging van het advies van de Raad van State wordt het voorwerp van de delegatie, opgenomen in volgende artikelen, wordt gepreciseerd: - artikel 8, §2; - artikel 17, §2, tweede lid; - artikel 18, §2; - artikel 27, §2, tweede lid. De delegatie die was voorzien in artikel 31, §6 is overbodig en wordt weggelaten uit het ontwerp.
15	Artikel 2	Dit betreft een taalkundige opmerking. ► De wijziging wordt overgenomen in het voorontwerp van decreet
16	Artikel 2	Dit puntje handelt over de verwijzing in het artikel 2 betreffende de definities naar de zogenaamde Vogelrichtlijngebieden en de Habitatrichtlijngebieden. De Raad van State concludeert dat het aanbeveling verdient om in de voormelde definitiebepalingen melding te maken van de decretale rechtsgronden voor de aanwijzing door de Vlaamse Regering van de betreffende gebieden.

17	Artikel 5	► Op de bedenkingen van de Raad van State kan als volgt worden geantwoord. De bewuste bepalingen van 12° van artikel 2 zijn uitvoerig toegelicht in de memorie van toelichting zodat voor iedereen voldoende duidelijk is wat er mee is bedoeld. De dagdagelijkse toepassing leert overigens dat terzake geen verwarring bestaat. De toelichting ook opnemen in het decreet is dus niet nodig. De Raad vraagt om in artikel 5, §2, van het ontwerp van decreet aan te vullen, in overeenstemming met de memorie van toelichting, dat de procesnota naast de procesverantwoordelijke ook andere belangrijke actoren vermeldt. ► De aanvulling wordt doorgevoerd in het voorontwerp van decreet
18	Artikel 6	Dit betreft een afstemming in verwijzingen. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet
19	Artikel 6	Artikel 6, § 6, van het voorontwerp van decreet bepaalde dat de bevoegde overheid een gemachtigde kan aanwijzen om het ontwerp van voorkeursbesluit en het ontwerp van projectbesluit op te stellen en vast te stellen. Doordat er ten opzichte van het ontwerp van voorkeursbesluit respectievelijk projectbesluit enkel nog beperkt wijzigingen kunnen worden aangebracht, komt een dergelijke machtiging er volgens de Raad van State op neer dat de aangewezen gemachtigde het voorkeursbesluit of het projectbesluit de facto vaststelt. Bovendien kunnen dergelijke besluiten een combinatie zijn van een verordenend besluit en van individuele beslissingen. De Raad van State is dan ook van oordeel dat een dergelijke regeling geen doorgang kan vinden en moet de vaststelling van zowel de ontwerpbesluiten als de definitieve besluiten zaak blijven van de bevoegde overheid, derhalve zonder dat in dat verband sprake kan zijn van het verlenen van een machtiging. ► De in het decreet voorziene mogelijkheid dat een gemachtigde aangewezen wordt voor het vaststellen van het ontwerp van voorkeursbesluit en het ontwerp van projectbesluit wordt niet langer meer opgenomen. Decreet en memorie werden hieraan aangepast.
20.1	Artikel 8	Dit betreft een vraag tot aanvulling en verduidelijking in de memorie van toelichting. ► De verduidelijking wordt overgenomen in de memorie.
20.2	Artikel 18	Dit betreft een vraag tot aanvulling en verduidelijking in de memorie van toelichting. ► De verduidelijking wordt overgenomen in de memorie.
21.1	Artikel 9, eerste lid	De Raad van State beveelt aan om, ter wille van de duidelijkheid, een toelichting te verwerken in de bespreking van artikel 9, eerste lid, in de memorie van toelichting voor wat betreft de uitvoering van een geïntegreerd

		effectenonderzoek.
		► De aanbeveling van de Raad van State wordt gevolgd en de memorie wordt uitgebreid met een bijkomende toelichting.
21.2	Artikel 19, eerste lid	De Raad van State formuleert eenzelfde aanbeveling voor wat betreft de uitvoering van een geïntegreerd effectenonderzoek in de uitweringsfase. ► De aanbeveling van de Raad van State wordt gevolgd en de memorie wordt uitgebreid met een bijkomende toelichting.
22.1	Artikel 9	De Raad van State beveelt aan om een mogelijkheid die besproken werd in de memorie van toelichting, ook in de tekst van het decreet op te nemen. Het betrof meer bepaald het betrekken van andere dan ruimtelijke en milieueffecten in het onderzoek op strategisch niveau. ► De aanbeveling van de Raad van State werd opgevolgd en verwerkt in het voorontwerp van decreet
22.2	Artikel 19	De Raad van State beveelt aan om een mogelijkheid die besproken werd in de memorie van toelichting, ook in de tekst van het decreet op te nemen. Het betrof meer bepaald het betrekken van andere dan ruimtelijke en milieueffecten in het onderzoek op uitvoeringsniveau. ► De aanbeveling van de Raad van State werd opgevolgd en verwerkt in het voorontwerp van decreet
23.1	Artikel 10	De Raad van State stelt een verduidelijking van artikel 10, tweede lid, voor. ► De verduidelijking wordt overgenomen in het voorontwerp van decreet
23.2	Artikel 20	De Raad van State stelt een verduidelijking van artikel 20, tweede lid, voor. ► De verduidelijking wordt overgenomen in het voorontwerp van decreet.
24.1	Artikel 11, §1	De Raad van State beveelt aan om, ter wille van de duidelijkheid, een toelichting te verwerken in de memorie van toelichting voor wat betreft de persoon die instaat voor de opmaak van de synthesesnota en het voorontwerp van voorkeursbesluit. ► De aanbeveling van de Raad van State wordt gevolgd en de memorie wordt uitgebreid met een bijkomende toelichting.

24.2	Artikel 21, §1	De Raad van State formuleerde dezelfde aanbeveling voor wat betreft de opmaak van de synthesesnota en het voorontwerp van projectbesluit. ► De aanbeveling van de Raad van State wordt gevolgd en de memorie wordt uitgebreid met een bijkomende toelichting.
25.1	Artikel 11, §2	Dit betreft een aanvulling van een verwijzing. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet
25.2	Artikel 21, §2	Dit betreft een aanvulling van een verwijzing. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet
26	Artikel 12	Dit betreft de rechtzetting van een foutieve verwijzing. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet
27.1	Artikel 13	De Raad van State wijst hier op enkele overbodige woorden, gelet op het geheel van het artikel. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet
27.2	Artikel 22	De Raad van State wijst hier op enkele overbodige woorden, gelet op het geheel van het artikel. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet
28.1	Artikel 15	De Raad van State stelt voor een aanvulling te doen aan artikel 15, §1, eerste lid, wat betreft wie concreet instaat voor de organisatie van het openbaar onderzoek (principe– zoals nu – dat de bevoegde overheid de verantwoordelijkheid daaromtrent draagt en dat in de praktijk het openbaar onderzoek op het terrein zal worden georganiseerd door de betrokken gemeente(n)). ► De aanbeveling van de Raad van State wordt gevolgd en het voorontwerp van decreet wordt aangepast
28.2	Artikel 24, §1	Dezelfde opmerking als bij artikel 15 ivm openbaar onderzoek. ► De aanbeveling van de Raad van State wordt gevolgd en het voorontwerp van decreet wordt aangepast
29.1	Artikel 16	Artikel 16 bepaalde aanvankelijk dat het definitief vastgestelde voorkeursbesluit een verklaring bevatte over de wijze

		waarop rekening is gehouden met het goedgekeurde MER, met de inspraakreacties en opmerkingen die geformuleerd zijn tijdens het openbaar onderzoek, en met de opmerkingen van een andere EU-lidstaat, een verdragspartij bij het Verdrag van Espoo of een ander gewest. Het ontwerp van voorkeursbesluit moet echter reeds een dergelijke verklaring bevatten. Doordat het definitief vastgestelde voorkeursbesluit dezelfde indeling heeft als het ontwerp van voorkeursbesluit, stelt de Raad van State voor om een bepaald lid te schrappen, om interpretatieproblemen te vermijden. ► De opmerking werd verwerkt in het voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting werd hieraan aangepast
29.2	Artikel 26	Dezelfde redenering volgt de Raad van State bij de 'milieuverklaring' die het ontwerp van projectbesluit en het definitief vastgesteld projectbesluit moet bevatten. ► De opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting werd hieraan aangepast
30	Artikel 23	De Raad van State stelt vast dat de toelichting bij artikel 23 verwijst naar het rechtsgevolg 'bouwverbod/bouwbeperkingen' bij het projectbesluit, terwijl het decreet dit niet vermeldt. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat rechtsgevolgen die bouwverboden en bouwbeperkingen inhouden, bij het projectbesluit worden vertaald in het RUP-gedeelte van het projectbesluit en niet afzonderlijk. ► De door de Raad van State vastgestelde discrepantie werd weggewerkt door aanpassing van de memorie van toelichting.
31	Artikel 25	Dit betreft een aanvulling van een verwijzing. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet.
32	Artikel 26	Dit betreft de rechtzetting van een foutieve verwijzing. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet.
33	Artikel 28	Dit betreft de rechtzetting van een foutieve verwijzing. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet.
34	Artikel 29	De Raad van State stelt voor artikel 29 aan te vullen met de vermelding dat de weigering van een vergunning, machtiging of toestemming verplicht is in geval van onverenigbaarheid met een bouwverbod of bouwbeperking.

		► Deze aanvulling werd opgenomen in het voorontwerp van decreet.
35	Artikel 37	Dit betreft een taalkundig/legislatie opmerking. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet.
36	Artikel 39	Dit betreft een taalkundig/legislatie opmerking. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet, de toelichting in de memorie werd aangevuld. Het nazicht van de in het Projectbesluit integreerbare (sectorale) vergunningen, machtigingen en toestemmingen heeft ook het volgende uitgewezen: De artikelen 38 tot en met 41 van het decreet betreffende complexe projecten regelen de integratie in het Projectbesluit van allerlei (sectorale) vergunningen, machtigingen en toestemmingen. Artikel 38 gaat over de integratie van meldingen. Het tweede puntje (dat verwijst naar artikel 8 van het Archeologiedecreet) betreft echter een andere soort van melding dan deze die bedoeld zijn om te integreren in een Projectbesluit. Artikel 8 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium handelt immers over de eventualiteit dat tijdens de uitvoering van de werken of op enig ander moment men stoot op een vondst waarbij men redelijkerwijs kan vermoeden dat het om een archeologisch goed gaat. Die ontdekking verplicht de vinder zulks te melden aan Onroerend Erfgoed in functie van onderzoek van de vondst en eventuele opgraving. Binnen de procesaanpak van complexe projecten gaan we er echter van uit dat tijdens het proces Onroerend Erfgoed wordt betrokken waar dat relevant is en dat archeologische vooronderzoeken zoveel als mogelijk worden geïntegreerd met de andere onderzoeken die worden uitgevoerd bij de uitwerking van het project. Anders gezegd, de kans dat toevalsvondsten zich nadien zouden voordoen, wordt maximaal uitgesloten door een goed voortraject. En als die zich nadien zouden voordoen, blijft de vinder gebonden door de sectorwetgeving (Archeologiedecreet), los van de bepalingen van een vergunning of Projectbesluit. Het tweede puntje van artikel 38 moet dus geschrapt worden (en dat doet geen afbreuk aan de bepalingen van het Archeologiedecreet, meer bepaald artikel 8, die in se bedoeld zijn voor toevalsvondsten, los van een vergunningsproces).
37	Artikel 40	Dit betreft enerzijds een specificatie van een verwijzing en anderzijds een toevoeging van een verwijzing. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet.
38	Artikel 41	De Raad van State stelt: De steller van het ontwerp dient na te gaan of in artikel 41 van het ontwerp niet ook gewag dient te worden gemaakt, wat het decreet van 30 juni 1993 'houdende bescherming van het archeologisch patrimonium' betreft, van de beslissing vermeld in artikel 19 van datzelfde decreet, en, wat het decreet van 16 april 1996 'betreffende de

		landschapszorg' betreft, van artikel 22, eerste lid, van datzelfde decreet. ► Deze aanvulling werd opgenomen in het voorontwerp van decreet.
39	Artikel 44	Dit betreft een taalkundig/legistische opmerking. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet. Hierdoor wordt de termijn van verval, zoals deze momenteel geformuleerd is voor stedenbouwkundige vergunningen in artikel 4.6.2, VCRO, niet langer woordelijk overgenomen. De rechtspraak die zich ontwikkeld heeft over het verval en deze termijn, blijft geldig.
40	Artikel 47	Dit betreft een taalkundig/legistische opmerking. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet.
41	Artikel 53	Dit betreft een taalkundig/legistische opmerking. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet.
42	Artikel 56	Dit betreft een taalkundig/legistische opmerking. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet.
43	Artikel 60	De Raad van State stelt het volgende: Er dient over gewaakt te worden dat de wijzigingen die zijn aan te brengen in artikel 5.1.4, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bij artikel 60 van het voorliggende ontwerp en bij artikel 352 van het voorontwerp van decreet 'betreffende de omgevingsvergunning' op elkaar zijn afgestemd. ► Dit onderzoek is gebeurd en heeft geleid tot een lichte aanpassing van artikel 60.
44	Artikel 61	Dit betreft een taalkundig/legistische opmerking. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet.
45	Artikel 63 Artikel 64	Dit betreft een taalkundig/legistische opmerking. ► Opmerking verwerkt in het voorontwerp van decreet.

VOORONTWERP VAN DECREET
d.d. 24 mei 2013



Voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur en de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur en de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Afdeling 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Afdeling 2. Definities

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

1° alternatievenonderzoeksnota: de nota, opgemaakt bij de start van de onderzoeksfase, ter beschrijving van de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het complexe project, van de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en van de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld;

2° beleidsplan: een door de Vlaamse Regering, de provincieraad, de deputatie, de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen goedgekeurd of aangenomen plan over het te voeren beleid inzake de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de mobiliteit of andere beleidssectoren die relevant zijn bij de beoordeling van een complex project;

3° beveiligde zending: een van de volgende betekeningswijzen:

- a) een aangetekend schrijven;
- b) een afgifte tegen ontvangstbewijs;

- c) elke andere betekeniswijze die toegelaten is door de Vlaamse Regering, waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld;
- 4° bevoegde overheid: de overheid die als enige bevoegd is voor het nemen van het voorkeursbesluit of projectbesluit over een complex project;
- 5° complex project: een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt;
- 6° dienst bevoegd voor milieueffectrapportage: de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst bevoegd voor milieueffectrapportage;
- 7° MER: een milieuraapport waarin de te verwachten gevolgen voor mens en milieu van een voorgenomen complex project en van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en waarin aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden;
- 8° onderzoeksfase: de fase waarin een initiatief tot complex project in het licht van het te nemen voorkeursbesluit op zijn effecten wordt onderzocht;
- 9° procesverantwoordelijke: de door de bevoegde overheid aangewezen verantwoordelijke voor de formele processtappen tijdens de verkennings-, onderzoeks-, uitwerkings- of uitvoeringsfase van het complexe project;
- 10° projectbesluit: het eindbesluit van de bevoegde overheid over een complex project, genomen bij de afronding van de uitwerkingsfase en houdende vaststelling van een op uitvoeringsniveau gekozen alternatief;
- 11° projectonderzoeksnota: de nota, opgemaakt bij de start van de uitwerkingsfase, ter beschrijving van het complexe project en de in het voorkeursbesluit opgenomen flankerende maatregelen, van de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en van de wijze waarop de effecten van het complexe project, de flankerende maatregelen en de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld;
- 12° speciale beschermingszone: een van de volgende gebieden:
- a) een gebied, aangewezen door de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 4 van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, thans Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: Vogelrichtlijn), met inbegrip van het gedeelte, vermeld in artikel 75 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van een zone, als vermeld in artikel 1, §3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand;
- b) een gebied, aangewezen door het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of door een andere lidstaat van de Europese Unie met toepassing van artikel 4 van de Vogelrichtlijn;
- c) een gebied, aangewezen door de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 4, lid 4, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake het behoud van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de Habitatrichtlijn) of, in afwachting van die aanwijzing, een gebied dat met toepassing van die richtlijn door de Vlaamse Regering definitief is vastgesteld krachtens artikel 36bis, §6, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu of dat geacht wordt definitief te zijn vastgesteld krachtens artikel 36bis, §12, van het voormelde decreet;
- d) een gebied, aangewezen door het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of door een andere lidstaat van de Europese Unie met

toepassing van artikel 4, lid 4, van de Habitatrichtlijn of, in afwachting van die aanwijzing, een gebied dat voorgesteld is door één van beide gewesten of door een andere lidstaat, met toepassing van artikel 4, lid 1, van de voormelde richtlijn, dat door de Europese Commissie van communautair belang is verklaard met toepassing van artikel 4, lid 2, van de voormelde richtlijn;

13° startbeslissing: de beslissing van de Vlaamse Regering, de provincieraad of gemeenteraad over een initiatief tot complex project, bij de afronding van de verkenningsfase en tot de opstart van de onderzoeksfase;

14° synthesesnota: de nota, opgemaakt bij de afronding van de onderzoeksfase en voorafgaandelijk aan het voorkeursbesluit, dan wel bij de afronding van de uitwerkingsfase en voorafgaandelijk aan het projectbesluit, die een overzicht geeft van de conclusies van alle effectenonderzoeksrapporten over een complex project die in de betreffende fase zijn opgemaakt;

15° uitvoeringsfase: de fase waarin uitvoering wordt gegeven aan het projectbesluit over een complex project;

16° uitwerkingsfase: de fase waarin het door het voorkeursbesluit gekozen alternatief van een complex project in het licht van het te nemen projectbesluit op zijn effecten wordt onderzocht;

17° Verdrag van Espoo: het verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, aangenomen in Espoo op 25 februari 1991;

18° verkenningsfase: de fase waarin een initiatief tot complex project wordt voorbereid en aan de Vlaamse Regering, de provincieraad of gemeenteraad wordt voorgelegd;

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.

Afdeling 3. Doelstelling en toepassingsgebied

Art. 3. Dit decreet regelt de mogelijkheid om voor een complex project te kiezen voor een geïntegreerde besluitvormingsprocedure.

Hoofdstuk 2. Besluitvormingsprocedure

Afdeling 1. Algemene bepalingen en beslissingsbevoegdheden

Art. 4. Dit decreet doet geen afbreuk aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de wetten, decreten en besluiten, vermeld in artikel 38, 39, en 40 met uitzondering van titel IV, hoofdstukken II, III en VI, afdeling III, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en met uitzondering van artikel 36ter, §3 tot en met §6, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Art. 5. §1. De volgende principes staan centraal in de procesaanpak van de besluitvormingsprocedure:

- 1° het participatiebeginsel;
- 2° open communicatie en transparantie;
- 3° maatwerk inzake de concrete invulling van het proces;
- 4° geïntegreerde en oplossingsgerichte samenwerking;
- 5° gelijktijdige en geïntegreerde aanpak van de onderzoeken en de inspraak;

6° procesregie die door de actoren wordt gedragen.

De Vlaamse Regering stelt een methodiek ter beschikking in de vorm van een routeplanner die de procesaanpak van de geïntegreerde besluitvormingsprocedure voor complexe projecten verduidelijkt.

§2. Een evolutieve en indicatieve procesnota geeft aan welke procesaanpak wordt gevolgd om invulling te geven aan de principes vermeld in paragraaf 1.

De procesnota vermeldt ook de procesverantwoordelijke.

De procesnota wordt openbaar gemaakt.

Art. 6. §1. Het nemen van de startbeslissing en het vaststellen van het voorkeursbesluit of het projectbesluit komt toe aan de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad.

§2. De Vlaamse Regering is bevoegd voor het vaststellen van het voorkeursbesluit als het complexe project dat met het voorkeursbesluit wordt beoogd, een project betreft als vermeld in artikel 9, eerste lid, van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning.

De provincieraad is bevoegd voor het vaststellen van het voorkeursbesluit als het complexe project dat met het voorkeursbesluit wordt beoogd, een project, inrichting of activiteit betreft als vermeld in artikel 9, derde lid, van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning.

De gemeenteraad is bevoegd voor het vaststellen van het voorkeursbesluit in alle andere gevallen.

§3. Als het complexe project bestaat uit twee of meer deelprojecten, waarvoor krachtens het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning twee of meer overheden als vermeld in paragraaf 1, bevoegd zijn, wijzen ze in onderling overleg de bevoegde overheid aan die het voorkeursbesluit zal vaststellen.

Het aanwijzen van de bevoegde overheid en de eventueel daarmee gepaard gaande afspraken en voorwaarden gebeurt schriftelijk en uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

§4. De Vlaamse Regering is bevoegd voor het vaststellen van het projectbesluit als het complexe project dat met het projectbesluit wordt beoogd, een project betreft als vermeld in artikel 9, eerste lid, van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning.

De provincieraad is bevoegd voor het vaststellen van het projectbesluit als het complexe project dat met het projectbesluit wordt beoogd, een project, inrichting of activiteit betreft als vermeld in artikel 9, derde lid, van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning.

De gemeenteraad is bevoegd voor het vaststellen van het projectbesluit in alle andere gevallen.

§5. Als het complexe project bestaat uit twee of meer deelprojecten, waarvoor krachtens het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning twee of meer overheden als vermeld in paragraaf 1, bevoegd zijn, wijzen ze in onderling overleg de bevoegde overheid aan die het projectbesluit zal vaststellen.

Het aanwijzen van de bevoegde overheid en de eventueel daarmee gepaard gaande afspraken en voorwaarden gebeurt schriftelijk en uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

§6. De bevoegde overheid, vermeld in paragraaf 1, kan een gemachtigde aanwijzen om het ontwerp van voorkeursbesluit en het ontwerp van projectbesluit op te maken en vast te stellen.

Afdeling 2. Verkenningfase en startbeslissing

Art. 7. Als de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad tijdens de verkenningfase van oordeel is dat een initiatief tot complex project in aanmerking komt voor de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure, neemt ze daarover een startbeslissing.

De overheid die een startbeslissing neemt, bezorgt een afschrift ervan aan de andere overheden, vermeld in artikel 6, §1.

De startbeslissing wordt bekendgemaakt op een door de Vlaamse Regering te bepalen wijze.

Afdeling 3. Onderzoeksfase en voorkeursbesluit

Onderafdeling 1. Alternatievenonderzoeksnota

Art. 8. §1. Bij de start van de onderzoeksfase wordt een alternatievenonderzoeksnota opgesteld. Die bevat een beschrijving van:

- 1° de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande project;
- 2° de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven;
- 3° de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen voorkeursbesluit.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de alternatievenonderzoeksnota aan de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage en aan de door de Vlaamse Regering bepaalde adviesinstanties.

Het publiek wordt over de alternatievenonderzoeksnota geraadpleegd.

Als uit de alternatievenonderzoeksnota blijkt dat er aanzienlijke effecten kunnen zijn voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, of in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo, of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, legt de procesverantwoordelijke de alternatievenonderzoeksnota samen met alle beschikbare informatie over de mogelijke (gewest)grensoverschrijdende

effecten, voor advies voor aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten in kwestie, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering bepaalt de adviesinstanties, vermeld in het eerste lid, en kan nadere regels bepalen voor de adviesverlening door de adviesinstanties en de raadpleging van het publiek, vermeld in het eerste en het tweede lid, en voor de adviesverlening door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten, vermeld in het derde lid.

§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. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage houdt bij zijn beslissing rekening met de adviezen van de adviesinstanties, met de opmerkingen van het publiek en met het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging, vermeld in paragraaf 2.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in het eerste lid, en voor de bekendmaking van deze beslissing.

Onderafdeling 2. Geïntegreerd effectenonderzoek

Art. 9. Op grond van de alternatievenonderzoeksnota, de adviezen en de opmerkingen van het publiek, vermeld in artikel 8, §2, en de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in artikel 8, §3, wordt een geïntegreerd effectenonderzoek uitgevoerd.

Het geïntegreerde effectenonderzoek omvat ten minste het ruimtelijke en het milieugerelateerde effectenonderzoek op strategisch niveau.

Als het complexe project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, betekenisvolle effecten kan hebben op een speciale beschermingszone, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen ervan. Die passende beoordeling maakt een als dusdanig herkenbaar onderdeel uit van het milieugerelateerde effectenonderzoek. De resultaten van het milieugerelateerde effectenonderzoek worden vastgelegd in een ontwerp van MER.

Art. 10. De inhoud van het ontwerp van MER wordt gebaseerd op de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 4.2.8, §1, 5°, en artikel 4.3.7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Het ontwerp van MER houdt rekening met het detailleringsniveau van het voorkeursbesluit en met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande complexe project.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en het definitieve MER toereikend is.

Art. 11. §1. De resultaten van het geïntegreerde effectenonderzoek worden vastgelegd in effectenonderzoeksrapporten, waaronder het ontwerp van MER.

Op basis van de conclusies van de effectenonderzoeksrapporten wordt een synthesesenota opgemaakt.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de synthesesenota en een voorontwerp van voorkeursbesluit aan de adviesinstanties, vermeld in artikel 8, §2, die uitgenodigd worden op een adviesvergadering.

Alle adviesinstanties geven uiterlijk op het moment van de adviesvergadering schriftelijk of mondeling hun advies. Als de adviesinstanties geen advies uitbrengen uiterlijk op de adviesvergadering, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

De Vlaamse Regering kan de nadere procedurele regels voor de adviesvergadering vastleggen.

Art. 12. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage beoordeelt de kwaliteit van het ontwerp van MER en toetst het ontwerp van MER inhoudelijk aan de beslissing, vermeld in artikel 8, §3, en aan de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 10, eerste lid.

Voor het ontwerp van voorkeursbesluit vastgesteld wordt, beslist de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage over de goedkeuring of afkeuring van het MER. Hij bezorgt die beslissing aan de procesverantwoordelijke en aan de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform artikel 8, §2, eerste en derde lid, en artikel 10, §2, om advies werden verzocht.

In geval van afkeuring geeft de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage aan waar het MER tekortschiet. De beslissing vermeldt dat de procesverantwoordelijke een gemotiveerd verzoek tot heroverweging kan indienen tegen de afkeuringsbeslissing.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de procedure tot heroverweging, vermeld in het derde lid, en voor de bekendmaking van de beslissing, vermeld in het tweede lid.

Onderafdeling 3. Ontwerp van voorkeursbesluit

Art. 13. §1. Een voorkeursbesluit kan afwijken van het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen.

Als de provincieraad of de gemeenteraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of het provinciaal ruimtelijk structuurplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de

Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

§2. Een voorkeursbesluit kan afwijken van de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Als de provincieraad of de gemeenteraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

Art. 14. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 6 stelt het ontwerp van voorkeursbesluit vast.

Een ontwerp van voorkeursbesluit bevat:

- 1° een motivering waarom een initiatief tot complex project in aanmerking komt voor de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure;
- 2° het op strategisch niveau gekozen alternatief, weergegeven op een grafisch plan of tekstueel omschreven;
- 3° een motivering voor de keuze van dat alternatief, in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn onderzocht;
- 4° een motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid, conform artikel 6;
- 5° een verklaring die samenvat op welke wijze milieuoverwegingen in het voorkeursbesluit worden geïntegreerd en op welke wijze rekening is gehouden met de gevoerde onderzoeken, waaronder het goedgekeurde MER en met de in het kader van die onderzoeken uitgebrachte opmerkingen, adviezen en overwegingen;
- 6° de relatie met de relevante beleidsplannen;
- 7° in voorkomend geval, de wijze waarop zal worden afgeweken van:
 - a) het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen;
 - b) de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- 8° de monitoringsmaatregelen en, in voorkomend geval, de flankerende maatregelen op het detailleringsniveau van het ontwerp van voorkeursbesluit;
- 9° in voorkomend geval, de rechtsgevolgen, vermeld in artikel 28 tot en met 34.

Onderafdeling 4. Openbaar onderzoek

Art. 15. §1. Het ontwerp van voorkeursbesluit wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek.

Tijdens het openbaar onderzoek worden de volgende documenten ter inzage gelegd:

- 1° het ontwerp van voorkeursbesluit;
- 2° de synthesesenota;

- 3° de effectenonderzoeksrapporten waarop de synthesesnota gebaseerd is, waaronder het goedgekeurde MER;
- 4° de beslissing, vermeld in [artikel 8, §3, en artikel 12](#).

De terinzagelegging vindt plaats in het gemeentehuis van elke gemeente waarvan het gebied door het ontwerp van voorkeursbesluit geheel of ten dele wordt bestreken.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor het openbaar onderzoek.

§2. Als het ontwerp van voorkeursbesluit aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, bezorgt de procesverantwoordelijke de documenten, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, voor advies aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen of gewesten, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen voor de wijze waarop de bevoegde autoriteiten en de burgers van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten hun mening over het MER en het ontwerp van voorkeursbesluit kunnen meedelen, alsook voor de wijze waarop daarover overleg wordt gepleegd.

Onderafdeling 5. Voorkeursbesluit

Art. 16. §1. De bevoegde overheid, vermeld in [artikel 6](#), stelt het voorkeursbesluit definitief vast.

Als een passende beoordeling werd gemaakt als vermeld in [artikel 9](#), en gelet op de conclusies van die beoordeling, stelt de bevoegde overheid het voorkeursbesluit pas definitief vast nadat ze de zekerheid heeft verkregen dat het voorkeursbesluit niet zal leiden tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone in kwestie.

In afwijking van het tweede lid mag de bevoegde overheid het voorkeursbesluit toch definitief vaststellen, ondanks de negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, als er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn en het project om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd. In dat geval worden alle nodige compenserende maatregelen genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van het coherente Europese ecologische netwerk van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd, bewaard blijft. Die maatregelen impliceren de actieve ontwikkeling van een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan met minstens een gelijkaardige oppervlakte.

Als de speciale beschermingszone in kwestie of het deelgebied ervan een gebied met een prioritair type natuurlijk habitat of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met effecten die wezenlijk gunstig zijn voor het milieu, dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar

belang worden aangevoerd. Een prioritair type natuurlijke habitat is een type natuurlijke habitat dat met een asterisk gemerkt is in bijlage I van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Een prioritaire soort is een soort die met een asterisk gemerkt is in bijlage II van het voormelde decreet.

§2. Het definitief vastgestelde voorkeursbesluit heeft dezelfde indeling als vermeld in artikel 14, tweede lid.

Het definitief vastgestelde voorkeursbesluit bevat ook een verklaring over de wijze waarop rekening is gehouden met de inspraakreacties en opmerkingen, geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek, vermeld in artikel 15, §1, en de opmerkingen van een andere EU-lidstaat, een verdragspartij bij het Verdrag van Espoo of een ander gewest als vermeld in artikel 15, §2.

Bij de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit kunnen ten opzichte van het ontwerp van voorkeursbesluit alleen wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de inspraakreacties of opmerkingen, vermeld in het tweede lid.

Onderafdeling 6. Bekendmaking en inwerkingtreding

Art. 17. §1. Het voorkeursbesluit wordt minstens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad na de definitieve vaststelling.

De Vlaamse Regering kan andere wijzen bepalen waarop het publiek op de hoogte wordt gebracht van het definitief vastgestelde voorkeursbesluit.

§2. Een afschrift van het definitief vastgestelde voorkeursbesluit wordt gestuurd naar:

- 1° de Vlaamse Regering;
- 2° de provincies en de gemeenten waarvan het gebied door het voorkeursbesluit geheel of ten dele wordt bestreken;
- 3° de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform artikel 8, §2, eerste en derde lid, en artikel 11, §2, om advies werd verzocht.

De Vlaamse Regering kan hierover nadere regels bepalen.

§3. Het voorkeursbesluit treedt in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Afdeling 4. Uitwerkingsfase en projectbesluit

Onderafdeling 1. Projectonderzoeksnota

Art. 18. §1. Bij de start van de uitwerkingsfase wordt een projectonderzoeksnota opgesteld. Die bevat een beschrijving van:

- 1° het project en de flankerende maatregelen die opgenomen zijn in het voorkeursbesluit;

- 2° de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven;
- 3° de wijze waarop de effecten van het project, de flankerende maatregelen en de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen projectbesluit.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de projectonderzoeksnota aan de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage en aan de door de Vlaamse Regering bepaalde adviesinstanties.

Als uit de projectonderzoeksnota blijkt dat er aanzienlijke effecten kunnen zijn voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van die lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, legt de procesverantwoordelijke de projectonderzoeksnota, samen met alle beschikbare informatie over de mogelijke (gewest)grensoverschrijdende effecten, voor advies voor aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten in kwestie, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering bepaalt de adviesinstanties en kan nadere regels bepalen voor de adviesverlening door de adviesinstanties, vermeld in het eerste lid, en voor de adviesverlening door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten, vermeld in het tweede lid.

De bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren die gemachtigd zijn om in voorkomend geval de beslissingen, vermeld in artikel 39 en artikel 40 te nemen behoren in elk geval tot de adviesinstanties, vermeld in het derde lid.

§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 projectbesluit. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage houdt bij zijn beslissing rekening met de adviezen van de adviesinstanties en met het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging, vermeld in paragraaf 2.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de beslissing van de afdeling bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in het eerste lid, en voor de bekendmaking van deze beslissing.

Onderafdeling 2. Geïntegreerd effectenonderzoek

Art. 19. Op grond van de projectonderzoeksnota, vermeld in artikel 18, §1, de adviezen, vermeld in artikel 18, §2, en de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in artikel 18, §3, wordt een geïntegreerd effectenonderzoek gevoerd.

Het geïntegreerd effectenonderzoek omvat ten minste het ruimtelijke en het milieugerelateerde effectenonderzoek op uitvoeringsniveau.

Als het complexe project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten betekenisvolle effecten kan hebben voor een speciale beschermingszone wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen ervan. Die passende

beoordeling maakt een als dusdanig herkenbaar onderdeel uit van het milieugerelateerde effectenonderzoek. De resultaten van het milieugerelateerde effectenonderzoek worden vastgelegd in een ontwerp van MER.

Art. 20. De inhoud van het ontwerp van MER wordt gebaseerd op de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 4.2.8, §1, 5°, en artikel 4.3.7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Het ontwerp van MER houdt rekening met het detailleringsniveau van het projectbesluit en met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande project.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en het definitieve MER toereikend is.

Art. 21. §1. De resultaten van het geïntegreerde effectenonderzoek worden vastgelegd in effectenonderzoeksrapporten, waaronder het ontwerp van MER.

Op basis van de conclusies van de effectenonderzoeksrapporten wordt een synthesenota opgemaakt.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de synthesenota en een voorontwerp van projectbesluit aan de adviesinstanties, vermeld in artikel 18, §2, die uitgenodigd worden op een adviesvergadering.

Alle adviesinstanties geven uiterlijk op het moment van de adviesvergadering schriftelijk of mondeling hun advies. Als de adviesinstanties geen advies uitbrengen uiterlijk op de adviesvergadering, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

De Vlaamse Regering kan de nadere procedurele regels voor de adviesvergadering vastleggen.

Onderafdeling 3. Ontwerp van projectbesluit

Art. 22. §1. Een projectbesluit kan afwijken van het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen op de wijze die in het projectbesluit wordt aangegeven.

Als de provincieraad of de gemeenteraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of het provinciaal ruimtelijk structuurplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

§2. Een projectbesluit kan afwijken van de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Als de provincieraad of de gemeenteraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

Art. 23. De bevoegde overheid, vermeld in [artikel 6](#), stelt het ontwerp van projectbesluit vast.

Het ontwerp van projectbesluit geeft invulling aan het definitief vastgestelde voorkeursbesluit.

Een ontwerp van projectbesluit bevat:

- 1° het op uitvoeringsniveau gekozen alternatief, weergegeven op grafische plannen of tekstueel omschreven;
- 2° een motivering voor de keuze van dat alternatief, in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn onderzocht;
- 3° een motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid conform [artikel 6](#);
- 4° een verklaring die samenvat op welke wijze milieuoverwegingen in het projectbesluit worden geïntegreerd en op welke wijze rekening is gehouden met de gevoerde onderzoeken, waaronder het ontwerp van MER, en met de opmerkingen, adviezen en overwegingen die in het kader van die onderzoeken zijn uitgebracht;
- 5° de relatie met de relevante beleidsplannen;
- 6° in voorkomend geval, de wijze waarop zal worden afgeweken van: :
 - a) het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen;
 - b) de voorschriften van plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- 7° in voorkomend geval, de wijze waarop toepassing gemaakt wordt van [artikel 40](#);
- 8° in voorkomend geval, een herkenbaar onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan als vermeld in artikel 2.2.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en dat de gegevens, vermeld in artikel 2.2.2, §1, van de voormelde codex, bevat;
- 9° in voorkomend geval, de acties, maatregelen, voorwaarden, lasten of instrumenten bij het alternatief dat gekozen is op uitvoeringsniveau;
- 10° de monitoringsmaatregelen en, in voorkomend geval, de flankerende maatregelen op het detailleringsniveau van het ontwerp van projectbesluit;
- 11° in voorkomend geval, de rechtsgevolgen, vermeld in [artikel 28 tot en met 34](#);
- 12° in voorkomend geval, de verschillende fasen van de uitvoering van het projectbesluit en de aanvangsdatum van elke fase.

Als het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten, geeft het ontwerp van projectbesluit ter

informatie de stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit en de andere projectbesluiten die daaraan gekoppeld zijn.

Onderafdeling 4. Openbaar onderzoek

Art. 24. §1. Het ontwerp van projectbesluit en het ontwerp van MER worden onderworpen aan een openbaar onderzoek.

Tijdens het openbaar onderzoek worden de volgende documenten ter inzage gelegd:

- 1° het ontwerp van projectbesluit;
- 2° de synthesenota;
- 3° de effectenonderzoeksrapporten waarop de synthesenota gebaseerd is, waaronder het ontwerp van MER;
- 4° de beslissing, vermeld in artikel 18, §3.

Deze terinzagelegging vindt plaats in het gemeentehuis van elke gemeente waarvan het gebied door het ontwerp van projectbesluit geheel of ten dele wordt bestreken.

Inspraakreacties die vragen om terug te komen op het voorkeursbesluit, zijn onontvankelijk.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor openbaar onderzoek.

§2. Als het ontwerp van projectbesluit aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van die lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, bezorgt de procesverantwoordelijke de documenten, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, voor advies aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen of gewesten, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen voor de wijze waarop de bevoegde autoriteiten en de burgers van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten hun mening over het ontwerp van MER en het ontwerp van projectbesluit kunnen meedelen, alsook voor de wijze waarop daarover overleg wordt gepleegd.

Art. 25. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage beoordeelt de kwaliteit van het ontwerp van MER en toetst het ontwerp van MER inhoudelijk aan de beslissing, vermeld in artikel 18, §3, en aan de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 20.

Voor het projectbesluit definitief vastgesteld wordt, beslist de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage over de goedkeuring of afkeuring van het MER. Hij bezorgt die beslissing aan de procesverantwoordelijke en aan de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform artikel 18, §2, en artikel 21, §2, om advies werd verzocht.

In geval van afkeuring geeft de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage aan waar het MER tekortschiet. De beslissing vermeldt dat de procesverantwoordelijke

een gemotiveerd verzoek tot heroverweging kan indienen tegen de afkeuringsbeslissing.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de procedure tot heroverweging, vermeld in het derde lid. Ze kan de nadere regels bepalen voor de bekendmaking van de beslissing, vermeld in het tweede lid.

Onderafdeling 5. Projectbesluit

Art. 26. De bevoegde overheid, vermeld in [artikel 6](#), stelt het projectbesluit definitief vast.

De bepalingen van [artikel 16, §1, tweede tot en met vierde lid](#), zijn van overeenkomstige toepassing bij de beslissing over de definitieve vaststelling van het projectbesluit.

Het definitief vastgestelde projectbesluit heeft dezelfde indeling als vermeld in [artikel 23, derde lid](#).

Als het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten, geeft het projectbesluit ter informatie de stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit en van de andere projectbesluiten die eraan gekoppeld zijn.

Het definitief vastgestelde projectbesluit bevat ook een verklaring over de wijze waarop rekening is gehouden met het goedgekeurde MER, vermeld in [artikel 25](#), met de inspraakreacties en met de opmerkingen die geformuleerd zijn tijdens het openbaar onderzoek, vermeld in [artikel 24, §1](#), en met de opmerkingen van een andere EU-lidstaat, een verdragspartij bij het Verdrag van Espoo of een ander gewest, vermeld in [artikel 24, §2](#).

Bij de definitieve vaststelling van het projectbesluit kunnen ten opzichte van het ontwerp van projectbesluit alleen wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit het goedgekeurde MER of op de inspraakreacties of opmerkingen, vermeld in het vierde lid.

Onderafdeling 6. Bekendmaking en inwerkingtreding

Art. 27. §1. Het projectbesluit wordt minstens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad na de definitieve vaststelling.

De Vlaamse Regering kan andere wijzen bepalen waarop het publiek op de hoogte wordt gebracht van het definitief vastgestelde projectbesluit.

§2. Een afschrift van het definitief vastgestelde projectbesluit wordt gestuurd naar:

- 1° de Vlaamse Regering;
- 2° de provincies en de gemeenten waarvan het gebied door het projectbesluit geheel of ten dele wordt bestreken;
- 3° de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform [artikel 18, §2](#), en [artikel 21, §2](#), om advies werd verzocht.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels daarvoor bepalen.

§3. Het projectbesluit treedt in werking tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Hoofdstuk 3. Doorwerking van het voorkeursbesluit en het projectbesluit

Afdeling 1. Rechtsgevolgen

Art. 28. Het voorkeursbesluit kan een bouwverbod of bouwbeperkingen inhouden in gebieden die in het grafische plan afgebakend zijn.

Art. 29. Een vergunning, machtiging of toestemming kan worden geweigerd als de aanvraag onverenigbaar is met het voorkeursbesluit.

Art. 30. Het voorkeursbesluit of projectbesluit kan instanties of personen aanwijzen die gemachtigd zijn om het gebied dat door het alternatief dat op strategisch niveau of op uitvoeringsniveau gekozen is, geheel of ten dele wordt bestreken, te betreden om alle nodige vaststellingen te verrichten en alle nodige onderzoeken uit te voeren. De vaststellingen of onderzoeken mogen niet de kenmerken van een huiszoeking dragen.

Art. 31. §1. Elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit, kan door onteigening ten algemenen nutte tot stand worden gebracht.

Met behoud van de toepassing van de bepalingen die andere overheden bevoegd verklaren tot onteigenen, kunnen de volgende instanties als onteigenende instanties optreden ter verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit: het gewest, de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten, de openbare instellingen en ook de organen die door de Vlaamse Regering gemachtigd zijn om te onteigenen ten algemenen nutte.

§2. Een onteigeningsplan geeft de omtrek aan van de onroerende goederen die zullen worden onteigend, afzonderlijk of tot stroken samengevoegd, met vermelding van de kadastrale gegevens over de ligging, de grootte, de aard van de percelen en de gegevens van de eigenaars.

Het onteigeningsplan vermeldt ook voor elk perceel dat zal worden onteigend, de onteigenende rechtspersoon.

§3. Het onteigeningsplan dat gelijktijdig met het conform [artikel 6](#) door de Vlaamse Regering vast te stellen voorkeursbesluit of projectbesluit wordt opgemaakt, wordt tegelijk met het betreffende besluit onderworpen aan de procedureregels die bepaald zijn voor de vaststelling van het betreffende besluit.

Het onteigeningsplan dat gelijktijdig met het conform [artikel 6](#) door de provincieraad of gemeenteraad vast te stellen voorkeursbesluit of projectbesluit wordt opgemaakt, wordt tegelijk met het betreffende besluit onderworpen aan de procedureregels die bepaald zijn voor de vaststelling van het betreffende besluit. Het

onteigeningsplan wordt aan de Vlaamse Regering voorgelegd nadat het voorkeursbesluit of projectbesluit door de provincieraad of gemeenteraad is vastgesteld. De Vlaamse Regering beslist over de goedkeuring van het onteigeningsplan en het verlenen van de onteigeningsmachtiging.

Het onteigeningsplan dat de verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit beoogt, maar na vaststelling van het betreffende besluit wordt opgemaakt, is onderworpen aan de procedureregels voor onteigeningen ten algemenen nutte inzake gewestelijke aangelegenheden.

§4. De eigenaars van de onroerende goederen die zullen worden onteigend, worden vóór de aanvang van het openbaar onderzoek met een beveiligde zending ervan op de hoogte gebracht dat het ontwerp van onteigeningsplan in het gemeentehuis ter inzage ligt.

Als de gemeente niet optreedt als onteigenende instantie, komen de kosten van de kennisgeving, vermeld in het eerste lid, ten laste van de onteigenende instantie.

§5. Bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel wordt geen rekening gehouden met de waardevermeerdering of waardevermindering die voortvloeit uit het voorkeursbesluit of het projectbesluit.

Bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel wordt evenmin rekening gehouden met de waardevermeerdering die het goed heeft verkregen door werken of veranderingen die uitgevoerd zijn zonder vergunning, machtiging of toestemming of in strijd met de voorschriften van een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan.

§6. De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen voor de toepassing van dit artikel.

Art. 32. Het rooilijnplan dat gelijktijdig met het conform artikel 6 door de Vlaamse Regering of gemeenteraad vast te stellen projectbesluit wordt opgemaakt, wordt tegelijk met dit besluit onderworpen aan de procedureregels die bepaald zijn voor de vaststelling van het projectbesluit.

De eigenaars van de onroerende goederen die gelegen zijn binnen de omtrek van de percelen in kwestie, worden vóór de aanvang van het openbaar onderzoek met een beveiligde zending ervan op de hoogte gebracht dat het ontwerp van rooilijnplan in het gemeentehuis ter inzage ligt.

Art. 33. Het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten, de intercommunales, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten, alsook de vennootschappen die een erkenning hebben van die instellingen of besturen, kunnen, ter verwezenlijking van een voorkeursbesluit of een projectbesluit, een recht van voorkoop uitoefenen bij de verkoop van een onroerend goed dat ligt in de gebieden die afgebakend zijn als gebieden waar het recht van voorkoop geldt in het grafische plan of in het herkenbare onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.

De rechtspersonen, vermeld in het eerste lid, kunnen, ter verwezenlijking van een voorkeursbesluit of een projectbesluit, de Vlaamse Grondenbank verzoeken om

in hun naam en voor hun rekening en binnen de door hen gestelde voorwaarden, het recht van voorkoop uit te oefenen bij de verkoop van onroerende goederen die liggen in de gebieden die afgebakend zijn als gebieden waar het recht van voorkoop geldt in het grafische plan of in het herkenbare onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.

De eigenaars van de onroerende goederen die bezwaard zijn met het recht van voorkoop, worden uiterlijk op de dag van de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit of het projectbesluit, met een beveiligde zending in hun woonplaats daarvan op de hoogte gebracht. De eigenaars worden bepaald op basis van de kadastrale gegevens. De beveiligde zending bevat de adressen van een of meer instanties die moeten worden aangeschreven voor een eventueel aanbod van het recht van voorkoop.

Titel IV, hoofdstuk I en VI, van het decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen zijn van toepassing op dat recht van voorkoop.

Het decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten is van toepassing op dat recht van voorkoop.

Art. 34. Na de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit kunnen geen besluiten tot bescherming meer genomen worden als deze bescherming de realisatie van het voorkeursbesluit kennelijk in het gedrang brengt.

Het eerste lid is van toepassing op de bescherming :

- 1° als monument of stads- en dorpsgezicht, met toepassing van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
- 2° als archeologisch patrimonium, met toepassing van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium;
- 3° als landschap of ankerplaats, met toepassing van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg;
- 4° als duingebied, met toepassing van het decreet van 21 december 1994 houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 1994 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, en houdende wijziging van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud;
- 5° als bosreservaat, met toepassing van het Bosdecreet van 13 juni 1990;
- 6° als natuurreservaat, met toepassing van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Art. 35. De rechtsgevolgen die verbonden zijn aan een voorkeursbesluit, vermeld in artikel 28 tot en met 30, en artikel 34, vervallen van rechtswege:

- 1° drie jaar na de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit;
- 2° bij de inwerkingtreding van een projectbesluit voor het gebied waarop het projectbesluit betrekking heeft;
- 3° bij het verval van een voorkeursbesluit conform artikel 42.

De rechtsgevolgen die verbonden zijn aan een voorkeursbesluit, vermeld in artikel 31 tot en met 33, vervallen van rechtswege:

- 1° bij de inwerkingtreding van een projectbesluit voor het gebied waarop het projectbesluit betrekking heeft;

2° bij het verval van een voorkeursbesluit conform **artikel 42**.

De overheid die het voorkeursbesluit heeft vastgesteld, kan de termijn van drie jaar, vermeld in het eerste lid, gemotiveerd verlengen met een bijkomende termijn van maximaal drie jaar.

De termijn, vermeld in het eerste lid, of, in voorkomend geval, de verlengde termijnen, vermeld in het derde lid, worden geschorst zolang een beroep tot vernietiging aanhangig is bij de Raad van State.

Afdeling 2. Doorwerking van het projectbesluit

Art. 36. §1. Met toepassing van **artikel 26, derde lid**, bevat het definitief vastgestelde projectbesluit in voorkomend geval een herkenbaar onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan. Dat onderdeel wordt al naargelang de overheid die het projectbesluit vaststelt, beschouwd als:

- 1° een definitief vastgesteld gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan;
- 2° een goedgekeurd provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan;
- 3° een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het herkenbare onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, vervangt, voor het grondgebied waarop het betrekking heeft, de voorschriften van de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen, tenzij het projectbesluit het uitdrukkelijk anders bepaalt.

§2. Na de inwerkingtreding van het projectbesluit kunnen de overeenkomstig de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bevoegde planningsniveaus het onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, geheel of gedeeltelijk vervangen binnen hun eigen planningsbevoegdheden. In voorkomend geval wordt daarbij het beginsel dat lagere ruimtelijke uitvoeringsplannen niet mogen afwijken van hogere uitvoeringsplannen, vermeld in artikel 2.2.9, §2, tweede lid, en artikel 2.2.13, §3, van de voormelde codex, buiten toepassing gelaten.

Art. 37. Het definitief vastgestelde projectbesluit wordt in voorkomend geval van rechtswege beschouwd als de melding, vermeld in [artikel X van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning], en [artikel 8 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium].

Art. 38. Het definitief vastgestelde projectbesluit geldt als omgevingsvergunning, vermeld in het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning.

Art. 39. Het definitief vastgestelde projectbesluit geldt in voorkomend geval als volgende beslissingen:

- 1° de vergunningen, ontheffingen of afwijkingen, verleend bij of krachtens het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- 2° de beslissing over de zaak van de wegen, vermeld in het Gemeentedecreet van 15 juli 2005;
- 3° de beslissing tot aanleg, wijziging of opheffing van een buurtweg, vermeld in de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen;

- 4° de vergunningen, de machtigheden en toelatingen, vermeld in de volgende decreten:
 - a) het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
 - b) het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium;
 - c) het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg;
- 5° de conformiteitsattesten, vermeld in artikel 50 en 58 van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming;
- 6° de machtigheden, vermeld in artikel 12, 14 en 23 van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen;
- 7° de machtigheden, vermeld in artikel 16, derde lid, van het decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen;
- 8° de vergunningen, machtigheden of afwijkingen, verleend bij of krachtens het Bosdecreet van 13 juni 1990, behoudens die vermeld in artikel 90bis, §1, laatste lid;
- 9° de machtiging, vermeld in artikel 89 van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende Algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk;
- 10° de afwijkingen, vermeld in artikel 7 van de koninklijke besluiten van 20 augustus 1934, 12 september 1934 en 17 oktober 1934 aangaande de bouwvrije stroken langs de rijkswegen, en vermeld in artikel 2 en 7 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs de autosnelwegen;
- 11° de toestemmingen of machtigheden, verleend bij of krachtens het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen.

Het definitief vastgestelde projectbesluit geeft aan als welk van die beslissingen het geldt.

Art. 40. Het definitief vastgesteld projectbesluit omvat in voorkomend geval:

- 1° de beslissing tot schrappen van een monument of stads- en dorpsgezicht van de ontwerpen van lijst, vermeld in artikel 5, §8 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
- 2° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van het besluit tot bescherming van een monument of stads- of dorpsgezicht, vermeld in artikel 9, tweede lid, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
- 3° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de lijsten van beschermde archeologische monumenten en zones, vermeld in artikel 23 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium;
- 4° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van het besluit tot bescherming als landschap, vermeld in artikel 13, eerste lid, van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg;
- 5° de beslissing tot ontheffing van het verbod tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor ontbossing of voor het verkavelen van gronden voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen, vermeld in artikel 90bis, §1, laatste lid, van het Bosdecreet van 13 juni 1990;
- 6° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de bescherming als bosreservaat, met toepassing van het Bosdecreet van 13 juni 1990;
- 7° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de bescherming als natuurreservaat, met toepassing van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;

8° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen van een volgens artikel 21 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu vastgesteld afbakeningsplan voor een Grote Eenheid Natuur of Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling.

Als de gemeenteraad of de provincieraad een projectbesluit vaststelt dat een beslissing, vermeld in het eerste lid, omvat, heeft het projectbesluit slechts uitwerking nadat de Vlaamse Regering het projectbesluit bekrachtigd heeft, onverminderd artikel 27, §3.

Het definitief vastgestelde projectbesluit geeft aan als welk van die beslissingen het geldt.

Hoofdstuk 4. Uitvoeringsfase en monitoring

Art. 41. In de uitvoeringsfase gaat de overheid die het projectbesluit heeft vastgesteld, de aanzienlijke gevolgen voor het milieu van de tenuitvoerlegging van het onderdeel van het projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, na, onder meer om onvoorziene negatieve gevolgen in een vroeg stadium te kunnen identificeren en om de passende herstellende maatregelen te kunnen nemen.

Om te voldoen aan de bepalingen van het eerste lid, kunnen, als dat passend is, de bestaande monitoringsregelingen worden gebruikt om overlapping van monitoring te vermijden.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels vaststellen voor de monitoring.

Hoofdstuk 5. Verval van het voorkeursbesluit en van het projectbesluit

Afdeling 1. Verval van het voorkeursbesluit

Art. 42. Het voorkeursbesluit wordt van rechtswege opgeheven als binnen zes jaar na de inwerkingtreding ervan geen eerste projectbesluit definitief is vastgesteld.

Zolang er geen definitief vastgesteld projectbesluit is, kan de overheid die het voorkeursbesluit heeft vastgesteld, het door haar definitief vastgestelde voorkeursbesluit opheffen.

De vervalt termijn, vermeld in het eerste lid, wordt geschorst zolang een beroep tot vernietiging van het voorkeursbesluit aanhangig is bij de Raad van State.

Afdeling 2. Verval van het projectbesluit

Art. 43. Met uitzondering van het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, vervalt het projectbesluit in elk van de volgende gevallen:

- 1° de verwezenlijking van het projectbesluit wordt niet binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het projectbesluit gestart;
- 2° de werken worden gedurende meer dan drie jaar onderbroken.

De overheid die het projectbesluit heeft vastgesteld, kan de termijnen van vijf en drie jaar, vermeld in het eerste lid, gemotiveerd verlengen.

De termijnen, vermeld in het eerste lid, of, in voorkomend geval, de verlengde termijnen, vermeld in het tweede lid, worden geschorst zolang een beroep tot vernietiging van het projectbesluit aanhangig is bij de Raad van State.

Als het projectbesluit uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het project, worden de termijnen, vermeld in het eerste en tweede lid, gerekend per fase. Voor de tweede fase en de volgende fasen worden de termijnen van verval als gevolg daarvan gerekend vanaf de aanvangsdatum van de fase in kwestie.

Het verval van een projectbesluit geldt alleen voor van het niet-afgewerkte gedeelte van een project. Een gedeelte is afgewerkt als het, in voorkomend geval na sloping van de niet-afgewerkte gedeelten, kan worden beschouwd als een afzonderlijke constructie die voldoet aan de bouwfysische vereisten.

Hoofdstuk 6. Beroep

Art. 44. Overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is die rechtsinstantie bevoegd voor een beroep tot schorsing of vernietiging tegen het definitief vastgestelde voorkeursbesluit en projectbesluit.

Het beroep tegen een definitief vastgesteld projectbesluit kan geen betrekking meer hebben op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit.

Hoofdstuk 7. Handhaving

Art. 45. Dit decreet doet geen afbreuk aan de handhabingsbepalingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de wetten en decreten, vermeld in artikel 38, 39 en 40.

Hoofdstuk 8. Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. Wijzigingen aan het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten

Art. 46. Aan artikel 5, §8, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, vervangen door het decreet van 22 februari 1005 en gewijzigd bij het decreet van 10 maart 2006, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt :

“Wanneer de schrapping kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, wordt de Koninklijke Commissie niet gehoord.”.

Art. 47. Aan artikel 9 van hetzelfde decreet, gewijzigd door het decreet van 10 maart 2006, wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt :

“Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, wordt de Koninklijke Commissie niet gehoord.”.

Afdeling 2. Wijzigingen aan het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium

Art. 48. Aan artikel 19 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium, gewijzigd bij de decreten van 28 februari 2003 en 10 maart 2006, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt :

“Wanneer de opheffing kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, wordt de commissie niet om advies gevraagd.”.

Art. 49. Aan artikel 23 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 28 februari 2003 en 10 maart 2006, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, wordt commissie niet om advies gevraagd.”.

Afdeling 3. Wijzigingen aan het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg

Art. 50. Aan artikel 13 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, is artikel 40 van het voormelde decreet van toepassing.”.

Art. 51. Aan artikel 22 van hetzelfde decreet wordt een derde lid toegevoegd dat luidt als volgt :

“Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, is artikel 40 het voormelde decreet van toepassing.”.

Art. 52. Aan artikel 26 van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 13 februari 2004, wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“De verplichting, bepaald in dit artikel, is niet van toepassing op complexe projecten in het kader van het decreet van XXX betreffende complexe projecten.”.

Afdeling 4. Wijzigingen aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 53. In artikel 1.1.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gewijzigd bij het decreet van 11 mei 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° er wordt een punt 9°/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“ 9°/1 projectbesluit: een besluit als vermeld in artikel 2, 10° van het decreet van XXX betreffende complexe projecten;”;

2° aan punt 13° wordt een punt d) toegevoegd, dat luidt als volgt:

“d) het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan;”.

Art. 54. Aan titel II, hoofdstuk VI, van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 16 juli 2010 en 8 juli 2011, wordt een afdeling 3 toegevoegd, die luidt als volgt:

“AFDELING 3. Decreet betreffende complexe projecten”.

Art. 55. In dezelfde codex, het laatst gewijzigd bij het decreet van 6 juli 2012, wordt in afdeling 3, toegevoegd bij artikel 43, een artikel 2.6.20 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 2.6.20. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van overeenkomstige toepassing op bestemmingswijzigingen die worden doorgevoerd in een projectbesluit.”.

Art. 56. Aan artikel 4.1.1, 1°, van dezelfde codex wordt een punt e) toegevoegd, dat luidt als volgt:

“e) het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemming van een gebied conform artikel 2.2.2, §1, eerste lid, 2°;”.

Art. 57. In artikel 5.1.1, §1, eerste lid, van dezelfde codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in punt 1° worden de woorden “ruimtelijke uitvoeringsplannen en de plannen van aanleg” vervangen door de zinsnede “ruimtelijke uitvoeringsplannen, projectbesluiten en de plannen van aanleg” en worden de woorden “dergelijke plannen” vervangen door de woorden “dergelijke plannen of besluiten”;
- 2° in punt 2° wordt de zinsnede “artikel 2.4.1, geldt” vervangen door de zinsnede “artikel 2.4.1 of artikel 30 van het decreet van XXX betreffende complexe projecten, geldt”.

Art. 58. Aan artikel 5.1.2, §1, tweede lid, van dezelfde codex worden een punt 13° tot en met 15° toegevoegd, die luiden als volgt:

“13° elk projectbesluit als daarin uitspraak wordt gedaan over vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden;

14° elke administratieve beslissing en rechterlijke uitspraak met betrekking tot de projectbesluiten, vermeld in punt 13°, en de identiteit van de personen die beroep aantekenen;

15° het verval van de projectbesluiten, vermeld in punt 13°.”.

Art. 59 In artikel 5.1.4, §1, van dezelfde codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid wordt tussen de woorden “in het kader van deze codex” en de woorden “sturen ambtshalve” de zinsnede “of het decreet van XXX betreffende complexe projecten” ingevoegd;

2° in het tweede lid wordt tussen de woorden “betwisting in het kader van deze codex” en de woorden “sturen ambtshalve” de zinsnede “of het decreet van XXX betreffende complexe projecten” ingevoegd;

3° in het vierde lid worden de woorden “van deze codex” vervangen door de zinsnede “van deze codex of het decreet van XXX betreffende complexe projecten”.

Art. 60. In artikel 5.2.1, §1, eerste lid, van dezelfde codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan punt 4° wordt de zinsnede “of artikel 30 van het decreet van XXX betreffende complexe projecten” toegevoegd;

2° er wordt een punt 7° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“7° of het onroerend goed voorwerp uitmaakt van een projectbesluit.”.

Afdeling 5. Wijzigingen aan het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming

Art. 61. In artikel 5, §1, van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming wordt tussen de woorden “in het kader

van dit decreet” en de woorden “worden bezorgd” de zinsnede “of het decreet van XXX betreffende complexe projecten” ingevoegd.

Art. 62. In artikel 10, §2, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg of uitvoeringsplan” vervangen door de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg, uitvoeringsplan of projectbesluit”.

Art. 63. In artikel 21, §1, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg of uitvoeringsplan” vervangen door de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg, uitvoeringsplan of projectbesluit”.

Hoofdstuk 9. Slotbepalingen

Art. 64. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Hilde CREVITS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD
RUIMTELIJKE ORDENING – ONROEREND ERFGOED



ADVIES
VAN 26 JUNI 2013
OVER HET ONTWERP VAN DECREET
COMPLEXE PROJECTEN

SARO | KONING ALBERT II-LAAN 19 BUS 24 | 1210 BRUSSEL

INHOUD

I.	SITUERING	164
II.	ALGEMENE STRATEGISCHE BEMERKINGEN.....	165
II.1.	ALGEMENE BEOORDELING	165
II.2.	RESPECTEER DE ROL VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRADEN	166
II.3.	CREËER BETROKKENHEID BIJ DE NOODZAKELIJKE UITVOERINGSBESLUITEN	166
II.4.	STEM AF MET ANDERE GEWESTELIJKE INITIATIEVEN	167
II.5.	HET GAAT VERDER DAN EEN ZUIVER PROCEDUREDECREET	168
II.6.	VERDUIDELIJK DE TOEGANG TOT HET DECREET	169
II.7.	GA VOLUIT VOOR INSPRAAK EN PARTICIPATIE	170
III.	STRATEGISCHE BEMERKINGEN BIJ HET ONTWERP VAN DECREET	171
III.1.	ALGEMENE PRINCIPES VAN DE PROCESAANPAK	171
III.2.	DE STARTBESLISSING	171
III.3.	HET ALTERNATIEVENONDERZOEK	172
III.4.	GEINTEGREERD EFFECTENONDERZOEK	172
III.5.	BELANGRIJKE RECHTSGEVOLGEN VAN HET VOORKEURSBESLUIT	174
III.5.1.	SITUERING VOORKEURSBESLUIT	174
III.5.2.	AFWIJKEN VAN RUIMTELIJKE STRUCTUURPLANNEN EN UITVOERINGSPLANNEN	175
III.5.3.	BOUWVERBOD	175
III.5.4.	WEIGERING VERGUNNING, MACHTIGING OF TOESTEMMING	176
III.5.5.	MACHTIGING TOT BETREDING VAN HET GEBIED	176
III.5.6.	ONTEIGENING TEN ALGEMENEN NUTTE	176
III.5.7.	RECHT VAN VOORKOOP	177
III.5.8.	VERBOD OP NIEUWE BESCHERMINGEN	178
III.5.9.	INFORMATIEPLICHT	178
III.6.	BELANGRIJKE DOORWERKING VAN HET PROJECTBESLUIT	178
III.6.1.	SITUERING PROJECTBESLUIT	178
III.6.2.	PROJECTBESLUIT GELDT ALS RUP	178
III.6.3.	PROJECTBESLUIT GELDT ALS OMGEVINGSVERGUNNING	179
III.6.4.	PROJECTBESLUIT GELDT ALS BESLISSING ZAAK VAN DE WEGEN EN ANDERE BESLISSINGEN	180
III.6.5.	PROJECTBESLUIT KAN TAL VAN BESCHERMINGEN OPHEFFEN	180
IV.	WIJZIGINGSBEPALINGEN	181
	BIJLAGE 1: WIJZIGING VLAAMSE CODEX RUIMTELIJKE ORDENING	182
	BIJLAGE 2: WIJZIGING REGELGEVING ONROEREND ERFGOED	184

I. SITUERING

- Op 24 mei 2013 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten principieel goed. SARO ontving op 28 mei 2013 een adviesvraag van Vlaams Minister Philippe Muyters over het ontwerp van decreet. Het advies wordt verwacht tegen uiterlijk 27 juni 2013. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 26 juni 2013, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestertermijn.
- Het ontwerp van decreet kadert in de ruimere context van versnelling en verbetering van de procedures bij maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten. De commissies Berx en Sauwens formuleerden hieromtrent in maart 2010 aanbevelingen.¹ Deze aanbevelingen werden geconcretiseerd in een visienota die de bakens uitzet voor een kwaliteitsverbetering en

¹ De commissies Berx en Sauwens werden, respectievelijk door de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, belast met de opdracht om voorstellen uit te werken voor de verbetering van de besluitvorming rond grote investeringsprojecten en infrastructuurwerken. Hun aanbevelingen kunnen geraadpleegd worden in respectievelijk het 'Verslag van de Commissie Berx (Investeringsprojecten) 'Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten' en het voorstel van resolutie van de Commissie Sauwens (Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten) betreffende aanbevelingen aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten: Sneller door Beter, Vlaams Parlement, Stuk 395 (2009-2010) – nr. 1 (2009 – 2010).

versnelling van het proces inzake investeringsprojecten.²

Voorliggend ontwerp van decreet richt zich op complexe projecten die een bestemmingswijziging vragen en die starten vanuit een probleemstelling of opportuniteit (en dus niet vanuit een concrete vergunningsaanvraag).³ Het uitgangspunt van het ontwerp van decreet is een kwalitatieve procesaanpak met aandacht voor inspraak en participatie, geïntegreerd administratie- en bestuursniveauoverschrijdend samenwerken, integratie van onderzoeken en transparantie en duidelijkheid van beslissing. De nieuwe aanpak omvat vier fasen: de verkenningsfase, de onderzoeksfase, de uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase. De eerste drie fasen eindigen telkens met een beslismoment respectievelijk de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit ('de drietrapsraket'). De nota aan de Vlaamse Regering benadrukt dat voorliggend decreet een proceduredecreet is. Om maatwerk en flexibiliteit te garanderen, gaat het om een beperkt aantal procedurele aspecten, die een decretale verankering behoeven.⁴

3. Voorliggend advies is een strategisch advies; dit betekent dat SARO focust op strategische hoofdlijnen en niet ingaat op detailniveau. In voorliggend advies formuleert de raad enkele algemene strategische aanbevelingen bij het ontwerp van decreet (cf. hoofdstuk II) alvorens in te gaan op de voorgestelde procedure voor complexe projecten (cf. hoofdstuk III). In hoofdstuk IV gaat de raad in op de voorgestelde wijzigingsbepalingen aan de VCRO en de regelgeving inzake onroerend erfgoed.

II. ALGEMENE STRATEGISCHE BEMERKINGEN

II.1. ALGEMENE BEOORDELING

4. Het Vlaams regeerakkoord, de beleidsnota ruimtelijke ordening 2009-2014 en de beleidsbrief 2012-2013 zetten uitvoerig in op versnelling, vereenvoudiging en verbetering. Aandachtspunten zijn onder meer de nood aan efficiëntere instrumenten, betere participatie tijdens een ruime voorfase, versnelde realisatie van projecten, interne afstemming en optimalisatie van de wetgeving ruimtelijke ordening en afstemming met de wetgeving van andere beleidsdomeinen. SARO heeft deze nood aan vereenvoudiging en versnelling steeds ondersteund en verwijst onder andere naar zijn advies van 26 mei 2010 over de vereenvoudigingsagenda ruimtelijke ordening, zijn advies van 2012 over het groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en zijn recent advies van 5 juni 2013 over het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning.⁵
5. De raad ondersteunt dan ook de initiële doelstelling van voorliggend decreet om de initiatiefnemer van een complex project de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een traject via een geïntegreerde besluitvormingsprocedure. Het ontwerp van decreet integreert alle vergunningen en bestemmingswijzigingen voor een complex project, evenals de milieueffectenrapportage en de passende beoordeling.

De raad staat achter de centrale principes in de procesaanpak met name: a) het participatiebeginsel, b) de open communicatie en transparantie, c) het maatwerk inzake de concrete invulling van het proces, d) de geïntegreerde en oplossingsgerichte samenwerking, e) de gelijktijdige en geïntegreerde aanpak, f) de procesregie die door de actoren wordt gedragen en g) het toewerken naar trechtering.^{6 7}

² De visienota werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 15 oktober 2010.

³ Nota Vlaamse Regering over het voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten. VR 20132405 DOC 0513/1.

⁴ Cf. Nota aan de Vlaamse Regering.

⁵ Deze adviezen kunnen geraadpleegd worden via www.sarovlaanderen.be.

⁶ Artikel 5 ontwerpdecreet.

⁷ Memorie van toelichting: pag. 12 'Finaal wordt op basis van een brede waaier van onderzoeken getrechterd naar één beste oplossing die het voorwerp uitmaakt van het voorkeursbesluit'

Niettemin heeft de raad nog diverse strategische bemerkingen bij het voorliggend ontwerp van decreet. De raad vraagt onder meer om:

- de rol van strategische advisering voluit te respecteren (zie verder deel II.2),
- de strategische adviesraden te betrekken bij de verdere uitwerking van de talrijke uitvoeringsbesluiten die nog nodig zijn (zie verder deel II.3),
- verder af te stemmen met andere gewestelijke initiatieven zoals het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning (zie verder deel II.4),
- te erkennen dat het verder gaat dan een zuiver proceduredecreet (zie verder deel II.5),
- de toegang tot het decreet verder te verduidelijken (zie verder deel II.6),
- en maximaal in te zetten op inspraak en participatie (zie verder deel II.7).

II.2 RESPECTEER DE ROL VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRADEN

6. Bij de principiële goedkeuring van voorliggend decreet op 24 mei 2013 besliste de Vlaamse Regering om *‘uiterlijk op de tweede principiële goedkeuring van voornoemd voorontwerp van decreet antwoorden te formuleren op de onderzoeksvragen vermeld in punt 1h van voornoemde nota.’* Het betreft een aantal onderzoeksvragen waarvan het antwoord essentieel is voor de effectieve uitvoering van het decreet o.a. de verhouding met het voorontwerp decreet inzake landinrichting en de verhouding met PPS-oproepen en architectuurwedstrijdformules.

De raad vindt dit niet bevorderlijk voor een duurzame en robuuste regelgeving en wijst er op dat de strategische adviesraden enkel advies verlenen over decreten die in eerste lezing zijn goedgekeurd. Hierdoor worden een aantal belangrijke strategische beleidskeuzes (die pas voor het eerst na de eerste lezing worden genomen door de Vlaamse Regering) onttrokken aan de noodzakelijke advisering van de strategische adviesraden. De raad merkt op dat recent ook een aantal andere belangrijke decreten reeds in eerste lezing door de Vlaamse Regering werden goedgekeurd, terwijl er nog essentiële onderzoeksvragen moeten beantwoord worden en/of nog een aantal belangrijke evaluaties moeten worden doorgevoerd. Dit alles wordt dan uitgesteld naar een later tijdstip van het wetgevingsproces.⁸

II.3 CREËER BETROKKENHEID BIJ DE NOODZAKELIJKE UITVOERINGSBESLUITEN

7. De raad merkt op dat nog diverse essentiële elementen van voorliggend decreet verder moeten ingevuld worden met uitvoeringsbesluiten. SARO merkt op dat deze werkwijze er toe leidt dat de uitvoerbaarheid van delen van het ontwerp van decreet uitgesteld wordt nl. tot het uitvoeringsbesluit de regeling vastlegt (zie ook deel II.2).
8. De raad vraagt om betrokken te worden bij de verdere invulling van de uitvoeringsbesluiten. Zeker voor wat betreft de uitvoeringsbesluiten van strategische aard, vraagt de raad dat deze voor advies worden voorgelegd aan SARO.⁹ Bepaalde uitvoeringsbesluiten (o.a. inzake openbaar onderzoek en adviesverlening) zijn cruciaal in het garanderen van een democratisch besluitvormingsproces. Zonder volledigheid na te streven geeft de raad hierna enkele bepalingen aan van het ontwerp van decreet die nog verder ingevuld moeten worden met een uitvoeringsbesluit:
 - a. De Vlaamse Regering zal de adviesinstanties bepalen en de nadere regels vastleggen voor de adviesverlening door de adviesinstanties en de raadpleging van het publiek

⁸ Zie onder meer SARO 2013|14. Advies van 5 juni 2013 over het ontwerp decreet betreffende de omgevingsvergunning; SARO 2013|15. Advies van 5 juni 2013 over het ontwerp decreet Vlaamse Bestuursrechtscolleges; SARO 2013|17. Advies van 26 juni 2013 over het ontwerp decreet Landinrichting.

⁹ De raad verwijst naar het kaderdecreet van 18 juli 2003 over de strategische adviesraden dat voorziet dat besluiten met strategisch karakter voor advies worden voorgelegd aan de strategische adviesraad.

(artikel 8,§2).

- b. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de beslissing van de dienst bevoegd voor de milieueffectrapportage en voor de bekendmaking van de beslissing (artikel 8,§3).
- c. De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en de definitieve MER toereikend is (artikel 10).
- d. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de procedure tot heroverweging (tegen de afkeuring van de MER) en voor de bekendmaking van de beslissing (artikel 12).
- e. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor het openbaar onderzoek bij het ontwerp van voorkeursbesluit (artikel 15,§1).
- f. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de toepassing van artikel 31 inzake de verwerving van onroerende goederen door onteigening ten algemenen nutte (artikel 31).

II.4 STEM AF MET ANDERE GEWESTELIJKE INITIATIEVEN

9. De raad merkt op dat er naast het voorliggend decreet complexe projecten nog heel wat andere gewestelijke initiatieven lopende zijn die een impact kunnen hebben (o.a. het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, het ontwerp van decreet landinrichting, de cel Vlaamse en Strategische Investeringsprojecten, de bijkomende taak voor de gouverneur bij complexe stedenbouwkundige aanvragen, de digitale milieu- en stedenbouwkundige aanvragen, het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de hervorming van de Vlaamse bestuursrechtscolleges, de socio-economische vergunningen). Er is momenteel geen duidelijkheid over hoe deze initiatieven zich tot elkaar verhouden. De raad benadrukt dat het noodzakelijk is om deze verschillende initiatieven (en procedures) in kaart te brengen en de gepaste maatregelen te nemen.
10. De raad legt specifiek de nadruk op de noodzakelijke afstemming met het omgevingsvergunningsdecreet. De Vlaamse Regering keurde op 19 april 2013 het voorontwerp omgevingsvergunningsdecreet principieel goed. SARO bracht hierover advies uit op 5 juni 2013.¹⁰ De raad merkte onder meer op dat er nog veel (decretaal) werk nodig is, vooral het omgevingsvergunningsdecreet ook effectief uitgevoerd kan worden. De raad merkt nu op dat het ontwerp van decreet complexe projecten meermaals verwijst naar het in opmaak zijnde omgevingsvergunningsdecreet.

Zo leest de raad in artikel 38 dat *'het definitief vastgestelde projectbesluit geldt als omgevingsvergunning, vermeld in het decreet van xxx betreffende de omgevingsvergunning'*. Artikel 45 stelt dat het ontwerp van decreet complexe projecten geen afbreuk doet aan de handhavingsbepalingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de wetten en decreten, onder andere het decreet betreffende de omgevingsvergunning. De raad merkt op dat het hoofdstuk handhaving bij het ontwerp decreet nog moet uitgewerkt worden, en geen deel uitmaakte van de stukken die in april 2013 voor advies werden voorgelegd aan de raad. Artikel 37 stelt dat het definitief vastgestelde projectbesluit in voorkomend geval van rechtswege wordt beschouwd als de melding, vermeld in artikel X van het omgevingsvergunningsdecreet. En bij de bevoegdheidsverdeling ten slotte wordt uitgegaan van een nog uit te werken uitvoeringsbesluit bij het omgevingsvergunningsdecreet.

De raad vraagt om niet vooruit te lopen op het democratisch beslissingsproces tot opmaak van het omgevingsvergunningsdecreet. Indien het de bedoeling is om te anticiperen op het toekomstig omgevingsvergunningsdecreet, moet wel worden vastgesteld dat niet werd

¹⁰ SARO 2013|14. Advies van 5 juni 2013 over het ontwerp decreet betreffende de omgevingsvergunning.

geanticipeerd op het Onroerendergoeddecreet (terwijl dit decreet op 29 mei werd aangenomen door de parlementaire commissie van het Vlaams Parlement), gezien de bepalingen blijven verwijzen naar de sectorale decreten uit het beleidsdomein onroerend erfgoed (vb. artikelen 40, 46-52, zie verder deel IV)).

11. De Vlaamse Regering besliste op 16 november 2012 tot oprichting van de Cel Vlaamse en strategische Investeringsprojecten (VIP) en een Gewestelijke Stedenbouwkundige Vergunningscommissie (GSVC). De relatie van voorliggend ontwerp van decreet tot de VIP en de GSVC is voor de raad onduidelijk. Nochtans werd in het toenmalig persbericht verduidelijkt dat deze oprichting plaats vond in afwachting van het decreet complexe projecten.¹¹ De VIP cel en de GSVC's die per provincie zijn opgericht, zouden reeds sinds december 2012 operationeel zijn. De raad stelt vast dat het ontwerp van decreet nergens verwijst naar deze instanties. De raad vraagt de rol en het lot van de cel VIP en de GSVC's te verduidelijken in het kader van de vooropgestelde facultatieve procedure.

II.5 HET GAAT VERDER DAN EEN ZUIVER PROCEDUREDECREET

12. Het ontwerp van decreet voert specifiek voor complexe projecten een procedure 'sui generis' (enig in zijn soort) in, gekoppeld aan twee nieuwsoortige overheidsbesluiten 'sui generis' (het voorkeursbesluit en het projectbesluit). De nota aan de Vlaamse Regering benadrukt dat *'het geenszins de bedoeling is om voor complexe projecten een ander inhoudelijk beoordelingskader uit te werken dan voor projecten die niet volgens de procedure van het voorliggend decreet verlopen. Een dergelijke werkwijze zou een schending van het gelijkheidsbeginsel kunnen inhouden.'*¹² De memorie van toelichting benadrukt verder dat het decreet dan ook uitdrukkelijk bepaalt dat de doelstellingen opgenomen in andere decreten onverminderd blijven gelden. De raad heeft een dergelijke bepaling echter niet aangetroffen in het decreet. De raad meent dat het ontwerp van decreet verder gaat dan een zuiver 'proceduredecreet'. Voor bepaalde aspecten zijn de beoordelingsgronden duidelijk anders geregeld dan bij de reguliere procedures. Dit dreigt later tot problemen te leiden, doordat ontwikkelaars in de ene situatie (een 'complex' project) wel gebruik kunnen maken van de hierboven aangehaalde beoordelingsgronden, terwijl dit in de andere situatie (een 'gewoon' project) niet kan.

Zo merkt de raad onder meer op dat het ontwerp van decreet er van uitgaat dat een voorkeursbesluit (of een projectbesluit) kan afwijken van het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke *structuurplannen* en van de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen (zie verder III.5.2).¹³ Bovendien voorziet het ontwerp van decreet dat bij de afschaffing of wijziging van de *beschermingsbesluiten* inzake onroerend erfgoed geen advies meer moet worden gevraagd aan de bevoegde adviesinstanties en brengt het wijzigingen aan in de rol van ankerplaatsen. Het ontwerp van decreet koppelt bovendien tal van rechtsgevolgen aan het projectbesluit en bepaalt onder meer dat het projectbesluit diverse gewestelijk beschermingen inzake onroerend erfgoed en natuur (o.a. beschermd landschap, beschermd dorps- en stadsgezicht, beschermd natuurreserveaat) kan afschaffen. Ook kan bijvoorbeeld het statuut van buurtwegen worden afgeschaft (zie verder III.6.4). Ten slotte wijst de raad op het nieuwsoortig ingevoerd instrument van 'MER' en van 'RUP' (zie verder III.4 en III.6.2).

¹¹ http://www2.vlaanderen.be/pps/documenten/persmededeling_vlaamse_regering_voert_begeleiding_van_investeringsprojecten_op.pdf.

¹² Cf. nota aan de Vlaamse Regering pag. 3.

¹³ Artikel 13,§1 en §2, artikel 22,§1 en §2.

II.6 VERDUIDELIJK DE TOEGANG TOT HET DECREET

13. Het ontwerp van decreet regelt de mogelijkheid om een complex proces te realiseren via een geïntegreerde beslissingsprocedure (artikel 3). Een complex project wordt gedefinieerd als *'een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt'* (artikel 2, 5°). De memorie van toelichting geeft slechts enkele indicaties van wat hieronder verstaan kan worden (o.a. gewestweg door een grote kern, grote projecten in havens).¹⁴

De raad merkt op dat deze omschrijving van een complex project zeer vaag is. Het is zeer onduidelijk wat onder complexe projecten (op de drie niveaus) kan worden verstaan. Uit de definitie zou kunnen worden opgemaakt dat een belangrijke vereiste bestaat uit de 'vraag' naar het combineren van het vergunningsproces en het ruimtelijk planproces. Dit wordt echter niet verder geëxpliciteerd en uitgewerkt. Het decreet verduidelijkt ook niet wat onder 'project van groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang' moet verstaan worden. De nota aan de Vlaamse Regering stelt dat *'het decreet niet enkel van toepassing is op investeringsprojecten, maar op projecten in het algemeen.'*¹⁵

De toegang tot het decreet is aldus zeer breed waardoor in principe zeer veel projecten onder de toepassing van dit decreet zouden kunnen vallen. De raad vraagt aldus - uitgaande van de vaststelling dat het geen zuiver proceduredecreet is - een verdere verduidelijking van het begrip complexe projecten en ook van het beoogde toepassingsgebied (is het decreet enkel gericht op uitzonderlijke complexe projecten of is het de bedoeling om 'veel' processen te laten verlopen via dit decreet). Volgens de raad moet de toegang tot het decreet vooral ingegeven worden door de nood aan een breed vooroverleg en een volwaardig alternatievenonderzoek in de voorfase; afwijkende rechtsgevolgen tijdens de uitvoeringsfase kunnen dan het gevolg zijn.

14. Het ontwerp van decreet stelt verder dat één van de drie bevoegde overheden (Vlaamse Regering, provincieraad of gemeenteraad) uiteindelijk zal moeten oordelen over de toegang tot het decreet en dit kenbaar moet maken met een startbeslissing.¹⁶ Gezien de zeer vage omschrijving van het begrip 'complex project' krijgt de bevoegde overheid aldus zeer veel vrijheid om te oordelen of een project kan beschouwd worden als 'complex project'. Dit betekent dat zeker op lokaal niveau een grote verscheidenheid kan ontstaan. In de ene gemeente kan een project beschouwd worden als 'complex project' terwijl een andere gemeente kan oordelen dat ditzelfde project niet onder de toepassing van het ontwerp van decreet valt.
15. Wie van de bevoegde overheden (de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad) uiteindelijk de 'uniek bevoegde overheid' zal worden, wordt 'opgehangen' aan de verdeling van de projecten (klassenindeling en lijsten) die zullen worden vastgelegd in het kader van het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning. Indien het te realiseren project overeenkomstig de regeling inzake de omgevingsvergunning als een Vlaams project kan worden aangeduid, dan is de Vlaamse Regering bevoegd (artikel 6,§2). De memorie van toelichting motiveert deze koppeling met de omgevingsvergunning vanwege het feit dat het voorkeurs- of projectbesluit gericht is op de realisatie van een concreet project.

SARO heeft hier heel wat bemerkingen bij. De raad merkt allereerst op dat de bevoegdheidsverdeling in het kader van de het omgevingsvergunningsdecreet opgesteld werd met het oog op vergunningen, niet met het oog op planning. Dit kan de bevoegdheidsverdeling in het kader van complexe projecten sterk bemoeilijken. Bovendien wijst de raad er op dat deze lijsten nog moeten worden opgesteld via een uitvoeringsbesluit bij het ontwerp van

¹⁴ Memorie van toelichting: pag. 10, 17 en 18.

¹⁵ Het is bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre de afbakening en inrichting van glastuinbouwzones onder het toepassingsgebied van voorliggend decreet kunnen vallen.

¹⁶ Memorie van toelichting: pag. 9.

omgevingsvergunningsdecreet. Het is dus nu nog zeer onduidelijk welke projecten op de Vlaamse of de provinciale lijst zullen terecht komen. De raad benadrukt bovendien dat een project op één van deze lijsten niet automatisch ook beschouwd kan worden als een complex project. Bovenstaande bevoegdheidsverdeling impliceert bovendien dat - aangezien een projectbesluit kan gelden als een RUP - sommige beleidsniveaus niet meer verantwoordelijk zullen zijn voor de opmaak van een RUP (terwijl ze in de reguliere wetgeving hier wel voor bevoegd zijn).

16. Voor een complex proces dat bestaat uit twee of meer deelprojecten en waarvoor (via de link met de bevoegdheidsverdeling voor de omgevingsvergunning) twee of meerdere overheden bevoegd kunnen zijn, maakt het ontwerp van decreet een overdracht van bevoegdheden mogelijk. Het ontwerp van decreet voorziet immers dat dan in onderling overleg de bevoegde overheid zal worden aangesteld (artikel 6, §3 en §4).¹⁷ De raad vindt het logisch dat dit alleen op vrijwillige basis kan en dat de bestuursniveaus elkaar niet kunnen dwingen bevoegdheden over te dragen. Deze specifieke complexe projecten kunnen dus enkel versneld worden uitgevoerd als de neuzen van de diverse overheden dezelfde kant op staan (of indien geopteerd wordt voor een ontsnappingsroute en beslist wordt om het project op te splitsen in deelprojecten die apart de procedure doorlopen). De keuze van overleg en bemiddeling, in plaats van bevoegdheden af te pakken of te overrulen, is positief. Positief is tevens dat er niet automatisch van uitgegaan wordt dat indien een complex project een deelproject omvat dat als een Vlaams project kan worden aangeduid, dit dan automatisch door het Vlaams Gewest moet worden getrokken.¹⁸
17. Het ontwerp van decreet voorziet dat op gemeentelijk en provinciaal niveau respectievelijk de gemeenteraad en de provincieraad beslissen over de startbeslissing. Op Vlaams niveau voorziet het ontwerp van decreet dat de Vlaamse Regering kan beslissen. De raad vraagt om parallellisme na te streven. Voor Vlaamse projecten van groot maatschappelijk belang moet het Vlaams Parlement betrokken worden en moet in het Vlaams Parlement een openbaar politiek debat kunnen plaatsvinden (net zoals in de gemeenteraad of provincieraad). Dit is van groot belang voor een transparant en open planproces.

II.7 GA VOLUIT VOOR INSPRAAK EN PARTICIPATIE

18. De raad vindt het positief dat het ontwerp van decreet principieel uitgaat van participatie, open communicatie en transparantie (artikel 5). De raad wijst er allereerst op dat participatie en communicatie van belang zijn in elke fase en dus niet alleen in de onderzoeksfase en de uitwerkingsfase. Op die manier wordt draagvlak en denkkracht gecreëerd.

De raad merkt tevens op dat verschillende elementen nog verder ingevuld moeten worden (o.a. via uitvoeringsbesluiten) waardoor de concrete modaliteiten niet gekend zijn.

In de procedure worden twee formele inspraakmomenten voorzien (openbaar onderzoek) op niveau van het voorkeursbesluit/projectbesluit. De Vlaamse Regering zal nog de nadere regels moeten vastleggen in verband met het openbaar onderzoek.¹⁹ Ook de adviesinstanties zullen nog verder ingevuld moeten worden. Het is nog onduidelijk in hoeverre SARO bij het proces betrokken zal worden. De raad merkt op dat de VCRO (artikel 2.2.6) momenteel bepaalt dat de Vlaamse Regering over het voorontwerp van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan advies vraagt aan SARO.

In andere stappen van het proces voorziet het ontwerp van decreet meer informele raadplegingen zoals op het niveau van de alternatievenonderzoeksnota. Er wordt echter weinig

¹⁷ Memorie van toelichting pag.17

¹⁸ Memorie van toelichting pag.18

¹⁹ De memorie van toelichting (pag. 14) verduidelijkt dat opmerkingen die tijdens het openbaar onderzoek worden gemaakt ten aanzien van de inhoud van de onderzoeksrapporten niet kunnen leiden tot de wijziging van deze onderzoeksrapporten maar stelt wel dat de overheid die het voorkeursbesluit neemt, zal rekening moeten houden met deze opmerkingen.

of niet verduidelijkt op welke manier deze meer informele raadplegingen zullen gebeuren en wie er bij betrokken zal worden. De raad erkent de waarde van informele inspraak maar benadrukt dat gegarandeerd moet worden dat het resultaat van een kwaliteitsvol informeel inspraaktraject wordt meegenomen in het verdere proces. Het gaat onder meer over de kwaliteit van de verslaggeving van de informele raadplegingen. De resultaten van het informele overleg zullen immers richtinggevend zijn voor het voorkeursbesluit; zodat het belangrijk is dat er transparantie is over de resultaten van dit overleg (zie ook par. 22). Daarbij is het belangrijk dat duidelijk gemotiveerd wordt welke inspraakreacties uit het informele overleg al dan niet gevolgd worden.

III. STRATEGISCHE BEMERKINGEN BIJ HET ONTWERP VAN DECREET

III.1 ALGEMENE PRINCIPES VAN DE PROCESAANPAK

19. Zoals eerder gesteld ondersteunt de raad de algemene principes die centraal zullen staan in de procesaanpak met name a) het participatiebeginsel, b) de open communicatie en transparantie, c) het maatwerk inzake de concrete invulling van het proces, d) de geïntegreerde en oplossingsgerichte samenwerking, e) de gelijktijdige en geïntegreerde aanpak van de onderzoeken en de inspraak, f) de procesregie die door de actoren wordt gedragen en g) het toewerken naar trechtering (artikel 5).

Het is positief dat het ontwerp van decreet voorziet dat een routeplanner zal worden voorzien die de methodiek van de procesaanpak verder zal verduidelijken. De raad merkt op dat - in tegenstelling tot wat in de nota van de Vlaamse Regering staat vermeld - deze routeplanner nog niet beschikbaar is.

De raad wijst in die zin ook op het belang van de procesnota waarin de procesaanpak concreet zal ingevuld worden. Artikel 5,§2 bepaalt dat de procesnota openbaar wordt gemaakt; maar specificeert niet hoe dit moet gebeuren.

III.2 DE STARTBESLISSING

20. Een eerste fase betreft de verkenningsfase die afgesloten wordt met een startbeslissing (artikel 7). Het ontwerp van decreet definieert de verkenningsfase als de fase waarin het initiatief wordt voorbereid en aan de Vlaamse Regering, de provincieraad of gemeenteraad wordt voorgelegd (artikel 2 18°). Volgens de memorie van toelichting zullen in de startbeslissing de doelstellingen van het project beschreven worden en vastgelegd worden dat de bevoegde overheid zich engageert tot het voeren van het nodige onderzoek. In de verkenningsfase wordt aldus de probleemomschrijving scherp gesteld, de projectdoelstellingen geformuleerd en partnerschappen opgezet.

Volgens de raad is het van belang dat bij de startbeslissing vertrokken wordt van een brede probleemstelling en niet van een vaststaand project. Van belang is dat in deze fase alle belangen op een participatieve manier worden opgelijst (joint fact finding), dat er een objectief behoeftenonderzoek plaatsvindt en dat in deze beginfase de nut/noodzaakdiscussie volop kan worden gevoerd.

De raad merkt op dat het ontwerp van decreet amper bepalingen bevat inzake de verkenningsfase en de startbeslissing. Deze fase moet aan geen enkele randvoorwaarde voldoen. Er wordt bijvoorbeeld geen formele consultatie of andere formele inspraakinitiatieven voorzien. Nochtans leidt de verkenningsfase tot een belangrijke stap: met name de startbeslissing. De verkenningsfase is een uitdiepen van de probleemstelling, in de zin van het omschrijven van de opportuniteit of het probleem. Betrokkenheid kan de omschrijving enkel verbeteren. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt ook erkend dat het hierom een

participatief project betreft. Daarom zou minstens in de verkenningsfase een minimale vorm van betrokkenheid ingeschreven moeten worden.

III.3 HET ALTERNATIEVENONDERZOEK

21. Een 1^{ste} stap in de onderzoeksfase betreft het opstellen van een alternatievenonderzoeksnota. In deze nota zal volgens het ontwerp van decreet een beschrijving moeten gebeuren van de op *‘strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven’* en van *‘de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht in het licht van het te nemen voorkeursbesluit’* (artikel 8,§1). De raad merkt op dat met dergelijke verwoording de indruk wordt gewekt dat het alternatievenonderzoek gebeurt in functie van de onderbouwing van reeds gemaakte keuzes en niet in functie van een volwaardige afweging. De raad vraagt uitdrukkelijk om in het ontwerp van decreet geen beperkingen of voorafnames in te bouwen ten aanzien van de te onderzoeken alternatieven. Alle volwaardige alternatieven moeten onderzocht kunnen worden. Complexe projecten starten in de regel niet met een locatiegebonden aanvraag, waardoor een volwaardig alternatievenonderzoek des te belangrijker wordt.²⁰
22. Het ontwerp van decreet voorziet dat het publiek over de alternatievenonderzoeksnota wordt geraadpleegd (artikel 8,§2). Het is echter onduidelijk hoe dit zal gebeuren. De Vlaamse Regering moet hierover nog een uitvoeringsbesluit uitwerken.
De raad merkt op dat het informeel en formeel overleg in de onderzoeksfase anders is opgevat dan bij de uitvoeringsfase. Bij de onderzoeksfase is er een raadpleging over de alternatievenonderzoeksnota (artikel 8) en een openbaar onderzoek over het ontwerp voorkeursbesluit en zal een goedgekeurd MER ter inzage worden gelegd (artikel 15,§1 tweede lid 3°). De memorie van toelichting stelt dat de opmerkingen die tijdens het openbaar onderzoek worden gemaakt niet kunnen leiden tot een wijziging van de onderzoeksrapporten. In die zin is het zeer belangrijk om een volwaardig participatietraject te hebben op het niveau van de alternatievenonderzoeksnota, wat nu niet uitgewerkt is. Bij de uitvoeringsfase echter voorziet het ontwerp van decreet (artikel 24) dat tijdens het openbaar onderzoek een *ontwerp* van MER ter inzage zal worden gelegd. Hier kunnen tijdens het openbaar onderzoek wel opmerkingen worden geformuleerd bij het ontwerp van MER.
23. Ook de adviesinstanties en de regels inzake adviesverlening moeten nog verder ingevuld worden.

III.4 GEïNTEGREERD EFFECTENONDERZOEK

24. Op grond van de alternatievenonderzoeksnota, de adviezen, de opmerkingen van het publiek en de beslissing van de dienst MER zal vervolgens een geïntegreerd effectenonderzoek worden uitgevoerd. Het ontwerp van decreet voorziet zowel in een geïntegreerd effectenonderzoek op het niveau van de onderzoeksfase (artikelen 9 t.e.m. 12) als op het niveau van de uitvoeringsfase (artikelen 19 t.e.m. 21).
25. De raad vindt het positief dat het ontwerp van decreet uitgaat van een geïntegreerd effectenonderzoek; omdat dit kan bijdragen tot een verdere doorbreking van de verkokering tussen de verschillende administraties en de ontwikkeling naar een oplossingsgerichte overheid. Het geïntegreerd effectenonderzoek zal ten minste bestaan uit het ruimtelijke en het milieugerelateerde effectenonderzoek op strategisch niveau.
De resultaten van het milieugerelateerde effectenonderzoek zullen worden vastgelegd in een

²⁰ Memorie van toelichting pag.8.

ontwerp van MER. Er wordt echter nergens bepaald hoe het milieugerelateerde effectenonderzoek zal gebeuren (het is bijvoorbeeld niet duidelijk of zal gewerkt worden met dezelfde milieuthema's als bij de huidige MER). Over het ruimtelijk effectenonderzoek bevat het ontwerp van decreet geen verdere bepalingen (o.a. wat betreft de inhoud van het ruimtelijk onderzoek, de manier van rapportering). De raad vraagt om dit verder te verduidelijken. Stedenbouwkundig ontwerpend onderzoek kan in deze fase een meerwaarde betekenen, omdat de ruimtelijke impact van diverse alternatieven voor een breed publiek kan worden geduid.

De raad vraagt dat alle aspecten meegenomen worden in het geïntegreerd effectenonderzoek om alle effecten en de ermee gepaarde gaande kosten op strategisch niveau tegen elkaar af te wegen zodanig dat een weloverwogen keuze kan worden gemaakt. Zo wijst de raad onder meer op het belang van een landbouwgevoeligheidsanalyse (desktop analyse die ondertussen volledig geautomatiseerd is). Hiermee kunnen de knelpunten heel vroeg in de procedure aan het licht komen en vaak nog gemilderd worden in het proces zelf i.p.v. achteraf via het instellen van een flankerend beleid of kan een indicatie gegeven worden van het desgevallend noodzakelijk flankerend beleid.

Daarnaast moet in een aantal specifieke gevallen (bijvoorbeeld significante effecten op speciale beschermingszones) de voorkeursbeslissing ook rekening houden met de conclusies van de passende beoordeling. De passende beoordeling (en de bijhorende compensatie) was in het verleden soms een struikelblok bij grote infrastructuurprojecten. Indien er bij de passende beoordeling sprake is van compenserende maatregelen, dan moet de grootteorde (op strategisch niveau) hiervan meegenomen worden in de alternatievenonderzoeksnota en in het voorkeursbesluit. Duidelijkheid en transparantie over dit aspect is essentieel voor de keuze van het alternatief en het draagvlak binnen het voortraject.

Verder vindt de raad het niet gepast om in de memorie van toelichting te lezen: *'In de onderzoeksfase is het merendeel van de toetsen, zoals de watertoets, de onroerend erfgoedtoets, geen formele juridische verplichting. Immers deze zijn gekoppeld aan een vergunning of bestemmingswijziging.'* Dit is zeer verwonderlijk aangezien het voorkeursbesluit wordt beschouwd als een 'point of no return' en er belangrijke rechtsgevolgen aan worden gekoppeld (zie deel III.5).

26. De raad stelt vast dat in het ontwerp van decreet sprake is van een *'effectenonderzoek op strategisch niveau.'* Het zal een moeilijke oefening zijn om hier de 'juiste graad van detaillering' te vinden die noodzakelijk is om uitspraken te kunnen doen over de gewenste locatie.
27. De raad stelt vast dat het ontwerp van decreet er niet van uit gaat dat de geïntegreerde onderzoeken moeten uitmonden in één geïntegreerd onderzoeksrapport. De memorie van toelichting stelt dat er *'wellicht verschillende onderzoeksrapporten zullen zijn'*.²¹ De raad benadrukt dat geïntegreerde samenwerking en onderzoek belangrijke uitgangspunten van de vooropgestelde procedure zijn (artikel 5). De raad dringt er op aan om in het decreet te voorzien dat de resultaten van alle onderzoeken zullen samengebracht worden in één geïntegreerd onderzoeksrapport (waarvan het MER een herkenbaar onderdeel uitmaakt) op basis waarvan de diverse effecten van de verschillende alternatieven tegenover elkaar afgewogen kunnen worden. Dit zal de transparantie van het verdere proces (o.a. openbaar onderzoek) ten goede komen.
28. De nota aan de Vlaamse Regering stelt dat *'het geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces een iets andere aanpak vergt van de milieueffectrapportageverplichtingen'*.²² De nota benadrukt verder dat dit uiteraard gebeurde binnen het Europese rechtskader. De plan- en projectmilieurapportageverplichtingen worden geïntegreerd in deze nieuwe procedure, binnen het Europese rechtskader. Dit betekent tevens dat het ontwerp van decreet uitgaat van een

²¹ Memorie van toelichting pag. 30.

²² Nota Vlaamse Regering pag. 4.

eigen specifieke definitie van MER (artikel 1 7°); onder meer omdat het de bedoeling is om zowel het plan-MER als het project-MER te omvatten.

Het ontwerp van decreet gaat uit van een integratie van het plan- en het project-MER. Deze integratie van het plan- en het project-MER wordt dus enkel voorbehouden voor de projecten die de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad beoordeelt als 'een complex project'.

29. Om een echte versnelling te krijgen van investeringsprojecten zal naast het afstemmen of synchroon laten verlopen van het plannings- en het vergunningenproces ook verder moeten ingezet worden op het zoeken van een aantal 'quick-wins' in de reguliere procedure. De raad vindt het aldus positief dat met voorliggend ontwerp van decreet gesleuteld wordt aan een effectieve milieueffectrapportage. Het huidige proces van opmaak van een MER kan inderdaad verder geoptimaliseerd worden (o.a. wat betreft het strategisch niveau van de MER).²³ Indien de uitgetekende procedure daadwerkelijk tot een versnelling zal leiden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan Europeesrechtelijke verplichtingen, kan eventueel onderzocht worden of bijsturingen aan de huidige procedures niet te verantwoorden zijn zodat er voor alle projecten, die onder het toepassingsgebied van de m.e.r. vallen, vooruitgang wordt geboekt.

III.5 BELANGRIJKE RECHTSGEVOLGEN VAN HET VOORKEURSBESLUIT

III.5.1 SITUERING VOORKEURSBESLUIT

30. Het voorkeursbesluit wordt in het ontwerp van decreet opgevat als een '*point of no return*'. Daarom wordt in het ontwerp van decreet zeer belangrijke rechtsgevolgen gekoppeld aan het voorkeursbesluit. Deze vergaande gevolgen moeten beoordeeld worden in functie van het breed toepassingsgebied van voorliggend decreet (zie deel II.6). Zo wordt het mogelijk om (a) af te wijken van ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen (zie deel III.5.2), (b) een bouwverbod of bouwbeperkingen op te leggen (zie deel III.5.3), (c) een vergunning, machtiging of toestemming te weigeren (zie deel III.5.4), (d) het gebied te betreden (zie deel III.5.5), (e) over te gaan tot onteigening ten algemenen nutte (zie deel III.5.6), (f) een recht van voorkoop uit te oefenen (zie deel III.5.7) en (g) nieuwe beschermingen onmogelijk te maken (zie deel III.5.8).

voorkeursbesluit	projectbesluit
bouwverbod of bouwbeperkingen gedurende 3 jaar (verlengbaar tot 6 jaar)	-
weigering vergunning, machtiging of toestemming gedurende 3 jaar (verlengbaar tot 6 jaar)	-
betreden van het grondgebied om alle vaststellingen en onderzoeken te doen gedurende 3 jaar (verlengbaar tot 6 jaar)	betreden van het grondgebied om alle vaststellingen en onderzoeken te doen
onteigening ten algemenen nutte gedurende 6 jaar	onteigening ten algemenen nutte
-	rooilijnplan
recht van voorkoop gedurende 6 jaar	recht van voorkoop
geen nieuwe beschermingen gedurende 3 jaar (verlengbaar tot 6 jaar)	-

²³ Een MER moet de basis vormen van een goede afweging van alle alternatieven.

III.5.2 AFWIJKEN VAN RUIMTELIJKE STRUCTUURPLANNEN EN UITVOERINGSPLANNEN

31. Het ontwerp van decreet bepaalt dat een voorkeurs- en een projectbesluit kan afwijken van de voorschriften van ruimtelijke structuurplannen (artikel 13,§1 en artikel 22) en plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen (artikel 13,§2).

De raad merkt op dat indien het projectbesluit vervalt; het onderdeel ervan dat als RUP geldt, als RUP blijft bestaan. Dit betekent dat nog vergunningen kunnen worden afgeleverd voor niet-complexe projecten op basis van deze stedenbouwkundige voorschriften. In de mate dat de verantwoording voor die afwijking destijds zijn grondslag zou kunnen vinden in de voorgenomen realisatie van complexe projecten, bestaat deze verantwoording niet meer bij verval van het projectbesluit. In de mate dat er dus vergunningen voor niet-complexe projecten kunnen worden afgeleverd in afwijking van hogere bestemmingsvoorschriften (afwijkingen die normaal niet kunnen) stelt zich de vraag naar de verenigbaarheid ervan met het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

Om te kunnen afwijken van het bindend gedeelte van het RSV of van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan heeft de gemeenteraad instemming nodig van de Vlaamse Regering. Hetzelfde geldt voor afwijking van het bindend gedeelte van het provinciaal structuurplan of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan. De raad stelt voor om in het ontwerp van decreet ook op te nemen dat het Vlaams gewest of de provincie maar kan afwijken van het bindend gedeelte van het goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan na advies van het college van burgemeester en schepenen of de deputatie.

Bovendien benadrukt de raad dat de gemeente (of provincie of Vlaams Gewest) steeds de keuze moet hebben om te weigeren wanneer het project bijvoorbeeld niet past in de gemeentelijke (of provinciale of gewestelijke) ruimtelijke visie of niet past in de gemeentelijke (of provinciale of gewestelijke) fasering om een planinitiatief te nemen.

III.5.3 BOUWVERBOD

32. Het voorkeursbesluit kan een bouwverbod of bouwbeperkingen voor drie tot zes jaar inhouden in gebieden die in het grafisch plan worden afgebakend (artikel 28).²⁴ In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat een bouwverbod, gekoppeld aan een voorkeursbesluit, nooit kan leiden tot een schadevergoeding *'omwille van het tijdelijk karakter van deze maatregel'*. Nochtans kunnen de rechtsgevolgen van een voorkeursbesluit tot 6 jaar gelden. Indien men gedurende 6 jaar lang geconfronteerd wordt met een bouwverbod zonder enige mogelijkheid tot vergoeding, lijkt dit toch een stap te ver, zeker als er achteraf dan toch geen project gerealiseerd wordt. Een vergoedingsregeling moet worden uitgewerkt.

Het bouwverbod of de bouwbeperkingen zullen gelden in specifieke gebieden die in het grafisch plan bij het voorkeursbesluit zullen worden afgebakend. De memorie van toelichting stelt dat het aldus een kwestie is van *'gradueel pogen af te bakenen wat zeker nodig is (bij tracés van wegen is dit bijvoorbeeld het deel naar het midden van het tracé) en wat nog lang niet vastligt en waarover dus kan gediscussieerd worden'*. De raad meent dat het een zeer moeilijke afweging is om te oordelen of een deel van het gebied reeds 'zeker nodig is' (en dus een bouwverbod impliceert). In de praktijk zal dit in de meeste gevallen betekenen dat voor zeer grote delen of het gehele gebied een bouwverbod of bouwbeperkingen worden opgelegd.

In het kader van de kenbaarheid van bouwverboden en -beperkingen volgend uit een voorkeursbesluit worden in de bepalingen inzake het plannenregister in de VCRO de nodige wijzigingen doorgevoerd (zie deel IV).

²⁴ Artikel 35 vierde lid bepaalt tevens dat deze termijnen worden opgeschort zolang een beroep tot vernietiging aanhangig is bij de Raad van State.

III.5.4 WEIGERING VERGUNNING, MACHTIGING OF TOESTEMMING

33. Het ontwerp van decreet voorziet dat een vergunning, machtiging of toestemming gedurende drie tot zes jaar kan worden geweigerd als de aanvraag onverenigbaar is met het voorkeursbesluit (artikel 29).²⁵ Het ontwerp van decreet voorziet hier geen schadevergoeding; nochtans kunnen de rechtsgevolgen van een voorkeursbesluit ook hier tot 6 jaar gelden. Indien men gedurende 6 jaar lang geconfronteerd wordt met een weigering van vergunning, lijkt dit toch een stap te ver, zeker als er achteraf dan toch geen project gerealiseerd wordt. Een vergoedingsregeling moet ook hier worden uitgewerkt. De raad merkt op dat het ontwerp van decreet wel voorziet in planschade bij weigering van vergunning in het kader van een projectbesluit (zie verder artikel 54 en 55).

III.5.5 MACHTIGING TOT BETREDING VAN HET GEBIED

34. Het ontwerp van decreet voorziet dat het voorkeursbesluit instanties of personen kan aanwijzen die gemachtigd zijn om het gebied geheel of gedeeltelijk te betreden om alle nodige vaststellingen te verrichten en alle onderzoeken uit te voeren (artikel 30). Dit kan gedurende drie tot zes jaar na het goedkeuren van het voorkeursbesluit.

Dit is een zeer vergaande maatregel. De memorie van toelichting verduidelijkt immers dat betreding noodzakelijk kan zijn voor het uitvoeren van een grondboring of onderzoeken inzake bodemvervuiling of archeologie. Dit gaat toch zeer ver aangezien deze maatregelen inzake betreding kunnen zonder toestemming van de eigenaar en dit gedurende een periode van 3-6 jaar na de goedkeuring van het voorkeursbesluit.

III.5.6 ONTEIGENING TEN ALGEMENEN NUTTE

35. Het ontwerp van decreet (artikel 31) maakt de verwerving van onroerende goederen door onteigening ten algemene nutte mogelijk, indien dit vereist is voor de verwezenlijking van het voorkeursbesluit (of het projectbesluit). Dit betekent dat 3 tot 6 jaar na het vaststellen van het voorkeursbesluit (of het projectbesluit) nog onteigeningen kunnen worden opgestart. De memorie van toelichting verduidelijkt dat met het oog op de beoogde tijdsbesparing het substantieel is om op basis van het voorkeursbesluit de onteigeningsprocedure voor de 'zekere delen' te kunnen opstarten. Net zoals bij het bouwverbod (par. III.5.3) meent de raad dat het een zeer moeilijke afweging is om te oordelen of een deel van het gebied reeds 'zeker nodig is'. De raad merkt ook op dat het ontwerp van decreet bijkomend ook nog in de mogelijkheid voorziet van onteigening naar aanleiding van het projectbesluit.
36. De raad verwijst naar het ontwerp van decreet betreffende de landinrichting waar ook het instrument van 'onteigening ten algemene nutte' werd ingevoerd. De nota aan de Vlaamse Regering bij dit decreet wijst op de noodzaak om, wat onteigeningen betreft, een vergelijking op te maken met onze buurlanden, waarin zowel de procedure als de financiële compensatie aan bod moet komen. Die vergelijking werd wellicht nog niet opgemaakt. In elk geval werd ze niet aan de SARO overgemaakt.²⁶
37. De raad merkt tevens op dat op basis van de Grondwet een onteigening enkel kan worden doorgevoerd indien dit noodzakelijk is om het doel van algemeen nut te bereiken. De raad verwijst tevens naar de mogelijkheid van zelfrealisatie; indien de eigenaars bereid zijn en in staat zijn om de doelstelling te realiseren, kan de onteigeningsnoodzaak wegvallen. Een bijzondere toepassing hiervan is reeds verwoord in artikel 2.4.3 van de VCRO. In die context verdient het aanbeveling om het zelfrealisatiebeginsel inzake onteigening te verduidelijken in de

²⁵ Artikel 35 vierde lid bepaalt tevens dat deze termijnen worden opgeschort zolang een beroep tot vernietiging aanhangig is bij de Raad van State.

²⁶ Nota aan de Vlaamse Regering pag.1

memorie van toelichting.

38. Het is onduidelijk wat de toestand is van een onteigende eigenaar in het kader van een voorkeursbesluit dat geen verdere uitwerking krijgt via een projectbesluit of indien de onteigening voortvloeit uit een projectbesluit dat later vervalt. Hetzelfde geldt voor de eigenaar die getroffen werd door een voorkeursrecht. Ook hier wordt niets geregeld. Minstens moet voorzien worden in een wederoverdracht met vergoeding.
39. Artikel 32 koppelt een rooilijnenplan aan het projectbesluit. Het is onduidelijk of een voorkeursbesluit al dan niet kan gelden als rooilijnenplan. Uit de letterlijke bewoordingen van artikel 32 lijkt dit niet het geval te zijn. Volgens de memorie van toelichting zou dit mogelijk wel kunnen: *'... dat reeds opgestarte procedures voor (...) een (...) zonder meer kunnen worden verdergezet. Met andere woorden, de rechtsbasis daarvoor, uitgezet door het voorkeursbesluit, moet, al dan niet gewijzigd, zijn vervolg krijgen in het projectbesluit voor het betrokken gebied'*.²⁷

III.5.7 RECHT VAN VOORKOOP

40. Het ontwerp van decreet (artikel 33) voorziet in een recht van voorkoop in de specifieke gebieden die in het grafisch plan zijn aangeduid of in het herkenbaar onderdeel dat geldt als RUP. De raad stelt vast dat het ontwerp van decreet niet voorziet dat eigenaars van onroerende goederen die bezwaard zijn met een recht van voorkoop voor de aanvang van het openbaar onderzoek op de hoogte worden gebracht; terwijl het decreet dit wel voorziet voor rooilijnenplannen (artikel 32) en onteigeningen (31, § 4). Er wordt hieromtrent geen objectieve verantwoording gegeven. Integendeel, in de memorie van toelichting bij artikel 31 wordt gesteld dat bij onteigening en uitoefening van het recht van voorkoop de eigenaar zijn eigendom als geheel verliest, dit in tegenstelling tot de eigenaar die geconfronteerd wordt met een bouwverbod. In die redenering moet de eigenaar die getroffen wordt door een voorkeursrecht ook voor de aanvang van het openbaar onderzoek aangeschreven worden. Dit wordt hier evenwel niet voorzien.
41. De raad wijst er op dat het verlenen van een voorkeursrecht een belangrijke ingreep is op het eigendomsrecht en dus aan strikte voorwaarden van algemeen belang moet voldoen. Gezien de uitbreiding van het toepassingsgebied van het voorkeursrecht zullen er wijzigingen nodig zijn aan het decreet over de harmonisering van de voorkeursrechten.²⁸
42. Verder merkt de raad op dat meermaals in het ontwerp van decreet verwezen wordt naar artikel 30 terwijl wellicht artikel 33 met betrekking tot het recht van voorkoop bedoeld wordt (cf. artikel 57 en 60).

²⁷ Memorie van toelichting artikel 35, pag. 51.

²⁸ Zie o.a. advies van de Minaraad inzake voorkeursrechten voor SBZ. Advies Minaraad: Instrumenten van natuur- en bosbeleid in functie van instandhoudingsdoelstellingen, 25 oktober 2012, pag.25-26: *'De Minaraad pleit voor meer sensitiviteit in het gebruik dat gemaakt wordt van bestaande verwervingsinstrumenten ten aanzien van instandhoudingsdoelstellingen. De Minaraad beveelt in dat verband aan: ... 2. Dat er, wat betreft het voorkeursrecht in uitvoering van het Natuurdecreet, op decretaal niveau een rechtsstreek verband zou gelegd worden met ligging in speciale beschermingszones – nu moet een perceel in een speciale beschermingszone al eerst tot VEN verklaard worden, of tot uitbreidingszone voor een natuurreservaat behoren, vooraleer er te dien aanzien een voorkeursrecht geldt*⁴⁴. Voorwaarden voor de introductie van bijkomende voorkeursrechten zijn wel (1) dat er een publiek gekend kader met criteria ingevoerd wordt, wat betreft de zonering en het uitvoeren van het voorkeursrecht, onder meer incl. verwijzing naar het concrete "Managementplan Natura 2000"; (2) dat er bij de uitoefening van het voorkeursrecht op een neutrale wijze een doelmatigheidstoetsing gebeurt in vergelijking met het bestaande of door de kandidaat-koper gegarandeerd beheer; (3) dat er vermeden wordt dat er een voorkeursrecht uitgeoefend wordt in geval van koop/verkoop binnen een familie, tot de derde graad; (4) dat er vermeden wordt dat er een voorkeursrecht wordt uitgeoefend in het geval er een erkend gemeenschappelijk beheer is in functie van instandhoudingsdoelstellingen, dat ongewijzigd zou blijven.'

III.5.8 VERBOD OP NIEUWE BESCHERMINGEN

43. Het ontwerp van decreet (artikel 34) bepaalt tevens dat na de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit geen nieuwe beschermingsbesluiten (o.a. beschermd duingebied, beschermd landschap, bescherming als bosreservaat of natuurreservaat) kunnen genomen worden. De raad heeft hierbij geen bemerkingen.

III.5.9 INFORMATIEPLICHT

44. Het ontwerp van decreet (artikel 60) heeft belangrijke gevolgen voor de informatieplicht in het kader van vastgoedtransacties. Voor bepaalde onderhandse overeenkomsten (o.a. verkoop, verhuur van meer dan 9 jaar) wordt een bijkomende informatieplicht ingevoerd betreffende een eventueel voorkeurecht in het kader van dit decreet, evenals of het onroerend goed voorwerp uitmaakt van een projectbesluit. Het ontwerp van decreet vermeldt echter enkel de instrumenterende ambtenaar (notaris), terwijl onderhandse overeenkomsten niet steeds door een notaris worden opgemaakt. In de praktijk leidt de loutere verwijzing naar de instrumenterende ambtenaar in de wetgeving tot verwarring. De rechtbanken trekken de informatieplicht bij onderhandse overeenkomsten sowieso ook door naar de eigenaar en de vastgoedmakelaar.

De raad vraagt om meteen een duidelijke en sluitende omschrijving te hanteren die coherent is met de informatieplicht in het kader van de VCRO (waar de informatieplicht m.b.t. de stedenbouwkundige status van het onroerend goed op vandaag ook reeds geldt voor eenieder die voor eigen rekening of als tussenpersoon handelt) en met de informatieplichten voorzien in andere decreten. Hiervoor zou men zich kunnen beroepen op de omschrijving zoals voorzien in art 5.2.5 VCRO: *'... iedereen die een onderhandse akte van verkoop of van verhuring ...'*. Op die manier worden zowel de particulier als de tussenpersoon (notaris of vastgoedmakelaar) gevat. In ieder geval is vereist dat - wanneer deze informatieplicht in voege treedt - het stedenbouwkundig uittreksel en/of het inlichtingenformulier vastgoedinformatie (dat bij de gemeenten wordt opgevraagd) deze informatie bevat en idealiter dat deze informatie ook digitaal te consulteren zou zijn.

45. Verder vindt de raad het een tekortkoming dat artikel 60 bepaalt dat in de akten enkel melding moet worden gemaakt van het bestaan van een projectbesluit en niet van het bestaan van een voorkeursbesluit. Gelet op de belangrijke rechtsgevolgen van een voorkeursbesluit (o.a. bouwverbod, onteigening, voorkeurecht) vraagt de raad om in artikel 60 ook de informatieplicht ten aanzien van het voorkeursbesluit toe te voegen.

III.6 BELANGRIJKE DOORWERKING VAN HET PROJECTBESLUIT

III.6.1 SITUERING PROJECTBESLUIT

46. Het ontwerp van decreet gaat uit van een geïntegreerde vergunning en bepaalt dat het projectbesluit geldt als RUP (zie verder deel III.6.2), als omgevingsvergunning (zie verder deel III.6.3), als zaak van de wegen en nog tal van andere beslissingen (zie verder deel III.6.4). Bovendien worden met artikel 40 belangrijke rechtsgevolgen gekoppeld aan het projectbesluit (zie verder deel III.6.5).

III.6.2 PROJECTBESLUIT GELDT ALS RUP

47. Het ontwerp van decreet voorziet dat in het voorkeursbesluit kan worden opgenomen hoe zal worden afgeweken van het richtinggevend en bindend gedeelte van ruimtelijke structuurplannen en van de voorschriften van plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het

ontwerp van decreet voorziet verder dat projectbesluit *‘een herkenbaar onderdeel kan bevatten dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan en kan worden beschouwd als gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk RUP’*. Dit herkenbaar onderdeel vervangt voor het grondgebied de voorschriften van de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen (artikel 36,§1). Het is in die zin opvallend dat overal in het decreet sprake is van *‘een herkenbaar onderdeel dat geldt als RUP’*. Dat het decreet een nieuwsoortig RUP invoert, blijkt ook uit de verschillende wijzigingsbepalingen aan de VCRO (zie bijlage 1 van dit advies o.a. par. 51 en par. 53). Aanvullend stelt de raad vast dat in het ontwerp van decreet niets vastgelegd wordt over de opbouw en inhoud van het herkenbaar onderdeel dat geldt als RUP.²⁹

48. De raad merkt op dat hier aldus sterk wordt afgeweken van de procedure en de bepalingen van de VCRO. De VCRO stelt expliciet dat *‘gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen’*, dat *‘provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het provinciaal ruimtelijk structuurplan’* en dat *‘gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan’*.³⁰ Tevens wijst de raad op de belangrijke doelstelling van de VCRO (artikel 1.1.4) waarbij ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

Tevens stelt de raad vast dat met artikel 36,§2 de mogelijkheid wordt gecreëerd om voor dit RUP af te wijken van het algemeen beginsel van het VCRO (artikel 2.2.9,§2 en artikel 2.2.13, §3) dat stelt dat lagere RUP's niet mogen afwijken van hogere RUP's.

Deze bepalingen gaan veel verder dan louter procedurele aangelegenheden en betekenen een fundamentele wijziging van de beginselen van de VCRO (zie ook deel II.5).

III.6.3 PROJECTBESLUIT GELDT ALS OMGEVINGSVERGUNNING

49. Het ontwerp van decreet (artikel 38) bepaalt dat het definitief vastgestelde projectbesluit geldt als omgevingsvergunning zoals vermeld in het decreet van xxx betreffende de omgevingsvergunning. Het ontwerp van decreet bevat hieromtrent geen verdere bepalingen. Ook de memorie van toelichting is hieromtrent zeer beknopt en stelt dat het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning *‘voor de totaliteit van de beoogde handelingen’*.

Reeds eerder in dit advies wees de raad er op dat hier sterk wordt vooruitgelopen en vroeg de raad verdere afstemming met het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning (zie par. 10 van dit advies). Aangezien er nog heel wat onduidelijkheden zijn over de concrete invulling van de omgevingsvergunning kan de impact van voorgaande bepaling niet volledig gevat worden. Bovendien is onduidelijk of in de voorgestelde procedure van het ontwerp van decreet wel voldoende garanties zijn ingebouwd opdat het projectbesluit automatisch kan gelden als stedenbouwkundige vergunning en als milieuvergunning (o.a. wat betreft de dossiersamenstelling, de adviesverlening).

De raad merkt op dat de verhouding tussen het voorkeurs- en projectbesluit met de verkavelingsvergunning (of omgevingsvergunning m.b.t. het verkavelen van grond), in het bijzonder de herziening en opheffing ervan, niet geregeld is (artikel 4.6.5 VCRO).

²⁹ De memorie van toelichting bepaalt dat dit onderdeel gegevens zal bevatten zoals opgelegd door de VCRO.

³⁰ VCRO artikelen 2.2.6,§2, 2.2.9,§2 en 2.2.12, §2.

III.6.4 PROJECTBESLUIT GELDT ALS BESLISSING ZAAK VAN DE WEGEN EN ANDERE BESLISSINGEN

50. Met artikel 39 van het ontwerp van decreet wordt het projectbesluit verder ‘opgewaardeerd’. Dit artikel voorziet immers dat het projectbesluit ook automatisch kan gelden als (1) de beslissing over de zaak van de wegen, (2) de beslissing tot aanleg, wijziging of opheffing van een buurtweg, (3) een vergunning, machtiging en toelating zoals vermeld in het landschapsdecreet, het archeologisch decreet en het decreet monumenten en stads- en dorpsgezichten, (4) de vergunningen, machtigingen of afwijkingen in het kader van het bosdecreet, (5) de vergunningen, ontheffingen of afwijkingen in het kader van het natuurdecreet, enz.

Deze bepalingen gaan verder dan loutere procedurebepalingen (zie ook II.5). De gevolgen van artikel 39 gaan zeer ver en betekenen een belangrijke uitholling van de betreffende sectorale wetgeving (o.a. uitholling van de regeling inzake buurtwegen, van de bepalingen van het landschapsdecreet, het natuurdecreet en het bosdecreet). Een projectbesluit zal bovendien gelden als een conformiteitsattest conform het bodemsaneringsdecreet. Dit betekent dat diegene die het projectbesluit zal goedkeuren ook zal beoordelen in hoeverre de bodem vervuild is en bodemsaneringsmaatregelen noodzakelijk zijn.

III.6.5 PROJECTBESLUIT KAN TAL VAN BESCHERMINGEN OPHEFFEN

51. En ten slotte stelt de raad vast dat met artikel 40 van het ontwerp van decreet bepaald wordt dat het definitief vastgesteld projectbesluit diverse gewestelijke beschermingen kan afschaffen. Het gaat over het opheffen van de bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, van beschermde landschappen, beschermde archeologische momenten en zones, beschermde bosreservaten, beschermde natuurreservaten.

De impact van dit artikel is zeer vergaand. De Vlaamse overheid heeft de laatste decennia tal van gewestelijke regelgeving uitgewerkt om waardevolle gebieden en goederen in Vlaanderen te beschermen. Zo voorziet het bosdecreet bijvoorbeeld in de procedure tot bescherming van bossen. Het natuurdecreet voorziet dat waardevolle natuurgebieden kunnen beschermd worden als natuurreservaat. In het landschapsdecreet is een procedure opgenomen tot bescherming van waardevolle landschappen. Artikel 40 van voorliggend decreet betekent een belangrijke uitholling van deze regelgeving. Een dergelijke opheffing van beschermingsbesluiten moet aldus slechts toepasbaar zijn in zeer uitzonderlijke gevallen nl. bij projecten van zeer groot maatschappelijk belang. Het ontwerp van decreet bevat hier onvoldoende garanties voor (zie onder meer II.6 inzake onduidelijkheid van het toepassingsgebied).

De raad vraagt zich bovendien af hoe groot het maatschappelijk belang moet zijn om te kunnen afwijken van beschermingsbeslissingen die gericht zijn op het bewaren van erfgoed, landschappen en natuurwaarden voor de toekomstige generaties.

Het is overigens de vraag wat het lot is van afgeschafte beschermingen bij het verval van het projectbesluit, bijvoorbeeld na een termijn van 3 jaar inactiviteit (onderbreking van de werken). Het is onduidelijk of die beschermingen dan herleven, dan wel afgeschaft blijven.

52. Bovendien wijst de raad op het foutieve signaal dat met artikel 40 wordt gegeven. In die zin moet in het ontwerp van decreet duidelijker opgenomen worden dat bij de uitwerking van complexe projecten moet uitgegaan worden van duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Dit betekent onder meer dat bij de onderzoeksfase en het uitwerken van alternatieven wordt uitgegaan van het vrijwaren van de bestaande beschermingen. Bij het zoeken van een tracé voor een weg worden beschermde landschappen, natuurreservaten, bosreservaten enz. zo veel mogelijk vermeden. In dit kader verwijst de raad ook naar de wijziging die met artikel 52 van het ontwerp van decreet wordt doorgevoerd aan het landschapsdecreet (zie par.61 van dit advies) waarbij de rol van ankerplaatsen volledig wordt uitgehouden.

IV. WIJZIGINGSBEPALINGEN

53. Tal van wijzigingsbepalingen brengen wijzigingen aan in de VCRO (zie verder bijlage 1). Het ontwerp van decreet voert tevens enkele wijzigingen door aan de sectorale wetgeving inzake onroerend erfgoed met name het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, het decreet houdende bescherming van het archeologisch patrimonium en het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg (zie bijlage 2). Zoals eerder opgemerkt betreurt de raad dat niet werd geanticipeerd op het nakende Onroerenderfgoeddecreet dat een integratie en hertekening van de sectorale wetgeving inzake onroerend erfgoed inhoudt. Dit bevordert alleszins niet de transparantie van voorliggend decreet. Het is voor de raad alleszins zeer onduidelijk hoe de voorgestelde wijzigingen moeten beoordeeld worden binnen het Onroerenderfgoeddecreet.

BIJLAGE 1: WIJZIGING VLAAMSE CODEX RUIMTELIJKE ORDENING

54. Artikel 53 van het ontwerp van decreet voegt aan de VCRO (artikel 1.1.2) volgende definitie toe: *'projectbesluit: een besluit zoals vermeld in artikel 2,10° van het decreet van xxx betreffende complexe projecten'*.
55. Artikel 53 van het ontwerp van decreet wijzigt de definitie van stedenbouwkundig voorschrift (artikel 1.1.2 13° VCRO) als volgt: *'stedenbouwkundig voorschrift: een reglementaire bepaling, opgenomen in a) een ruimtelijk uitvoeringsplan, b) een plan van aanleg, c) een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 of d) het herkenbaar onderdeel van een projectbesluit dat geldt als een ruimtelijk uitvoeringsplan'*.
56. Artikelen 54 en 55 van het ontwerp van decreet voegt aan de VCRO (titel II, hoofdstuk VI inzake planbaten en planschade) volgende afdeling toe: *'Afdeling 3. Decreet betreffende complexe projecten. Artikel 2.6.20. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van overeenkomstige toepassing op bestemmingswijzigingen die worden doorgevoerd in een projectbesluit.'*
57. Artikel 56 van het ontwerp van decreet wijzigt de definitie van bestemmingsvoorschrift (artikel 4.1.1, 1° VCRO) als volgt: *'bestemmingsvoorschrift: een stedenbouwkundig voorschrift dat is neergelegd in: a) een gewestplan ..., b) een algemeen plan van aanleg..., c) een bijzonder plan van aanleg ..., d) een ruimtelijk uitvoeringsplan... of e) het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemming van een gebied conform artikel 2.2.2, §1, eerste lid, 2°'*.
58. Met artikel 57 van het ontwerp van decreet wordt artikel 5.1.1, §1, eerste lid, van de VCRO als volgt gewijzigd: *'Een plannenregister is een gemeentelijk gegevensbestand, waarin voor het grondgebied van de gemeente ten minste volgende gegevens zijn opgenomen: 1° de grafische plannen en de daarbij horende stedenbouwkundige voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, projectbesluiten en de plannen van aanleg, evenals van de niet-vervallen ontwerpen van dergelijke plannen of besluiten; 2° de aanduiding van de delen van de vigerende plannen waarop een voorkooprecht, vermeld in artikel 2.4.1 of artikel 30 van het decreet van xxx betreffende complexe projecten, geldt; ...'*
59. Met artikel 58 van het ontwerp van decreet wordt artikel 5.1.2, §1, tweede lid, van de VCRO als volgt gewijzigd: *'Het vergunningenregister omvat ten minste volgende gegevens, geordend per kadastraal perceel: 1° het kadastraal nummer, het huisnummer en de straatnaam; 2° de afgegeven stedenbouwkundige en planologische attesten; 13° elk projectbesluit als daarin uitspraak wordt gedaan over vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden; 14° elke administratieve beslissing en rechterlijke uitspraak met betrekking tot de projectbesluiten, vermeld in punt 13°, en de identiteit van de personen die beroep aantekenen; 15° het verval van de projectbesluiten, vermeld in punt 13°'*.
60. Met artikel 59 van het ontwerp van decreet wordt artikel 5.1.4, §1 van de VCRO als volgt gewijzigd: *'Art. 5.1.4. §1. De overheden die beslissingen nemen in verband met de vergunningverlening in het kader van deze codex of het decreet van xxx betreffende complexe projecten sturen ambtshalve een afschrift van elke beslissing naar het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar het betrokken onroerend goed gelegen is. De overheden die betrokken zijn in een procedure die betrekking heeft op een betwisting in het kader van deze codex of het decreet van xxx betreffende complexe projecten sturen ambtshalve een afschrift van elke dagvaarding of verzoekschrift, elke voorziening in hoger beroep of in cassatie, naar het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar het betrokken onroerend goed gelegen is. De kennisgeving, vermeld in het tweede lid, is niet vereist indien aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar het betrokken onroerend goed gelegen is, reeds een afschrift van de in het tweede lid bedoelde documenten werd toegestuurd, op basis*

van een andere bepaling van deze codex of het decreet van xxx betreffende complexe projecten.

61. Met artikel 60 van het ontwerp van decreet wordt artikel 5.2.1, §1, eerste lid, van de VCRO als volgt gewijzigd: *'Art. 5.2.1. §1. De instrumenterende ambtenaar vermeldt in alle onderhandse en authentieke akten van verkoop of van verhuring voor meer dan negen jaar van een onroerend goed, van een inbreng van een onroerend goed in een vennootschap, en ook in alle akten van vestiging van erfpacht of opstal en in elke andere akte van een eigendomsoverdracht ten bezwarende titel, met uitzondering van huwelijkscontracten en hun wijzigingen en contracten aangaande de mandeligheid: 1° of er voor het onroerend goed een stedenbouwkundige vergunning is uitgereikt; ... 4° of er op het onroerend goed een voorkooprecht rust, vermeld in artikel 2.4.1 of artikel 30 van het decreet van xxx betreffende complexe projecten; ...7° of het onroerend goed voorwerp uitmaakt van een projectbesluit.*

BIJLAGE 2: WIJZIGING REGELGEVING ONROEREND ERFGOED

62. Artikel 46 van het ontwerp van decreet wijzigt artikel 5 van het decreet monumenten en landschappen als volgt: *'Artikel 5. §1. De Vlaamse Regering stelt de ontwerpen van lijst van voor bescherming vatbare monumenten en stads- en dorpsgezichten vast. Deze ontwerpen van lijst vermelden de erfdiensbaarheden die met het oog op de bescherming, worden opgelegd. ... §8. De Vlaamse Regering kan, de Koninklijke Commissie gehoord, monumenten en stads- en dorpsgezichten van de ontwerpen van lijst schrappen.'*
63. Artikel 47 van het ontwerp van decreet wijzigt artikel 9 van het decreet monumenten en landschappen als volgt: *'Artikel 9. Het besluit waarbij het monument of stads- of dorpsgezicht in bescherming wordt genomen, heeft verordenende kracht. Er mag alleen worden van afgeweken in de door dit decreet bepaalde gevallen en vormen. De Vlaamse Regering besluit, de Koninklijke Commissie gehoord, tot het opheffen of wijzigen van het besluit tot bescherming van een monument of stads- of dorpsgezicht. Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van xxx betreffende complexe projecten, wordt de Koninklijke Commissie niet gehoord.'*
64. Artikel 48 van het ontwerp van decreet wijzigt artikel 19 van het archeologiedecreet als volgt: *'De Vlaamse Regering besluit, na advies van de commissie, tot opheffing van de inschrijving op de ontwerpen van lijst of tot inschrijving op de lijst van de beschermde archeologische monumenten en zones. Wanneer de opheffing kadert in het decreet van xxx betreffende complexe projecten, wordt de commissie niet om advies gevraagd.'*
65. Artikel 49 van het ontwerp van decreet wijzigt artikel 23 van het archeologiedecreet als volgt: *'De Vlaamse Regering besluit, na advies van de commissie, tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de lijsten van beschermde archeologische monumenten en zones. Wanneer de opheffing kadert in het decreet van xxx betreffende complexe projecten, wordt de commissie niet om advies gevraagd.'*
66. Artikel 50 van het ontwerp van decreet wijzigt artikel 13 van het landschapsdecreet als volgt: *'De gehele of gedeeltelijke opheffing of de wijziging van het besluit tot bescherming als landschap gebeurt onder de voorwaarden en in de vorm, vastgesteld voor de bescherming. Tot de vaststelling van het besluit tot definitieve wijziging of opheffing van de bescherming als landschap blijven de rechtsgevolgen van het vorige besluit van kracht. Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van xxx betreffende complexe projecten, is artikel 40 van het voormelde decreet van toepassing.'*
67. Artikel 51 van het ontwerp van decreet wijzigt artikel 22 van het landschapsdecreet als volgt: *'De Vlaamse regering kan een besluit tot voorlopige of definitieve aanduiding geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen. Daartoe wordt dezelfde procedure en vorm als voor de voorlopige respectievelijk definitieve aanduiding gevolgd. Tot de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het besluit tot definitieve wijziging of opheffing blijven de rechtsgevolgen van het vorige besluit van kracht. Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van xxx betreffende complexe projecten, is artikel 40 van het voormelde decreet van toepassing.'*
68. Artikel 52 van het ontwerp van decreet wijzigt artikel 26 van het landschapsdecreet als volgt: *'De administratieve overheid moet in al haar beslissingen inzake een eigen werk of handeling, of inzake het verlenen van een opdracht daartoe, of inzake een eigen plan of verordening, die een ankerplaats nadelig kunnen beïnvloeden: 1° voorkomen dat vermijdbare schade aan een typisch landschapskenmerk van een ankerplaats wordt veroorzaakt; 2° door schadebeperkende maatregelen te nemen, de betekenisvolle schade die aan de ankerplaats wordt aangebracht zo veel mogelijk beperken, en indien dit niet mogelijk is, herstellen en compenseren. De administratieve overheid geeft in haar beslissingen aan hoe zij rekening heeft gehouden met de verplichtingen van dit artikel. De verplichting, bepaald in dit artikel, is niet van toepassing op complexe projecten in het kader van het decreet van xxx betreffende complexe projecten.'*

ADVIES VAN DE MOBILITEITSRAAD VAN VLAANDEREN



Advies

Voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten

Brussel, 28 juni 2013

MORA_ADV_20130628_decreet_complexe_projecten
Mobiliteitsraad

Wetstraat 34-36 • 1040 Brussel • T +32 2 209 01 25 • F +32 2 217 70 08 • info@mobiliteitsraad.be • www.mobiliteitsraad.be

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten
Adviesvrager: eigen initiatief
Ontvangst adviesvraag: niet van toepassing
Adviestermijn: niet van toepassing

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 28 juni 2013

Inhoud

1. Inleiding.....	190
2. Advies.....	191
2.1. Een opstap naar een sneller en beter beleidsproces voor complexe projecten	191
2.2. Transparant voortraject met voldoende ruimte voor inspraak noodzakelijk	192

1. Inleiding

De Vlaamse Regering keurde op 24 mei 2013 het Voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten principieel goed. Het Voorontwerp legt de uitgangspunten van een nieuwe procesmatige aanpak vast voor projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen. Het Voorontwerp is een vertaling en verdere uitwerking van de Visienota van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2010 voor een versnelling en verbetering van het proces inzake investeringsprojecten¹, alsook van de Routeplanner die een methodiek aanreikt voor een geïntegreerd en convergerend beleidsproces in drie fasen (verkenningfase, onderzoeksfase en uitwerkingsfase).

De Mobiliteitsraad formuleerde op 30 april 2010 op eigen initiatief reeds aanbevelingen om te komen tot een beter en sneller beleidsproces voor infrastructuurinvesteringen in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken². Op 29 april 2011 leverde de MORA op vraag van het Projectteam Versnellen van Investeringsprojecten ook input voor de Routeplanner

Hoewel de Nota aan de Vlaamse Regering over het huidige Voorontwerp van decreet in hoofdstuk 3 duidelijk stelt dat het advies van de betrokken SAR's, waaronder ook de MORA, zal worden ingewonnen, blijkt de MORA in het voorstel van beslissing van dezelfde nota, niet meer opgenomen in de lijst van adviesraden die om advies worden gevraagd. De MORA is dan ook niet formeel om advies gevraagd over het Voorontwerp van decreet.

Aangezien voor de Mobiliteitsraad het verbeteren en versnellen van het beleidsproces voor complexe projecten al sinds zijn Mobiliteitsrapport uit 2009 een belangrijk werkt thema en aandachtspunt is, besliste de Raad om op eigen initiatief een advies uit te brengen.

Het advies beperkt zich tot een aantal hoofdlijnen, waarbij de eerdere input over de Routeplanner en de MORA-aanbeveling van 30 april 2010 het referentiekader zijn. Afstemming met het advies van de SERV is hierbij nagestreefd.

¹ De Visienota incorporeert o.m. de aanbevelingen van de commissies Berx en Sauwens alsook de resolutie van het Vlaams Parlement over een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten.

² Aanbeveling over versnellen en verbeteren van het beleidsproces voor infrastructuurprojecten in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. MORA. 30 april 2010.

2. Advies

2.1. Een opstap naar een sneller en beter beleidsproces voor complexe projecten

Uitgangspunt van het decreet is een kwalitatieve getrechterde procesaanpak met integratie van onderzoeken op basis van drie duidelijk afgelijnde beslismomenten: de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit, met een voorbereidingsfase ervoor en een onderzoeks- of evaluatiefase erna.

De MORA vindt het positief dat de Vlaamse Regering hiermee verder bouwt op de filosofie van de aanbevelingen van de commissies Sauwens³ en Berx voor een beter en sneller beleidsproces. Ook stelt de MORA vast dat het decreet een aantal bekommernissen en aandachtspunten meeneemt die de Raad eerder formuleerde in zijn aanbeveling van 30 april 2010 en de input voor de Routeplanner:

- Een ruime, onderbouwde verkenningsfase met ruimte voor participatie
- Mogelijkheid van een procesaanpak op maat
- Afstemming en integratie van, administraties, bestuursniveaus en onderzoeken
- Informatie over de doorwerking van de participatie (het voorkeursbesluit bevat een verklaring over de wijze waarop rekening is gehouden met de inspraakreacties en opmerkingen uit het openbaar onderzoek)
- Monitoring en evaluatie van de nieuwe procesaanpak.

De Raad vindt het decreet globaal genomen dan ook een goede aanzet om een beter en sneller beleidsproces voor strategische en maatschappelijk belangrijke projecten in principe mogelijk te maken.

Maar het succes van een versneld en beter beleidsproces zal uiteraard afhangen van de manier waarop in de praktijk wordt omgegaan met de bouwstenen die hiervoor worden aangereikt (in het decreet en de Routeplanner).

Door het facultatief karakter van het decreet, waarbij een initiatiefnemer voor een complex project de keuze blijft hebben tussen de nieuwe geïntegreerde, getrechterde procesaanpak of de momenteel gangbare afzonderlijke plan- en vergunningsprocedures én de mogelijkheid voor de initiatiefnemer om onderweg uit het nieuwe procesparcours te stappen, zal het nieuwe procesparcours zich effectief moeten bewijzen opdat initiatiefnemers er zullen instappen.

De Raad vindt de selectie en uitwerking op korte termijn van een voorbeeldproject volgens de nieuwe procesaanpak daarom aangewezen.

³ Uitgemond in een resolutie van het Vlaams Parlement. 3 maart 2010.

2.2. Transparant voortraject met voldoende ruimte voor inspraak noodzakelijk

Met het decreet is gekozen voor een driefasige, getrechterde aanpak met een onomkeerbaar voorkeurs- en projectbesluit na een ruim voortraject of verkenningfase.

Het decreet voorziet als eerste trap van de “drietrapsraket” een verkenningfase die moet uitmonden in een startbeslissing. De Raad is van oordeel dat een goede, onderbouwde en vooral transparante verkenningfase en startbeslissing essentieel zijn voor de kwaliteit en de snelheid van het verdere proces.

In de tweede trap (de onderzoeksfase) en de derde trap (de uitwerkingsfase) voorziet het decreet verschillende formele inspraak- en adviesmomenten (over de alternatievenonderzoeksnota, over het geïntegreerd effectenonderzoek, openbaar onderzoek over het ontwerp van voorkeursbesluit, enz.). De Memorie van Toelichting stelt dat het aangewezen is om de voor het project relevante strategische adviesraden ook reeds in de onderzoeksfase te raadplegen.

Over de rol van het middenveld en de SAR's in de ‘cruciale’ verkenningfase die leidt tot de startbeslissing is het decreet echter minder transparant (de verkenningfase is doelbewust niet vastgelegd in het decreet aangezien het decreet enkel het strikt noodzakelijke wil vastleggen). De Memorie van Toelichting geeft alleen aan dat informeel overleg met een aantal betrokken actoren en mogelijks burgerverenigingen aangewezen is.

De MORA is van oordeel dat de mogelijkheid tot reflectie over de Startnota in de agenderingsfase een breder draagvlak van bij de aanvang van het proces mogelijk maakt.

Het is in de agenderingsfase dat (via de startnota) de agendasetting wordt gedaan, dat het probleem wordt afgebakend, dat de urgentie van het probleem wordt geduid, dat een eerste zicht wordt gegeven op de mogelijke alternatieven, dat een eerste financiële raming wordt gegeven en dat het proces wordt uitgetekend, inclusief de mate en de vorm van participatie (welke actoren worden betrokken in welke mate en op welke manier).

Zoals reeds aangegeven in de input naar aanleiding van de Routeplanner vindt de MORA dat de mogelijkheid moet voorzien worden om als SAR een reflectie te geven over de Startnota indien het projecten betreft met belang op het Vlaams beleidsniveau. Het gaat hier niet om een formele stap in de adviesprocedure, met bindende adviesverplichting en/of termijnen, maar eerder over een niet-geïstitutionaliseerd klankbordmoment waarbij de SAR zelf de opportuniteit bepaalt om reacties te formuleren⁴. Uiteraard mag dit reflectiemoment het totale proces niet vertragen.

⁴ Volgende thema's kunnen hierbij aan bod komen: Is er een duidelijke visie aanwezig op de wijze waarop de participatie doorheen de verschillende processtappen wordt georganiseerd (helder participatieplan)?

Is de procesarchitectuur voldoende op maat? Met andere woorden, worden de juiste doelgroepen op het juiste moment op de juiste manier betrokken? Reflectie over de afbakening van het probleem en over het nut en noodzaak van een project en de eventuele alternatieven. Reflectie over de algemene procesarchitectuur (de verantwoordelijkheden en inbreng van de verschillende betrokken partijen, de beoogde financiering, ...), enz.

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



Advies

Decreet Complexe projecten

Brussel, 1 juli 2013

advies serv.docx

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be • www.serv.be

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet complexe projecten
Adviesvrager: Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport en Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Ontvangst adviesvraag: 30 mei 2013

Adviestermijn: 30 dagen
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 1 juli 2013



De heer Philippe Muyters
Vlaams Minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport
Phoenixgebouw
Koning Albert II-laan 19 bus 11

B - 1210 Brussel

contactpersoon
Annick Lamote
alamote@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20130701_complexe_projecten_alit

Brussel
1 juli 2013

Adviesvraag Complexe projecten

Mijnheer de minister

Op 30 mei vroeg u de SERV om advies over het voorontwerp van decreet inzake complexe projecten. Als bijlage vindt u het advies. Daarin spreekt de SERV zich in grote lijnen positief uit over de voorgestelde nieuwe geïntegreerde procedure voor complexe projecten.

Het vastleggen van formele procedures garandeert evenwel nog geen daadwerkelijke verbetering en versnelling. Hiervoor moeten een aantal belangrijke randvoorwaarden vervuld zijn, die in het advies worden vermeld.

De SERV doet in zijn advies ook enkele voorstellen om de tekst van het voorontwerp te verbeteren. Zo moet bv. het criterium “groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang” beter omschreven worden zodat het duidelijk is welke projecten toegang hebben tot de geïntegreerde procedure.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter

CC: Minister Joke Schauvliege, minister Crevits

Inhoud

Krachtlijnen	199
Advies	200
1. Inleiding	200
2. Algemene beoordeling	201
3. Aanbevelingen bij het voorontwerp van decreet	202
3.1. Hoofdstuk 1 : definities	202
3.2. Hoofdstuk 2 : besluitvormingsprocedure	203
3.3. Hoofdstuk 3 : rechtsgevolgen	205
3.4. Hoofdstuk 4 : uitvoeringsfase en monitoring	206
3.5. Hoofdstuk 5 : verval voorkeurs- en projectbesluit	206
3.6. Hoofdstuk 7 : beroep	206
Referentielijst	207

Krachtlijnen

De SERV is in grote lijnen positief over het voorontwerp van decreet inzake complexe projecten. Het komt in grote mate tegemoet aan eerdere adviezen van de SERV hierover. De raad onderschrijft ook de keuzevrijheid tussen de nieuwe geïntegreerde procedure en het reguliere sequentieel traject en ondersteunt de keuze van de Vlaamse Regering om naast het decreet te werken met een evolutieve Routeplanner.

Het vastleggen van formele procedures garandeert evenwel nog geen daadwerkelijke verbetering en versnelling. Hiervoor moeten een aantal belangrijke randvoorwaarden vervuld zijn. Zo vergt de voorgestelde procesaanpak een vrij grondige wijziging van de ambtelijke en politieke cultuur en in veel gevallen ook van de mentaliteit van de betrokken initiatiefnemers. Veel zal ook afhangen van het voorkeursbesluit. Het juiste detailniveau vinden waarop dit besluit en de voorafgaande rapportages moeten uitgewerkt worden, wordt een moeilijke evenwichtsoefening. Daarnaast wordt de nood aan een zogenaamde “bestuurlijke lus” bij de Raad van State groter omdat de kans op procedurefouten toeneemt.

Ten aanzien van de tekst van het voorontwerp vraagt de SERV onder meer om:

- “complexe projecten” duidelijker af te bakenen. De begrippen groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang zijn te vaag en kunnen op de verschillende bestuursniveaus anders ingevuld worden.
- te bepalen dat de overheid die bevoegd is voor het voorkeurs- en projectbesluit ook bevoegd is voor de startbeslissing.
- de raadpleging over de alternatievenonderzoeksnota te verduidelijken en over de procesnota een ruime consultatie van de geëigende actoren en adviesinstanties te voorzien.
- ervoor te zorgen dat reeds bij het openbaar onderzoek over het voorkeursbesluit duidelijkheid wordt geschapen of er compenserende maatregelen nodig zijn en wat de aard, grootteorde en locatie ervan zijn (op strategisch niveau).
- te onderzoeken hoe met de mogelijks zeer verregaande rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit zal worden omgegaan.

Advies

1. Inleiding

Situering van de adviesvraag

Op 30 mei 2013 ontving de SERV een adviesvraag over een voorontwerp van decreet inzake complexe projecten.

De adviesvraag kadert in het beleid inzake versnelling van investeringsprojecten. In de visienota van 15 oktober 2010 kondigde de Vlaamse Regering een nieuwe procesaanpak aan voor complexe (investerings)projecten. Die nieuwe aanpak werd geconcretiseerd in een voorlopig voorstel van “Routeplanner” en bestaat uit vier fasen (verkenningfase, onderzoeksfase, uitwerkingsfase, uitvoeringsfase) en drie beslismomenten (startbeslissing, voorkeursbesluit en projectbesluit).

Het voorontwerp van decreet legt nu de uitgangspunten van deze procesaanpak vast. Om maatwerk en flexibiliteit zo veel mogelijk te garanderen beperkt het decreet zich tot de procedurele aspecten die decretale verankering behoeven. Het voorontwerp bevat weinig bepalingen die nog moeten geregeld worden via uitvoeringsbesluiten. Men kiest er namelijk voor om te werken via een evolutieve Routeplanner.

Het voorontwerp richt zich concreet op projecten die zowel een ruimtelijk planproces als een geïntegreerd vergunningenproces noodzaken en die bovendien van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang zijn. Voor deze projecten wordt een facultatieve nieuwe procedure uitgewerkt die de plan- en vergunningsprocedures integreert en twee nieuwe overheidsbesluiten introduceert (het voorkeursbesluit en het projectbesluit).

Toelichting bij het advies

De SERV heeft eerder diverse adviezen over versnelling van investeringen uitgebracht¹ en heeft ook over het voorlopige voorstel van “Routeplanner” geadviseerd. De SERV verwijst dan ook naar deze eerdere adviezen voor de algemene uitgangspunten en bredere context waarbinnen het voorliggende advies moet worden gezien.

Hierna volgt eerst een algemene beoordeling. Daarna formuleert de SERV een aantal concrete aanbevelingen.

¹ Zie referentielijst achteraan.

2. Algemene beoordeling

Globaal genomen positief

De SERV spreekt zich in grote lijnen positief uit over het voorontwerp. Enkele belangrijke aanbevelingen die de SERV formuleerde in eerdere adviezen² zijn daarin duidelijk meegenomen. De SERV wil in het bijzonder ook zijn waardering uitspreken over de voorbereiding en onderbouwing van het dossier en de kwaliteit van de documenten van de adviesvraag.

De SERV onderschrijft de keuzevrijheid die gelaten wordt tussen de geïntegreerde procedure en het reguliere sequentieel traject. Ook bij de invoering van het integratiespoor van het project-MER/VR in de milieu- en stedenbouwkundige vergunning drong de raad aan op keuzevrijheid³, welke aanvankelijk niet voorzien was.

De SERV ondersteunt ook de keuze van de Vlaamse Regering om naast het decreet te werken met een evolutieve Routeplanner. Hij onderschrijft tevens het voorstel om op de website van de Routeplanner melding te maken van de projecten die beschouwd worden als van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang en van goede en minder goede voorbeelden (als monitoringssysteem). Naast een Vlaamse website zijn wellicht nog andere communicatiemiddelen nodig gelet op de mogelijks grote verscheidenheid aan invullingen van een “complex project” op lokaal vlak.

Maar belangrijke randvoorwaarden voor welslagen in de praktijk

Het voorontwerp legt formele procedures vast, maar dit is nog geen garantie voor een verbetering van de besluitvorming en een versnelling van het besluitvormingsproces. De SERV ziet een aantal belangrijke randvoorwaarden die moeten vervuld zijn voor een daadwerkelijke verbetering en versnelling.

Ten eerste beklemtoont de SERV dat de voorgestelde procesaanpak een vrij grondige wijziging vergt van de ambtelijke en politieke cultuur. Daarnaast kan het gebrek aan politieke daadkracht een snelle realisatie van projecten verhinderen. De SERV is hierop reeds uitgebreid ingegaan in zijn advies over versnelling van investeringen en recent in zijn advies over het decreet betreffende de omgevingsvergunning. Deze problematiek is dus ruimer dan complexe projecten en geldt ook voor reguliere projecten.

Daarnaast zal in veel gevallen ook een mentaliteitswijziging bij de betrokken initiatiefnemers (zowel publieke als private) nodig zijn om daadwerkelijk te investeren in kwaliteitsvolle formele en informele processen en procedures, met de nodige aandacht voor draagvlak en participatie.

Ten tweede zal veel afhangen van het voorkeursbesluit, het zogenaamde “point of no return”. Het vergt een moeilijke evenwichtsoefening om het juiste detailniveau te vinden waarop het voorkeursbesluit en de rapportages die eraan voorafgaan moeten uitgewerkt

² SERV-advies van 26 mei 2010 [Versnelling van investeringsprojecten](#)

SERV-advies van 4 mei 2011 [Routeplanner projectgedreven processen](#)

³ SERV-Minaraad-advies van 1 juni 2011 [Invoeging integratiespoor van project-MER/VR in de milieu- en stedenbouwkundige vergunning](#)

worden. Enerzijds moeten ze voldoende gedetailleerd zijn om op strategisch niveau een adequate beoordeling van de verschillende alternatieven toe te laten en het voor derde belanghebbenden mogelijk te maken een zekere inschatting te maken. Het is immers vaak pas wanneer de effecten concreter worden dat er een duidelijk beeld ontstaat van de mogelijke impact. Dit vereist een inzicht in de effecten op vlak van onder andere milieu (MER), mobiliteit (MOBER) en landbouw (LIS/LER), wat ondermeer van belang is in het kader van het vereiste flankerend beleid indien dit noodzakelijk is. Anderzijds mogen ze niet te algemeen of abstract van aard zijn, omdat dit de keuze voor een bepaald alternatief als “point of no return” bemoeilijkt.

Ten derde wijst de SERV erop dat de nood aan een zogenaamde “bestuurlijke lus” bij beroepsprocedures bij de Raad van State groter wordt. Immers via het integratieproces worden aparte processen geïntegreerd met verschillende procedurestappen. Hierdoor lijkt de kans op procedurefouten groter, wat het proces aanzienlijk kan vertragen.

3. Aanbevelingen bij het voorontwerp van decreet

Hierna geeft de SERV een aantal concrete aanbevelingen bij het voorontwerp van decreet. De raad volgt hierbij de hoofdstukken van het decreet.

3.1. Hoofdstuk 1: definities

Baken duidelijker af wat een complex project is

Complexe projecten worden gedefinieerd als “projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen”.

Duidelijk is dat het projecten betreft die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen. Minder duidelijk is het bijkomend criterium “groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang”. Het decreet geeft hieraan geen verdere invulling. Dat lijkt nochtans nodig, vermits deze definitie de toegang tot het decreet regelt en omdat het decreet de mogelijkheid creëert om van diverse afwijkingsbepalingen op de normale procedures gebruik te maken (dus niet alleen een procedure sui generis, maar ook afwijking op diverse sectorale regelgevingen). De Memorie bevat wel enkele voorbeelden, maar op basis daarvan is het moeilijk in te schatten of een project al dan niet in aanmerking zal komen voor de nieuwe geïntegreerde procedure. De bevoegde overheid zal bij het nemen van de startbeslissing het “groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch” karakter van het project moeten motiveren. De SERV vreest dat hieraan een verschillende invulling zal gegeven worden, die verschilt zowel tussen de bevoegdheidsniveaus als tussen gemeenten en provincies onderling.

Volgens de SERV creëert de verwijzing naar de bevoegdheidsindeling van het nieuwe omgevingsvergunningendecreet daarnaast verwarring. Daardoor wordt immers verwezen naar zowel de klassenindeling als de zogenaamde gesloten lijsten op Vlaams en provinciaal niveau. Zijn projecten die op deze lijsten staan als complex te beschouwen van zodra ze ook een ruimtelijk planproces vergen? Zo ja dan wordt best expliciet verwezen naar deze lijsten.

Om bovenstaande redenen vraagt de SERV om meer criteria decretaal te verankeren zodat op voorhand duidelijker is welke projecten in aanmerking komen voor de nieuwe procedure en welke niet. Volgens de RIA⁴ zullen investeerders de overheid moeten overtuigen dat hun project een groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang heeft. Het is dus zinvol dat zij hiervoor over voldoende handvaten beschikken.

Waarom andere bevoegde overheden als bij de omgevingsvergunning?

De startbeslissing wordt gedefinieerd als een beslissing van de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad. Dezelfde organen worden verder in het decreet ook aangeduid als bevoegde instanties. De SERV vraagt zich af waarom niet geopteerd werd voor de Bestendige Deputatie en het College van Burgemeester en Schepenen als bevoegde instanties. Deze zijn immers samen met de Vlaamse Regering bevoegd voor de omgevingsvergunning. De SERV mist de motivatie van de keuze voor provincie- en gemeenteraad.

3.2. Hoofdstuk 2: besluitvormingsprocedure

Verhelder wie bevoegd is voor de startbeslissing en wie moet financieren

Het decreet laat in het midden welk bevoegdheidsniveau de startbeslissing neemt. Het nemen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit daarentegen volgt de logica van de omgevingsvergunning. Volgens de Memorie is het wel de bedoeling dat al bij de startbeslissing duidelijk wordt wie bevoegd zal zijn voor de verdere processtappen. Ingeval het project bestaat uit meerdere subprojecten, is het vooraf niet duidelijk wie bevoegd is en zullen hierover afspraken moeten gemaakt worden vermits maar één overheid bevoegd kan zijn.

De SERV vindt de aanduiding van één bevoegde overheid een goede zaak, maar vreest dat het openlaten van de startbeslissing de rechtszekerheid van de initiatiefnemers in het gedrang kan brengen. Zo bestaat de mogelijkheid dat geen enkele overheid zich geroepen voelt om een startbeslissing te nemen. De initiatiefnemer kan als het ware van het kastje naar de muur worden gestuurd. Dit kan in de hand gewerkt worden doordat de bevoegde overheid ook moet instaan voor de financiering van de planschadetekosten en eventuele compenserende maatregelen verbonden aan het project.

Volgens de SERV moet daarom van in het begin, dus al bij de startbeslissing, duidelijk zijn wie bevoegd is en wie zal instaan voor de financiering. Het meest logisch zou zijn dat de overheid bevoegd voor het voorkeurs- en projectbesluit ook de startbeslissing neemt. Uiteraard moet de bevoegde overheid steeds de keuze hebben om te weigeren wanneer een project niet past in de ruimtelijke visie of in de fasering om een initiatief te nemen.

Verduidelijk raadpleging over alternatievenonderzoeksnota

Het decreet bepaalt dat het publiek geraadpleegd wordt over de alternatievenonderzoeksnota. Het is onduidelijk op welke manier dit zal gebeuren, wat het onderscheid is met de openbare onderzoeken over het ontwerp van

⁴ Reguleringsimpactanalyse voor het decreet complexe projecten p. 49.

voorkeursbesluit en over de ontwerpen van projectbesluit en MER, en hoe het resultaat van het informele onderzoek verder zal worden meegenomen. De SERV vraagt dat dit verder wordt toegelicht in de Memorie. Het lijkt bovendien wenselijk dat de Routeplanner hiervoor kwaliteitsvereisten bevat zonder te evolueren in de richting van formele procedures.

De SERV drong daarnaast eerder reeds⁵ aan op ruimere inspraakmogelijkheden in een vroegere procesfase. Dit is nodig om een breed draagvlak te creëren. Nu wordt het publiek pas geconsulteerd over de synthesenota en over het ontwerp van voorkeursbesluit. De raad verwijst in dit verband naar de Nederlandse tracé-wet-procedure. Deze bestaat uit 9 stappen. De eerste stap is de opmaak van een zogenaamde startnotitie, die in de tweede stap wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek.

De SERV vraagt om in de uitvoeringsbesluiten een ruime consultatie over de procesnota te voorzien. Concreet betekent dit minstens een verplichte kennisgeving van de procesnota aan de actoren en adviesinstanties op de geëigende niveaus (bv. Saro, Procoro's, Gecoro's, evt. SERR's en RESOC's). Indien zij dit opportuun achten, kunnen zij op eigen initiatief een advies formuleren over of reactie geven op de startnota.

Breng eventuele compensaties tijdig in beeld

De bevoegde overheid stelt na het openbaar onderzoek het voorkeursbesluit definitief vast. Indien nodig moet ook een passende beoordeling gebeuren en moet het voorkeursbesluit rekening houden met de conclusies van de passende beoordeling. Zijn deze negatief, dan kan onder bepaalde voorwaarden⁶ en mits het nemen van compenserende maatregelen het voorkeursbesluit toch definitief vastgesteld worden.

Indien een passende beoordeling noodzakelijk is, vraagt de SERV om in de alternatievenonderzoeksnota en ook in de synthesenota duidelijk te maken voor welke alternatieven er compenserende maatregelen nodig zijn, en wat de aard, de grootteorde en locatie ervan zijn (op strategisch niveau). Dit kan immers mee de keuze voor een bepaald alternatief bepalen. Duidelijke en transparante communicatie hierover is aangewezen.

Vermijd feedbackloops

De SERV is voorstander van de getrechterde besluitvorming, waarbij eerst de verschillende alternatieven worden afgewogen en vervolgens de concrete uitwerking en eventuele flankerende maatregelen van het gekozen alternatief worden uitgetekend. Zogenaamde feedbackloops tussen de verschillende fasen in de besluitvorming kunnen in uitzonderlijke gevallen nodig blijken, maar moeten worden vermeden door maximale zorg voor een correct en kwaliteitsvol procesverloop. Anders wordt de potentiële meerwaarde van het decreet nagenoeg volledig onderuit gehaald. Eventuele feedbackloops mogen in geen geval de rechtszekerheid van de initiatiefnemer

⁵ Adviezen Versnelling van investeringsprojecten en Routeplanner projectgedreven processen.

⁶ Indien er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn en het project om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard toch moet gerealiseerd worden.

ondermijnen, noch de garantie op inspraak en participatie over een volledig dossier ondergraven.

Garandeer integratie

De SERV hecht veel belang aan geïntegreerde adviezen en geïntegreerde effectbeoordelingen⁷.

Wat advisering betreft wordt hieraan tegemoetgekomen via een formele adviesronde voor het openbaar onderzoek van het voorkeursbesluit. Deze wordt nog vooraf gegaan door een informele adviesronde. De SERV vindt dit een goede zaak, maar vraagt zich af hoe zal omgegaan worden met adviesinstanties die geen advies uitbrengen op de adviesvergadering. Volgens de Memorie gaan zij dan voorbij aan hun adviesvereiste. Maar kunnen zij alsnog bemerkingen inbrengen via het openbaar onderzoek en hoe zal daar dan mee omgegaan worden? Dit zou het bekomen van een geïntegreerd advies kunnen ondergraven.

De SERV is daarnaast voorstander van een geïntegreerd onderzoeksrapport waarin de resultaten van alle onderzoeken worden samengebracht. De synthesesnota moet vervolgens op een heldere en geïntegreerde manier de effecten per alternatief op een rij zetten om een globale beoordeling mogelijk te maken. De synthesesnota moet dus meer zijn dan de loutere bundeling van de samenvattingen van de afzonderlijke effectenonderzoeken.

3.3. Hoofdstuk 3: rechtsgevolgen

Onderzoek mogelijkheid om schade te vergoeden

De mogelijke rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit gaan zeer ver. Zo kunnen bouwverboden en –beperkingen, onteigeningen en recht van voorverkoop opgelegd worden, kunnen vergunning geweigerd worden en kan grondgebied betreden worden voor allerlei onderzoeken en dit gedurende 3 jaar (verlengbaar tot 6 jaar). Het is echter niet duidelijk hoe met de implicaties van deze rechtsgevolgen voor de betrokkenen zal worden omgegaan (bv. schadevergoeding?). Dit moet verder bekeken en geregeld worden.

Voorzie ook individuele kennisgeving bij bouwverbod of –beperking

Ingeval van onteigening wordt een individuele kennisgeving voor de aanvang van het openbaar onderzoek vooropgesteld. Bij bouwverboden –of beperkingen wordt geen individuele kennisgeving voorzien. De Memorie licht toe dat in de VCRO zal ingeschreven worden dat bouwverboden en -beperkingen zullen moeten opgenomen worden in het plannenregister. De SERV vraagt om ook voor bouwverboden en –beperkingen een individuele kennisgeving te voorzien aan de eigenaars en deze aan te sporen ook de eventuele (toekomstige) gebruikers volledig en omstandig te informeren.

⁷ Advies Versnelling van investeringsprojecten en Advies conceptnota Omgevingsvergunning.

3.4. Hoofdstuk 4: uitvoeringsfase en monitoring

Aandacht voor monitoring en evaluatie

Het voorontwerp bevat een bepaling inzake monitoring en evaluatie op individueel projectniveau. De SERV onderschrijft dit en vindt het een goede zaak dat “indien passend” bestaande monitoringsregelingen gebruikt worden.

Naast monitoring en evaluatie op individueel vlak pleitte de SERV ook voor meta-evaluaties om de procedures zelf grondig te evalueren, zodat kan worden nagegaan of ze ook effectief leiden tot een verbetering van de besluitvorming en een versnelling van de besluitvormingsprocessen. Ook hieraan lijkt tegemoet gekomen te worden. De RIA vermeldt immers dat een beleidsdomeinoverschrijdende ambtelijke commissie zal worden opgericht die de implementatie van het decreet zal opvolgen en waar nodig verbetervoorstellen zal uitwerken.

3.5. Hoofdstuk 5: verval voorkeurs- en projectbesluit

Geef snel duidelijkheid bij verval van voorkeur- of projectbesluit

Het voorontwerp bepaalt dat het voorkeursbesluit automatisch vervalt indien binnen de 6 jaar geen projectbesluit wordt vastgesteld. Deze termijn wordt geschorst ingeval er een beroepsprocedure tot nietigverklaring loopt bij de Raad van State. Deze termijn kan dus nog oplopen.

De SERV wijst op de negatieve gevolgen voor eigenaars die omwille van het voorkeursbesluit geconfronteerd worden met een bouwverbod of –beperking of een onteigening ten algemene nut of recht van voorverkoop. Zij hebben er alle belang bij snel duidelijkheid te hebben over het verval van het voorkeursbesluit. Het zelfde geldt bij verval van het projectbesluit.

3.6. Hoofdstuk 7: beroep

Schrapping georganiseerd administratief beroep is positief

Hoewel het projectbesluit door één overheid wordt genomen zal het in de praktijk aspecten bevatten die tot meerdere bevoegdheidsniveaus behoren. De integrale procedure zou moeten leiden tot een gedragen projectbesluit. Een administratief beroep tegen dergelijk besluit zou dan behandeld worden door een overheid die betrokken was bij de voorbereiding ervan. De SERV pleitte eerder reeds voor de schrapping van administratief beroep om te vermijden dat overheden en overheidsorganen mekaar beslissing te pas en te onpas aanvechten.

Referentielijst

SERV-advies van 26 mei 2010 [Versnelling van investeringsprojecten](#)

SERV-advies van 4 mei 2011 [Routeplanner projectgedreven processen](#)

SERV-Minaraad-advies van 1 juni 2011 [Invoeging integratiespoor van project-MER/VR in de milieu- en stedenbouwkundige vergunning](#)

SERV-Minaraad-SALV-advies van 2 maart 2012 [Conceptnota omgevingsvergunning](#)

SERV-Minaraad-SALV-advies van 30 maart 2012 [Conceptnota permanente milieuvergunning](#)

SERV-advies van 10 juni 2013 [Decreet omgevingsvergunning](#)

GEZAMENLIJK ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD
VAN VLAANDEREN EN VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD
VOOR LANDBOUW EN VISSERIJ



Gezamenlijk advies

het ontwerpdecreet complexe projecten

Het ontwerpdecreet betreffende complexe projecten

Datum van goedkeuring	4 juli 2013
Volgnummer	2013 32
Coördinator + e-mailadres	Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be; Dirk Van Guyze, dirk.vanguyze@lv.vlaanderen.be

Inhoud

Krachtlijnen	213
Procesbeschrijving.....	215
Dossierbeschrijving	216
 1 Het ontwerpdecreet betreffende complexe projecten	 216
1.1 Doelstelling van het ontwerpdecreet.....	216
1.2 Besluitvormingsprocedure voorzien in het ontwerpdecreet	217
 2 Voorgeschiedenis	 219
Aanbevelingen	221
 3 Algemene beoordeling	 221
4 Thematische bespreking	225
 4.1 Toegang tot het ontwerpdecreet	 225
4.1.1 <i>Verduidelijk de definitie van "complex project"</i>	225
4.1.2 <i>Differentieer de toepassing van het ontwerpdecreet</i>	230
 4.2 Bestaande mogelijkheden voor snellere en betere procedures	 231
4.2.1 <i>Benut ook bestaande mogelijkheden voor snellere en betere procedures ...</i>	231
4.2.2 <i>Optimaliseer de m.e.r.-praktijk.....</i>	231
 4.3 Bevoegdheidsverdeling	 233
4.3.1 <i>Zorg dat een startbeslissing door alle bevoegde overheden wordt</i>	
<i>onderschreven</i>	233
4.3.2 <i>Werk aan een andere politieke en ambtelijke cultuur.....</i>	234
4.3.3 <i>Voorzie een jaarlijkse rapportering aan het Vlaams Parlement</i>	235
4.3.4 <i>Voorzie een evaluatiebepaling in het decreet.....</i>	235
4.3.5 <i>Respecteer het bestaande onderscheid tussen politieke en ambtelijke</i>	
<i>beslissingen.....</i>	236
 4.4 Inspraak en participatie	 236
4.4.1 <i>Voorzie minimale proceswaarborgen</i>	237
4.4.2 <i>Voorzie een breed stakeholderoverleg bij de start van de verkenningsfase ..</i>	238
4.4.3 <i>Stem consultatie af op de fase in het proces</i>	239
4.4.4 <i>Geef feedback aan de betrokken actoren</i>	240
4.4.5 <i>Verzekert een onafhankelijk procesmanagement.....</i>	241
 4.5 Klikmoment.....	 242
4.6 Rechtsgevolgen.....	243
4.7 Conformiteit met Europese regelgeving	245
4.7.1 <i>Conformiteit met de m.e.r.-richtlijnen</i>	245
4.7.2 <i>Conformiteit met de Habitatrichtlijn</i>	247
4.7.3 <i>Conformiteit met de Richtlijn Industriële Emissies</i>	251
 Algemene conclusie	 256

Krachtlijnen

- [1] De Raden waarderen het dat de Vlaamse Regering met voorliggend ontwerpdecreet tegemoet wil komen aan een terechte bezorgdheid om grote infrastructuur- en investeringsprojecten op een betere manier, met betere inspraak- en participatiemogelijkheden en binnen een redelijkere termijn te realiseren. Door de belangrijkste processtappen en -principes decretaal vast te leggen, kan het besluitvormingsproces over complexe projecten in de toekomst op een meer transparante manier verlopen dan vandaag vaak het geval is, zeker wat betreft het voortraject. De Raden onderschrijven ook de principes van een kwaliteitsvolle procesaanpak zoals voorzien in artikel 5 §1 van het ontwerpdecreet.
- [2] De Raden hebben echter een aantal kritische vragen en opmerkingen bij voorliggend ontwerpdecreet.

Het ontwerpdecreet omschrijft het begrip “complex project” slechts zeer vaag. Het is daardoor zeer onduidelijk welke en hoeveel projecten er precies in aanmerking zullen komen om de procedure in het ontwerpdecreet te volgen. De grote discretionaire beoordelingsbevoegdheid die de bevoegde overheid hierdoor krijgt bij het nemen van een startbeslissing, in combinatie met de voorgedefinieerde structuur van het voorkeurs-/projectbesluit waarin geen mogelijkheid tot het nemen van een weigeringsbeslissing is voorzien, brengt volgens de Raden een aantal risico's met zich mee. Zo kan de vage omschrijving van de toegang tot het ontwerpdecreet volgens de Raden leiden tot een schending van het gelijkheidsbeginsel, in het bijzonder op lokaal niveau.

Het ontwerpdecreet biedt de mogelijkheid om af te wijken van plannen en beschermende maatregelen die tot stand zijn gekomen op basis van een andere besluitvormingsprocedure waar er een andere en mogelijk meer algemene belangenafweging aan de orde was. Hiermee creëert het ontwerpdecreet volgens de Raden een ander inhoudelijk beoordelingskader voor complexe projecten dan voor projecten die de reguliere procedures doorlopen. In die zin kan het ontwerpdecreet, in tegenstelling tot het bepaalde in artikel 4, volgens de Raden niet beschouwd worden als louter een *procedu-*redecreet.

De mogelijkheid om aan een projectbesluit dermate verregaande rechtsgevolgen te verbinden, moet volgens de Raden beperkt worden toegepast. De Raden menen daarom dat de toepassing van het ontwerpdecreet moet worden gedifferentieerd in functie van verschillende “types” projecten. Als leidraad stellen de Raden dat enerzijds projecten die uitsluitend een geïntegreerd vergunningen- en planproces nodig hebben, gebruik kunnen maken van de in het ontwerpdecreet voorziene geïntegreerde besluitvor-

mingsprocedure. De verregaande rechtsgevolgen van het voorkeurs- en projectbesluit moeten daarentegen worden voorbehouden voor (publieke en private) projecten die voldoen aan een beperktere en duidelijk omschreven invulling van de notie "groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang" waarvan minstens de principes decretaal zijn vastgelegd. Volgens de Raden hoort deze beperktere en duidelijk omschreven invulling in belangrijke mate te steunen op de behoefte aan een breed vooroverleg en een volwaardig alternatievenonderzoek in de voorfase.

De nieuwe procedure vergt een andere manier van (samen)werken zowel binnen de overheidsinstanties, als tussen overheid en initiatiefnemer en met het betrokken publiek. De mate waarin het ontwerpdecreet effectief zal leiden tot het sneller en beter realiseren van belangrijke investeringsprojecten zal volgens de Raden dan ook niet alleen bepaald worden door de nieuwe geïntegreerde besluitvormingsprocedure maar even zeer door de manier waarop deze procedure in de praktijk wordt toegepast (het *proces*-verloop). Wat dit betreft, is er volgens de Raden zowel op gemeentelijk, provinciaal als Vlaams niveau nog veel ruimte voor verbetering. De Raden zijn daarom van mening dat de kwalitatieve procesaanpak in het ontwerpdecreet te vrijblijvend is opgevat.

- [3] Het ontwerpdecreet creëert een nieuwe besluitvormingsprocedure met enerzijds een zeer vage toegangsregeling, maar die anderzijds wel een aantal verregaande rechtsgevolgen creëert. De Raden missen dan ook een algemene evaluatiebepaling in het ontwerpdecreet.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag Minaraad	28 mei 2013
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 11.2.1. §1, 4°
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	SALV
Overlegcommissie	Werkcommissie strategie en governance
Vergaderingen: soort + datum	WCSG 14 juni 2013, WCSG 19 juni 2013, WCSG 27 juni 2013

- [4] De adviesvraag werd gesteld door Vlaams minister van Leefmilieu Schauvliege. De Minaraad ontving de adviesvraag op 28 mei 2013, de SALV ontving de adviesvraag op 4 juni 2013. De adviestermijn bedraagt 30 dagen. 5 juni vond er een hoorzitting plaats waarop het ontwerpdecreet betreffende complexe projecten werd toegelicht door Luc Goedertier (RWO), David Stevens (LNE) en Bert De Bondt (MOW). De werkcommissie strategie en governance van de Minaraad, aangevuld met het secretariaat van de SALV, vergaderde over ontwerpversies van dit advies op 14, 19 en 27 juni 2013.
- [5] De Minaraad keurde het advies goed op 4 juli 2013. De SALV keurde het advies, na een schriftelijke procedure, goed op 5 juli 2013.

Dossierbeschrijving

1 Het ontwerpdecreet betreffende complexe projecten

1.1 Doelstelling van het ontwerpdecreet

[6] Met voorliggend ontwerpdecreet beoogt de Vlaamse Regering een nieuwe facultatieve besluitvormingsprocedure “sui generis” te introduceren die specifiek bedoeld is voor zogenaamde “complexe projecten”. Het proces, en de procedure die eraan gekoppeld is, moet een optimaler, gestroomlijnder, geordender en parallel verloop kennen ten opzichte van de huidige afzonderlijke, sequentiële procedures en stappen die moeten worden doorlopen in functie van het wijzigen van een bestemming door een ruimtelijk uitvoeringsplan en het bekomen van de onderscheiden vergunningen. Complexe projecten kunnen in de huidige situatie geen beroep doen op één integrale en overkoepelende procedure, zodat het ontwerpdecreet een legistische leemte opvult.

[7] Artikel 4 van het ontwerpdecreet stelt dat het ontwerpdecreet geen afbreuk doet aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgelegd in de relevante sectorale regelgeving. Ook de memorie van toelichting stelt uitdrukkelijk dat het ontwerpdecreet een *proceduredecreet* is, waarbij niet geraakt wordt aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld in sectorale regelgeving. Het ontwerpdecreet zou, aldus de memorie bij artikel 4, enkel afwijken van de procedures in de sectorale wetgeving.

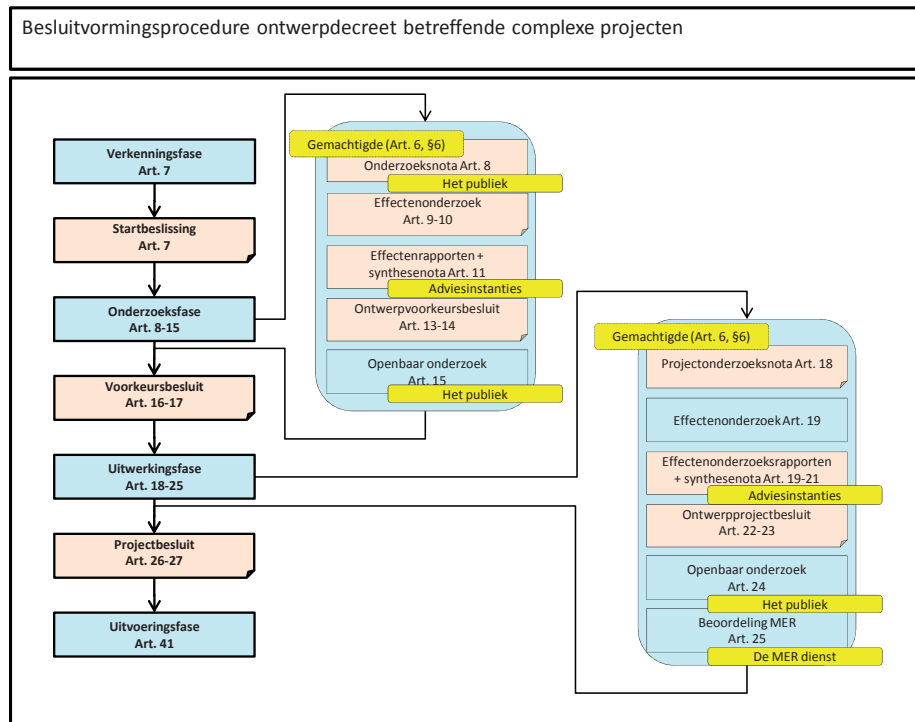
De enige uitzondering hierop zijn de milieueffectrapportage en de passende beoordeling. De plan-m.e.r.-richtlijn en de project-m.e.r.-richtlijn worden met name rechtstreeks geïmplementeerd in voorliggend ontwerpdecreet, waardoor de m.e.r.-bepalingen in het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) in principe terzijde geschoven worden. Ook artikel 36ter, §§ 3 tot en met 6 van het decreet Natuurbehoud, dat de omzetting vormt van artikel 6, leden 3 en 4 van de Habitatrichtlijn, is niet van toepassing voor complexe projecten die de procedure van het ontwerpdecreet volgen aangezien het ontwerpdecreet zelf voorziet in de omzetting van deze bepalingen uit de Habitatrichtlijn.

[8] Enkel het strikt noodzakelijke wordt procedureel vastgelegd in voorliggend ontwerpdecreet.

1.2 Besluitvormingsprocedure voorzien in het ontwerpdecreet

- [9] Het ontwerpdecreet introduceert een nieuwe geïntegreerde besluitvormingsprocedure “sui generis”, gekoppeld aan twee nieuwe overheidsbesluiten, met name het voorkeursbesluit en het projectbesluit. Aangezien het ontwerpdecreet heel wat nieuwe begrippen introduceert, wordt de besluitvormingsprocedure hieronder kort toegelicht.

Figuur 1: Besluitvormingsprocedure zoals uitgewerkt in het ontwerpdecreet betreffende complexe projecten



- [10] Het ontwerpdecreet voorziet vier procesfasen, drie beslismomenten en twee openbare onderzoeken.

- Het doel van de **verkenningfase** is om op basis van een vooroverleg te komen tot een breed gedragen omschrijving van de probleemstelling en van daaruit tot doelstellingen van het project. De verkenningfase mondt uit in een **startbeslissing**, waarmee de overheid zich engageert tot het onderzoeken van een bepaalde problematiek in functie van een passende oplossing. Een startbeslissing bevestigt dat het project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang is en dat een planproces en meerdere vergunningen, machtigingen en toelatingen nodig zijn, maar *“is uiteraard nog geen engagement tot*

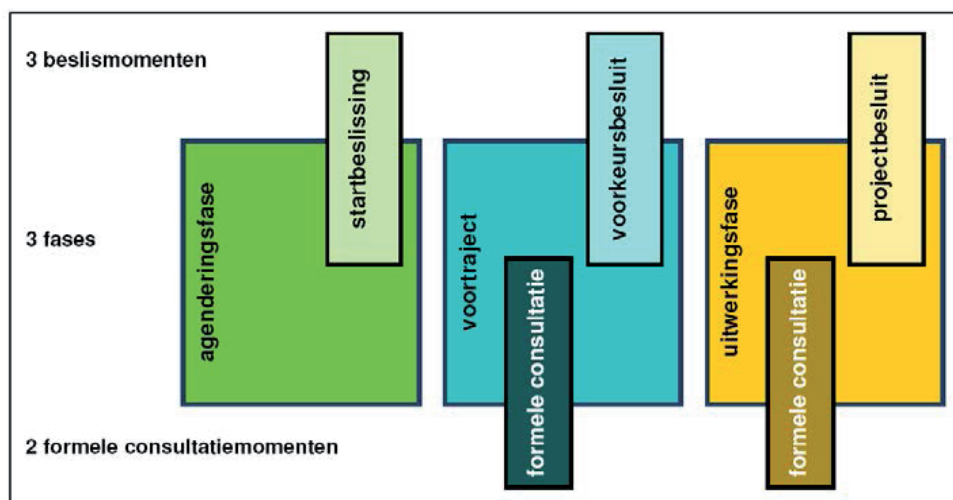
het uitvoeren van het project of het akkoord gaan met een van de mogelijke oplossingsrichtingen die erin al kunnen voorgesteld worden”, aldus de memorie bij artikel 7.

- Het doel van de **onderzoeksfase** is om te komen tot een afweging van de verschillende alternatieven die een voldoende oplossing kunnen geven aan de probleemstelling en de doelstellingen die geformuleerd werden in de startbeslissing. Bij de start van de onderzoeksfase wordt er een **alternatievenonderzoeksnota** opgesteld waarin de doelstellingen en geografische werkingssfeer van het geplande project en de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven worden beschreven. Bij de start van de onderzoeksfase, en kort na de startbeslissing, kunnen de adviesinstanties en het publiek zich uitspreken over de alternatievenonderzoeksnota. Op basis van de alternatievenonderzoeksnota, de adviezen en opmerkingen van het publiek en de beslissing van de dienst MER over de reikwijdte en het detailleringsniveau van het MER, wordt er een **geïntegreerd effectenonderzoek** uitgevoerd. Vervolgens wordt op basis van een brede waaier van onderzoeken “getrechterd” naar één op strategisch niveau gekozen alternatief dat het voorwerp uitmaakt van het **ontwerp van voorkeursbesluit** dat onderworpen wordt aan een eerste **openbaar onderzoek**. Nadat de keuze voor dit op strategisch niveau gekozen alternatief bevestigd (“vastgeklikt”) wordt in het definitief vastgestelde voorkeursbesluit, kan hier niet meer op worden teruggekomen. Het voorkeursbesluit vermeldt de wijze waarop er rekening is gehouden met de inspraakreacties tijdens het openbaar onderzoek.
- In de **uitwerkingsfase** wordt het in het voorkeursbesluit gekozen alternatief vervolgens geconcretiseerd tot het niveau van een realiseerbaar project, met inbegrip van de nodige flankerende maatregelen die voortvloeien uit de realisatie van het project of die nodig zijn om de gevolgen van de realisatie van het project te milderen. Bij de start van de uitwerkingsfase wordt er een **projectonderzoeksnota** opgesteld waarin het project, inclusief flankerende maatregelen, en de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven worden beschreven. De adviesinstanties kunnen zich uitspreken over de projectonderzoeksnota maar er wordt geen formeel inspraakmoment voor het publiek georganiseerd. Op basis van de projectonderzoeksnota, de adviezen en de beslissing van de dienst MER over de reikwijdte en het detailleringsniveau van het MER, vindt er vervolgens een **geïntegreerd effectenonderzoek** plaats op basis waarvan een **ontwerp van projectbesluit** wordt opgesteld dat, samen met het ontwerp van MER, in **openbaar onderzoek** gaat. Het op uitvoeringsniveau gekozen alternatief wordt uiteindelijk vastgelegd in het **projectbesluit**, dat de vereiste vergunningen, machtigingen, toelatingen

evenals de gebeurlijke noodzakelijke bestemmingswijziging integreert in één beslissing. Het projectbesluit vermeldt de wijze waarop er rekening is gehouden met de inspraakreacties tijdens het openbaar onderzoek.

- [11] De Vlaamse Regering zal een **routeplanner** ter beschikking stellen die verdere toelichting geeft bij wat aldus decretaal is vastgelegd¹. In maart 2011 werd een eerste consensustekst, uitgewerkt door het projectteam “versnellen investeringsprojecten”, voorgelegd aan de strategische adviesraden. De besluitvormingsprocedure in het ontwerpdecreet lijkt aan te sluiten bij deze in de routeplanner, maar de benoeming van de verschillende fases verschilt.

Figuur 2: Besluitvormingstraject zoals voorzien in de Routeplanner voor projectgedreven processen



2 Voorgeschiedenis

- [12] Voorliggend ontwerpdecreet dient gezien te worden in een ruimer kader van wetgevingsvoorstellen geformuleerd door de Commissies **Berx** en **Sauwens** voor de versnelling van investeringsprojecten. Een aantal van de aanbevelingen van de Commissies Berx en Sauwens werden geconcretiseerd in de **Visienota** “Versnellen van investeringsprojecten”² die de Vlaamse Regering op 15 oktober 2010 goedkeurde.

¹ Artikel 5 van het ontwerpdecreet; memorie van toelichting, p. 5.

² Visienota “Versnellen van investeringsprojecten” van 8 oktober 2010: http://docs.vlaamsparlament.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/449_visietekstversnelling.pdf

Het eerste deel van de Visienota omvat een aantal algemene verbetervoorstellen die betrekking hebben op alle vergunningsprocessen. De integratie en vereenvoudiging van bestaande vergunningsprocedures is daarin een belangrijk accent. In dit kader keurde de Vlaamse Regering op 19 april 2013 het ontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning een eerste keer principieel goed. Ondertussen brachten de strategische adviesraden hierover een advies uit³.

Het tweede deel van de Visienota bevat een aantal specifieke verbetervoorstellen voor projectgedreven processen waarvoor een bestemmingswijziging vereist is. Voor dit soort van projecten moeten niet alleen verschillende vergunningsprocessen maar ook een ruimtelijk planproces doorlopen worden. De Visienota tekent de hoofdlijnen uit van de nieuwe aanpak. Hierin voorziet de Vlaamse Regering een besluitvormingsproces met drie beslissingsmomenten (de zgn. "drietrapsraket"): de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit.

- [13] In maart 2011 heeft het Projectteam "Versnellen van investeringsprojecten" een eerste consensustekst van de **"Routeplanner voor project-gedreven processen"** voorgesteld aan de strategische adviesraden. Deze routeplanner werd in eerste instantie opgesteld als procesomschrijving voor heel complexe Vlaamse projecten waarvoor een bestemmingswijziging vereist is. De routeplanner vermeldt hierbij wel dat bepaalde modules, de methodiek, de filosofie en de aanpak van de in de routeplanner opgenomen "maximale procesomschrijving" gedeeltelijk en al dan niet aangepast ook bruikbaar zijn voor minder complexe projecten.

Voorliggend ontwerpdecreet werkt de in de Visienota geïnitieerde nieuwe aanpak voor projectgedreven processen die een bestemmingswijziging behoeven, verder uit.

³ Voor de Minaraad, zie het advies van 6 juni 2013 over het ontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning: <http://www.minaraad.be/adviezen/2013/omgevingsvergunningdecreet-adviesvraag>; voor de SALV, zie het advies van 18 juni 2013 over het voorontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning: <http://www.salv.be/SALVnieuwsbrief/salvnieuwsbrief-2013/advies-over-het-voorontwerp-van-decreet-betreffende-de-omgevingsvergunning>.

Aanbevelingen

3 Algemene beoordeling

- [14] De Raden waarderen het dat de Vlaamse Regering met voorliggend ontwerpdecreet tegemoet wil komen aan een **terechte bezorgdheid** om grote infrastructuur- en investeringsprojecten op een betere manier, met betere inspraak- en participatiemogelijkheden en binnen een redelijkere termijn te realiseren.
- [15] Door de belangrijkste processtappen en -principes decretaal vast te leggen, kan het besluitvormingsproces over complexe projecten in de toekomst op een meer **transparante** manier verlopen dan vandaag vaak het geval is, zeker wat betreft het voortraject. De Raden onderschrijven de principes van een kwaliteitsvolle procesaanpak zoals voorzien in artikel 5 §1 van het ontwerpdecreet.
- [16] De Raden vinden het positief dat de Vlaamse Regering met dit ontwerpdecreet de initiatiefnemer van een complex project de **mogelijkheid biedt** om al of niet te kiezen voor een geïntegreerde procedure. Een volwaardige **geïntegreerde beoordeling** van een project, waarbij zaken die inhoudelijk samenhangen in hun geheel beoordeeld worden, kan volgens de Raden leiden tot kwalitatief betere beslissingen. De zogenaamde **“trechterlogica”** waarop het ontwerpdecreet gebaseerd is, in combinatie met een aantal tussentijdse beslissingsmomenten, vormt volgens de Raden een grote meerwaarde voor de initiatiefnemer van complexe projecten, die hierdoor immers meer (rechts)zekerheid krijgt.
- [17] Het ontwerpdecreet benadrukt terecht het belang van een goed **voortraject**. Het ontwerpdecreet zet met name sterk in op een gedragen startbeslissing, waarbij alle betrokken overheden de probleemstelling onderschrijven. Een breed gedragen startbeslissing moet de kans op conflicterende visies later in het proces verkleinen.
- [18] Een goed georganiseerd voortraject met, ter voorbereiding van de startbeslissing, tijdig (informeel) overleg met alle betrokken actoren, en de voorziene raadpleging van het publiek over de alternatievenonderzoeksnota in de onderzoeksfase, bieden volgens de Raden de mogelijkheid om **inspraak** vroeger in het proces en op een meer efficiënte manier te laten plaatsvinden. De bundeling van openbare onderzoeken, waarbij de synthesesnota van het geïntegreerde effectenonderzoek voorligt, verhoogt volgens de Raden ook potentieel de effectiviteit van de inspraak ten opzichte van de huidige situatie waarbij verschillende openbare onderzoeken elkaar opvolgen. Er zullen weliswaar minder (formele) inspraakmomenten zijn, maar het

voorwerp van de inspraak zal duidelijker zijn en er is minder risico om een inspraakkans niet te benutten.

- [19] De Raden hebben echter een aantal **kritische vragen en opmerkingen** bij voorliggend ontwerpdecreet.

Om zoveel mogelijk maatwerk toe te laten, worden enkel de strikt noodzakelijke processtappen decretaal vastgelegd. De Raden erkennen dat belangrijke investeringsprojecten maatwerk vergen en dat processen daarom niet al te sterk geformaliseerd kunnen worden. Om de kwaliteit en transparantie van een meer informeel besluitvormingsproces te verzekeren, is het volgens de Raden echter wel noodzakelijk dat **minimale proceswaarborgen** worden vastgelegd.

Enerzijds wordt de vaak lange doorlooptijd van procedures volgens de Raden niet alleen veroorzaakt doordat de verschillende procedures momenteel sequentieel moeten worden doorlopen⁴ maar ook, en niet in mindere mate, door de manier waarop deze procedures in Vlaanderen worden toegepast en door een aanslepende politieke besluitvorming⁵. De Raden wijzen hier in het bijzonder op de huidige m.e.r.-praktijk in Vlaanderen. Hoewel titel IV van het DABM in principe voldoende flexibiliteit laat om de reikwijdte en het detailleringsniveau van de milieueffectrapportage af te stemmen op de fase in het besluitvormingsproces, blijkt dat de manier waarop de milieueffectrapportage in de praktijk wordt toegepast een aantal problemen vertoont.

De mate waarin het ontwerpdecreet effectief zal leiden tot het sneller en beter realiseren van belangrijke investeringsprojecten zal volgens de Raden dan ook niet alleen bepaald worden door de nieuwe geïntegreerde besluitvormingsprocedure maar even zeer door de manier waarop deze procedure in de praktijk wordt toegepast (het *procesverloop*).

Anderzijds stellen de Raden vast dat een aantal bestaande mogelijkheden om procedures sneller en beter te laten verlopen weinig worden toegepast⁶.

⁴ Waaraan het ontwerpdecreet betreffende complexe projecten en het ontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning willen verhelpen door een aantal momenteel sequentieel verlopende besluitvormingsprocedures te integreren.

⁵ Dit blijkt duidelijk uit het advies van de Vlaamse Havencommissie van 4 november 2009 over het beter en sneller doorlopen van Vlaamse planprocessen (op basis van een analyse van het procesverloop voor het Strategisch Plan voor de haven van Antwerpen): <http://www.vlaamsehavencommissie.be/sites/default/files/documenten/pdfpublicaties/1569.pdf>

⁶ Zo kan ook vandaag bijvoorbeeld al worden ingezet op een informeel voortraject, tegelijk blijkt uit de praktijk inzake de stedenbouwkundige vergunningverlening dat de in artikel 5.3.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) voorziene projectvergadering niet veel wordt toegepast.

- [20] Mede op basis van deze ervaringen, zijn de Raden van mening dat de kwalitatieve procesaanpak in het ontwerpdecreet **te vrijblijvend** is opgevat.

De verkenningfase wordt zelfs helemaal niet vastgelegd in het ontwerpdecreet. Een duidelijke, politiek, bestuurlijk en maatschappelijk gedragen omschrijving van de probleemstelling, een identificatie van de verschillende belangen en een explicitering van mogelijke oplossingsrichtingen zijn nochtans bepalend voor het verdere verloop van het proces, een opgave die in de praktijk allerm minst evident blijkt. Ook de inspraak- en participatiemogelijkheden in de onderzoeks- en uitwerkingsfase zijn volgens de Raden te summier geregeld om een kwalitatief inspraak- en overlegproces te garanderen.

- [21] Doordat het ontwerpdecreet het **begrip "complex project"** slechts **zeer algemeen** omschrijft, is het voor de Raden zeer onduidelijk welke en hoeveel projecten er precies in aanmerking zullen komen om de procedure in het ontwerpdecreet te volgen. De grote discretionaire beoordelingsbevoegdheid die de bevoegde overheid hierdoor krijgt, brengt volgens de Raden een aantal risico's met zich mee. Hierbij aansluitend lijkt het de Raden problematisch dat de voorgedefinieerde structuur van het (ontwerp)voorkeurs-/projectbesluit zodanig is, dat er geen mogelijkheid geboden wordt om eventueel een ontwerp van **weigeringsbeslissing** te nemen.

- [22] De Raden stelden hoger dat de trechterlogica en de rechtszekerheid die de initiatiefnemer krijgt op basis van de tussentijdse beslissingsmomenten een groot voordeel vormen voor de initiatiefnemer van complexe projecten. Het voorkeursbesluit wordt opgevat als een *point of no return* waarmee één op strategisch niveau gekozen voorkeursalternatief wordt "vastgeklikt". Het is voor de Raden echter niet duidelijk **hoe absoluut dit klikoment** is in verhouding tot voortschrijdend inzicht. Uit het ontwerpdecreet noch de memorie valt bovendien op te maken op welk schaalniveau het **onderscheid** tussen het **strategische** niveau (de onderzoeksfase) en het **operationele** niveau (de uitwerkingsfase) zich situeert. Aangezien het tijdstip en het voorwerp van de formele inspraakmomenten, verschilt in de (strategische) onderzoeksfase en de (operationele) uitwerkingsfase, heeft het onderscheid tussen beide nochtans gevolgen voor de mate waarin er een draagvlak gevonden en behouden wordt.

- [23] Het voorkeursbesluit en het projectbesluit hebben een aantal verregaande **(rechts)gevolgen**. Het ontwerpdecreet biedt met name een aantal mogelijkheden waarmee kan worden afgeweken van bestaande ruimtelijke plannen en andere relevante beleidsplannen en laat toe om met een projectbesluit een aantal decretaal voorgeschreven beschermende maatregelen te wijzigen of op te heffen.

Gelet op de zeer algemene omschrijving van het begrip "complex project" enerzijds, en de mogelijke verregaande rechtsgevolgen anderzijds, stellen de Raden dat de toepassing van het ontwerpdecreet **gedifferentieerd** moet worden in functie van verschillende "types" projecten. Als leidraad stellen de Raden dat enerzijds projecten die uitsluitend een geïntegreerd vergunningen- en planproces nodig hebben, gebruik kunnen maken van de in het ontwerpdecreet voorziene geïntegreerde besluitvormingsprocedure. De verregaande rechtsgevolgen van het voorkeurs- en projectbesluit moeten daarentegen worden voorbehouden voor (publieke en private) projecten die voldoen aan een beperktere en duidelijk omschreven invulling van de notie "groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang" waarvan minstens de principes decretaal zijn vastgelegd. Volgens de Raden hoort deze beperktere en duidelijk omschreven invulling in belangrijke mate te steunen op de behoefte aan een breed vooroverleg en een volwaardig alternatievenonderzoek in de voorfase.

- [24] Het ontwerpdecreet bevat een aantal bepalingen ter implementatie van de **Habitatrichtlijn**. Het is voor de Raden onduidelijk of een eenvoudige startbeslissing automatisch ook zou betekenen dat deze projecten gekwalificeerd worden als van "*dwingende redenen van groot openbaar belang (enz.)*" in het kader van de Habitatrichtlijn zodat ze toch kunnen gerealiseerd worden ondanks een negatieve passende beoordeling. Ook projecten die onder het toepassingsgebied van de **Richtlijn Industriële Emissies** vallen, kunnen volgens de Raden voldoen aan de definitie van "complex project". Het ontwerpdecreet gaat hier echter niet op in.
- [25] Het ontwerpdecreet creëert een nieuwe besluitvormingsprocedure die enerzijds een zeer vage - en daardoor mogelijk zeer ruime - toegangsregeling bevat, waardoor het onduidelijk is welke en hoeveel projecten hiervoor in aanmerking zullen komen, maar die anderzijds wel een aantal verregaande rechtsgevolgen creëert. De nieuwe procedure vergt bovendien een andere manier van (samen)werken zowel binnen de overheidsinstanties, als tussen overheid en initiatiefnemer en met het betrokken publiek. De Raden missen dan ook een **algemene evaluatiebepaling** in het ontwerpdecreet.
- [26] In de rest van dit advies worden een aantal kritische bedenkingen verder uitgewerkt en vertaald in aanbevelingen.

4 Thematische bespreking

4.1 Toegang tot het ontwerpdecreet

Het ontwerpdecreet regelt de mogelijkheid om voor zogenaamde "**complexe projecten**" te kiezen voor een nieuwe geïntegreerde besluitvormingsprocedure. Artikel 2, 5° van het ontwerpdecreet definieert een complex project als *"een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt"*. Beide voorwaarden zijn cumulatief.

De **beslissing** of een project in aanmerking komt voor de in het ontwerpdecreet geregelde besluitvormingsprocedure komt toe aan de bevoegde overheid (de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad – artikel 7 van het ontwerpdecreet).

De memorie verduidelijkt dat het ontwerpdecreet, in tegenstelling tot wat is aangegeven in de Visienota van 15 oktober 2010, niet enkel van toepassing is op investeringsprojecten maar op "**projecten**" in het algemeen.

4.1.1 Verduidelijk de definitie van "complex project"

- [27] De doelstelling van het ontwerpdecreet is om specifiek voor complexe projecten een nieuwe facultatieve geïntegreerde besluitvormingsprocedure te introduceren. Het ontwerpdecreet omschrijft een "complex project" als volgt:

Wat is een "complex project"?

Artikel 2, 5° van het ontwerpdecreet omschrijft complexe projecten met name als projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen.

De definitie bevat dus twee voorwaarden, waaraan samen voldaan lijkt te moeten worden: enerzijds de voorwaarde van het specifiek "groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang" en anderzijds de voorwaarde dat er een "geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces" nodig is.

Het is aan de "bevoegde overheden" (de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad) om op basis van die twee voorwaarden te oordelen of een project toegang krijgt tot de procedure van het ontwerpdecreet⁷. Vraag is dus wat die twee voorwaarden inhouden.

⁷ Artikel 7, eerste lid van het ontwerpdecreet, voor de beslissing door de bevoegde overheid inzake het "complex karakter"; artikel 14, tweede lid, 1°, waardoor deze beslissing een element wordt in het ontwerp voorkeursbesluit; artikel 16, §1, eerste lid, waarbij de bevoegde overheid een beslissing neemt inzake het voorkeursbesluit.

- [28] In het algemene deel van de memorie van toelichting (pp. 9-10) wordt verdere toelichting verschaft. Het tweede aspect – dat er een vraag ontstaat naar een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces – verwijst op een meer strikte wijze naar het “complex” karakter van een project. Het eerste aspect – het groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang – wordt toegelicht aan de hand van een aantal aanwijzingen waaruit “dat complex zijn en het specifieke belang” van een project kan blijken (zie kader).

Er kan, bij het bepalen van het complex karakter en het specifieke belang, uitgegaan worden van een of meerdere van onderstaande **vaststellingen**:

- De probleemstelling en het programma van het project;
- Diverse, af te wegen belangen komen aan bod en de probleemstelling vertrekt vanuit een duidelijke meerwaarde voor de maatschappij;
- Het grote aantal beslissingen die inzake het project moeten worden genomen, inzonderheid de combinatie van beslissingen inzake een planproces en een veelheid aan vergunningen⁸;
- Het project is ruimtelijk structurerend voor het gebied in kwestie en het gaat om een complexe omgeving waarin het project geconcipeerd wordt;
- Het project bestaat uit een samenhangend geheel van structurele maatregelen, waarbij bijvoorbeeld grootschalige (publieke) infrastructuur worden verwezenlijkt in combinatie met de ontwikkeling van het omliggende gebied;
- Het project geeft een antwoord op een dringend noodzakelijke verbetering van bijvoorbeeld de woonkwaliteit, de milieukwaliteit, de economische ontwikkeling en/of bereikbaarheid van een gebied;
- Het project heeft een ongebruikelijk grote rechtstreekse en onrechtstreekse socio-economische en ruimtelijke impact tot gevolg;
- Het project impliceert ongebruikelijke investeringen en inspanningen op het vlak van ontwikkeling en beheer.

De memorie verduidelijkt verder dat de hierboven opgesomde aspecten zowel op Vlaams, op provinciaal of op gemeentelijk niveau kunnen spelen en dat zowel publieke als private projecten kunnen beantwoorden aan de criteria die de toegang tot het decreet regelen.

Tot slot moet erop gewezen worden dat het bij deze complexe projecten niet alleen over overheidsprojecten gaat: ook initiatiefnemers van private projecten kunnen, door zich aan te bieden bij een bevoegde overheid en te argumenteren dat het om een complex project gaat, vragen om van deze procedure gebruik te maken⁹.

⁸ Dit derde element lijkt een herneming van wat het “complex karakter” *sensu stricto* uitmaakt.

⁹ Zie bijv. ook memorie van toelichting, p. 9, vierde laatste regel (“... al dan niet een overheid ...”), p. 11, einde en p. 12, aanvang.

- [29] De Raden vinden de voorwaarde dat het kandidaat-project een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces zou vragen nog relatief duidelijk. Deze voorwaarde sluit ook aan bij het voorwerp van de Routeplanner voor projectgedreven processen¹⁰. Deze routeplanner werd immers in eerste instantie opgesteld als procesomschrijving voor complexe Vlaamse projecten waarvoor zowel een of meerdere vergunningen als een bestemmingswijziging vereist zijn. De routeplanner vermeldt hierbij wel dat bepaalde modules, de methodiek, de filosofie en de aanpak van de in de routeplanner opgenomen “maximale procesomschrijving” gedeeltelijk en al dan niet aangepast ook bruikbaar zijn voor minder complexe projecten.
- [30] De voorwaarde evenwel dat er een groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang aan de orde zou zijn, is voor de Raden onduidelijk. De lijst van de in dat verband in de memorie opgesomde overwegingselementen is zeer ruim en geeft de bevoegde overheid een grote discretionaire bevoegdheid bij het nemen van de startbeslissing¹¹ ¹². Het gegeven dat men bovendien mag kiezen tussen een of meerdere van die elementen riskeert van de motiveringsplicht¹³ een bijna triviale opdracht te maken. Het is voor de Raden dan ook zeer onduidelijk voor welke projecten precies de Vlaamse Regering deze nieuwe besluitvormingsprocedure creëert.
- [31] Hieronder geven de Raden een aantal voorbeelden van types projecten die volgens de Raden in beeld kunnen komen doordat ze wellicht in meerdere of in mindere mate voldoen aan een of meer van de in de definitie voorop-

¹⁰ In maart 2011 werd een eerste consensustekst van de routeplanner voorgesteld aan de strategische adviesraden.

¹¹ Een beslissing waartegen niet in beroep kan worden gegaan. De startbeslissing is uitdrukkelijk niet te kwalificeren als een administratieve rechtshandeling en bijgevolg ook niet aanvechtbaar: memorie van toelichting, p. 10. De Raden merken ook op dat het ontwerpdecreet niet uitdrukkelijk vermeldt dat de bevoegde overheid ook de keuze heeft om *geen* startbeslissing te nemen. De mogelijkheid van een “afwijzing” wordt wel vermeld in de memorie van toelichting, p. 10.

¹² De formulering van de wijze waarop een startbeslissing genomen wordt (“... *van oordeel is dat een initiatief tot complex project in aanmerking komt voor de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure* ...”), is volgens de Raden ongelukkig, voor zover hiermee de suggestie gewekt zou worden dat een initiatief als vanzelf tot een “complex project” kan leiden, dus als vanzelf behept kan zijn met groot maatschappelijk belang – en dat het aan de bevoegde overheid alleen maar toekomt om vast te stellen dat dit project daarom de in het decreet omschreven procedure kan doorlopen. Een betere formulering zou zijn: “... *van oordeel is dat een initiatief in aanmerking komt als complex project waarop de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure toegepast kan worden* ...”. Dit strookt ook beter met de beschouwingen die in de RIA ontwikkeld worden over de toegang tot de procedure van het decreet, waarbij er gesteld wordt dat de toegang tot de procedure van het decreet ten dele moet afhangen van een beleidsmatige beslissing, maar dat deze beslissing anderzijds georiënteerd hoort te zijn op twee basiscriteria.

¹³ Artikel 14, tweede lid, 1° van het ontwerpdecreet stelt dat het ontwerp van voorkeursbesluit een motivering moet omvatten waarom een initiatief tot complex project in aanmerking komt voor de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure.

gestelde criteria om in aanmerking te komen voor de in het ontwerpdecreet voorziene procedure.

- Grote publieke infrastructuurprojecten zoals het aanleggen of vergroten van grote waterwegen, havendokken, dijken, autowegen, verkeerswisselaars, enz.;
- Glastuinbouwzones;
- Bedrijventerreinen;
- Windmolenparken, energielandschappen;
- Grote industriële complexen¹⁴;
- Stadsontwikkelingsprojecten;
- Natuurontwikkelingsprojecten en stadsbosprojecten.

[32] De vage omschrijving van het begrip "complex project" heeft volgens de Raden een aantal mogelijk problematische gevolgen:

- Dit betekent immers dat het aan de bevoegde overheid toekomt om te bepalen wanneer een project "van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang" is. De vage omschrijving van het begrip "complex project" kan volgens de Raden aanleiding geven tot een schending van het gelijkheidsbeginsel¹⁵. In het bijzonder op lokaal niveau¹⁶ kan er een grote verscheidenheid ontstaan inzake de invulling die wordt gegeven aan het begrip "complex project".
- De onduidelijke omschrijving van het begrip "complex project" maakt dat de toegang tot het ontwerpdecreet in principe zeer breed is, waardoor het moeilijk is om op voorhand in te schatten hoeveel projecten uiteindelijk zullen verlopen via de procedure in het ontwerpdecreet, in verhouding tot projecten die aan andere vergunnings- en/of planprocedures onderworpen zijn.

¹⁴ De conformiteit van voorliggend ontwerpdecreet met de Richtlijn Industriële Emissies komt aan bod in hoofdstuk 4.7.3 van dit advies.

¹⁵ Een opmerking die ook de Inspectie van Financiën maakte.

¹⁶ De bepaling van de uniek bevoegde overheid voor het nemen van het voorkeurs-/projectbesluit zal immers gebeuren op basis van de bevoegdheidsverdeling zoals voorzien in artikel 9 van het (ontwerp)decreet betreffende de omgevingsvergunning, waarin de gemeente de principieel bevoegde vergunningverlenende overheid is. Aangezien de gesloten lijsten in het kader van het decreet omgevingsvergunning nog moeten worden vastgelegd in een uitvoeringsbesluit, is het momenteel niet duidelijk welke projecten uiteindelijk op de Vlaamse of provinciale lijst zullen komen.

- Voor de (publieke) (voornamelijk infrastructuur-)projecten die in deze procedure ingebracht zouden worden, kan dit leiden tot een rechter- en partijsituatie.
- Aangezien het ontwerpdecreet mogelijkheden tot ingrijpende rechtsgevolgen¹⁷ verbindt aan het voorkeurs- en het projectbesluit, brengt het zeer ruime toepassingsgebied potentieel risico's met zich mee voor de andere algemene belangen die de overheid hoort te bevorderen.
- Het ontwerpdecreet lijkt parallelle ruimtelijke planningsprocessen mogelijk te maken die in mindere of meerdere mate afwijken van de basisdoelstelling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)¹⁸ waarbij ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen waarbij rekening wordt gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen.

[33] De Raden vragen dan ook in de eerste plaats om de definitie van "complex project" zoals voorzien in het ontwerpdecreet, met name welke projecten de Vlaamse Regering precies beoogt met de in het ontwerpdecreet voorziene besluitvormingsprocedure, preciezer te omschrijven.

Artikel 7 van het ontwerpdecreet bepaalt dat de bevoegde overheid een startbeslissing neemt als ze tijdens de verkenningsfase van oordeel is dat een initiatief tot complex project in aanmerking komt voor de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure. Hieruit volgt dat de verkenningsfase zodanig moet worden vormgegeven dat er bepaald kan worden of een project "van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang" is. Dit vereist dat als er zich een probleemstelling aandient waarbij meerdere alternatieven en belangen in het geding zijn, en waarbij er dus maatschappelijke keuzes moeten worden gemaakt, de overheid een vooroverleg opstart waarbij alle betrokken bestuurlijke en maatschappelijke actoren samenzitten en hun belangen en bezorgdheden kenbaar maken. Hiervoor

¹⁷ Zo laat het ontwerpdecreet met name toe dat een voorkeursbesluit en een projectbesluit kunnen afwijken van ruimtelijke structuurplannen, plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen (artikel 13 resp. 22) alsook andere relevante beleidsplannen (artikel 14 resp. 23), en kan een projectbesluit een aantal Vlaamse beschermingen opheffen (artikel 40). Wanneer de Raden verwijzen naar de "verregaande rechtsgevolgen" van het ontwerpdecreet, worden steeds deze gevolgen bedoeld. Deze problematiek wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.6 van dit advies.

¹⁸ Artikel 1.1.4 van de VCRO.

zou de procesnota¹⁹ moeten worden opgemaakt in het begin van de verkenningsfase. Het doel van de verkenningsfase is om te komen tot een gedeelde omschrijving van de probleemstelling, een identificatie van de verschillende belangen en een explicitering van mogelijke oplossingsrichtingen. De memorie bij artikel 7 moet dit volgens de Raden dan ook verduidelijken.

4.1.2 Differentieer de toepassing van het ontwerpdecreet

- [34] De meerwaarde van het ontwerpdecreet is volgens de Raden tweeledig. Enerzijds creëert het ontwerpdecreet een nieuwe facultatieve geïntegreerde besluitvormingsprocedure. De Raden menen dat een aantal aspecten van deze nieuwe procedure generiek zijn en dus zinvol voor alle projecten die een geïntegreerd vergunningen- en planproces nodig hebben: een transparant en geïntegreerd procesverloop gebaseerd op de in het ontwerpdecreet vermelde principes, een goed georganiseerd voortraject, een (onafhankelijke) procesverantwoordelijke, etc. Deze aspecten van de procedure die het ontwerpdecreet introduceert, zouden volgens de Raden dan ook toepasbaar moeten zijn op de ruime categorie van (publieke en private) projecten die nu in aanmerking komen om de in het ontwerpdecreet voorziene procedure te volgen.
- [35] Anderzijds kunnen projecten die worden toegelaten tot de procedure in het ontwerpdecreet genieten van een aantal faciliterende maatregelen met verregaande rechtsgevolgen. De Raden wijzen hier in het bijzonder op het definitieve karakter van het voorkeursbesluit (het "trechtersvormig besluitvormingsproces"), de mogelijkheid om via een projectbesluit een aantal "Vlaamse beschermingen" te wijzigen of op te heffen en voorbij te gaan aan de bepalingen in ruimtelijke structuurplannen, plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen en andere relevante beleidsplannen. De mogelijkheid van dermate verregaande rechtsgevolgen moet in principe beperkt worden toegepast, zowel voor publieke als private projecten.
- [36] De Raden menen daarom dat de toepassing van het ontwerpdecreet moet worden gedifferentieerd in functie van verschillende "types" projecten. In dit verband verwijzen de Raden naar het verslag van de commissie Berx²⁰ waarin gesteld wordt: *"Het afschaffen van bepaalde sectorale toetsen of het opnemen ervan in een geïntegreerd advies mag er evenwel niet toe leiden dat waarden zoals onroerend erfgoed of de instandhouding van speciale beschermingszones ondergeschikt raken aan o.m. de economische*

¹⁹ Zoals vermeld in artikel 5 §2 van het ontwerpdecreet.

²⁰ Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de Commissie Investeringsprojecten, p. 47.

waarden. Vanuit Landschappen of Natuur zullen soms "voorafnames" noodzakelijk blijven binnen ruimtelijke afwegingsprocessen vooral wanneer deze waarden ruimtelijk niet inwisselbaar/vervangbaar zijn maar afhangen van unieke combinaties van historische, biotische en abiotische factoren". De leidraad zou daarom moeten zijn dat alle (publieke en private) projecten die uitsluitend een geïntegreerd vergunningen- en planproces nodig hebben, reeds op zich gebruik kunnen maken van de in het ontwerpdecreet voorziene geïntegreerde besluitvormingsprocedure, maar waarbij de verregaande rechtsgevolgen van het voorkeurs- en projectbesluit worden voorbehouden voor (publieke en private) projecten die voldoen aan een beperktere en duidelijk omschreven invulling van de notie "groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang" waarvan minstens de principes decretaal zijn vastgelegd.

4.2 Bestaande mogelijkheden voor snellere en betere procedures

4.2.1 Benut ook bestaande mogelijkheden voor snellere en betere procedures

- [37] De Raden stellen vast dat een aantal bestaande mogelijkheden om procedures sneller en beter te laten verlopen weinig worden toegepast. Zo kan ook vandaag bijvoorbeeld al worden ingezet op een informeel voortraject maar blijkt uit de praktijk inzake de stedenbouwkundige vergunningverlening dat de in artikel 5.3.2 van de VCRO voorziene projectvergadering niet veel wordt toegepast²¹. De Raden dringen er dan ook op aan om bestaande mogelijkheden voor "sneller en beter" ten volle te benutten.

4.2.2 Optimaliseer de m.e.r.-praktijk

Artikel 9 stelt dat het geïntegreerd effectenonderzoek ter voorbereiding van het voorkeursbesluit ten minste het ruimtelijke en het milieugerelateerde effectenonderzoek op **strategisch niveau** omvat. Het geïntegreerd effectenonderzoek ter voorbereiding van het projectbesluit omvat, overeenkomstig artikel 19, ten minste het ruimtelijke en het milieugerelateerde effectenonderzoek op **uitvoeringsniveau**.

Artikel 10 en 20 van het ontwerpdecreet stellen dat de inhoud van het ontwerp van MER in het kader van het geïntegreerd effectenonderzoek, ter voorbereiding van respectieve-

²¹ Zie Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, in antwoord op schriftelijke vraag nr. 543 van 13 maart 2013 van Dirk Peeters: "Voor heel Vlaanderen werden er sinds de inwerkingtreding van de VCRO op 1 september 2009 in totaal 71 projectvergaderingen georganiseerd. Er werden 42 projectvergaderingen georganiseerd door de gemeente als vergunningverlener in de reguliere procedure en er werden 29 projectvergaderingen georganiseerd door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar als vergunningverlener binnen de bijzondere procedure."

lijk het voorkeursbesluit en het projectbesluit, wordt gebaseerd op de **inhoudsvereisten** vermeld in het **DABM**.

Artikel 10 en 20 stellen bovendien dat het ontwerp-MER rekening houdt met het **detaileringsniveau** van het voorkeursbesluit respectievelijk projectbesluit.

- [38] Het ontwerpdecreet bevat een aantal bepalingen inzake de milieueffectrapportage en de passende beoordeling waarmee de Europese m.e.r.-richtlijnen en de Habitatrichtlijn rechtstreeks geïmplementeerd worden in dit ontwerpdecreet. De inhoud van het MER in de onderzoeksfase en de uitwerkingsfase blijft evenwel gebaseerd op de inhoudsvereisten van het plan-MER en project-MER vermeld in titel IV van het DABM.
- [39] Hoewel titel IV van het DABM in principe voldoende flexibiliteit laat om de reikwijdte en het detailleringsniveau van de milieueffectrapportage af te stemmen op de fase in het besluitvormingsproces²², blijkt dat de manier waarop de milieueffectrapportage in de praktijk wordt toegepast een aantal problemen vertoont. Zo worden plan-MER's vandaag vaak gebruikt om één bepaald project te legitimeren en wordt er in plan-MER's vaak detaillistisch afgedaald tot op projectniveau. Plan-MER's moeten volgens de Raden gebruikt worden waarvoor ze bedoeld zijn, met name om objectieve informatie aan te leveren over de inschatting op hoofdlijnen van de verschillende alternatieven en zo de besluitvorming te onderbouwen, niet om deze besluitvorming te vervangen; plan-MER's mogen niet overladen worden met zaken die eigenlijk in een project-MER thuishoren. Project-MER's zijn vandaag vaak zeer omvangrijk doordat hierin te veel disciplines onderzocht worden die niet relevant zijn voor het project in kwestie terwijl wel relevante disciplines buiten beeld blijven. Project-MER's moeten volgens de Raden beperkt blijven tot die disciplines die werkelijk relevant zijn voor het project en proportioneel zijn met de potentiële milieueffecten van het project. MER's zijn vandaag vaak zeer technische documenten, een gevolg hiervan is dat de discussie in een openbaar onderzoek over een MER vaak gaat over het onderzoek zelf en niet waarover deze eigenlijk zou moeten gaan, namelijk de keuze tussen de mogelijke alternatieven. Dit kan volgens de Raden verholpen worden door MER's vorm te geven als leesbare rapporten waarbij meer gebruik wordt gemaakt van standaard methoden (zoals kengetallen) die kunnen worden nagerekend door de belanghebbenden die dat willen.
- [40] De integratie van de m.e.r. in de procedure die het ontwerpdecreet introduceert biedt volgens de Raden kansen om de milieueffectrapportage beter af te stemmen op de verschillende fases in de besluitvorming. Dit beoogde

²² Zie bijv. artikel 4.3.7. §2 van het DABM.

effect zal evenwel slechts gerealiseerd kunnen worden als ook de m.e.r.-*praktijk* in Vlaanderen wordt verbeterd.

Artikel 4.6.3 §1 van het DABM bepaalt dat “*De administratie kan over een gerealiseerde actie of over categorieën van acties die gedurende een bepaalde periode werden uitgevoerd en waarvoor een project-MER [...] werd opgesteld, een evaluatie of een monitoringonderzoek organiseren*”. Het beoordelen van de mate van proportionaliteit van de m.e.r.-procedures zou volgens de Raden een centraal aandachtspunt moeten zijn bij dergelijke evaluaties. De evaluatiebepaling in het DABM zou volgens de Raden dan ook gebruikt moeten worden om te onderzoeken welke MER’s er voor bepaalde types projecten werden opgemaakt, of de opgelegde reikwijdte en het opgelegde detailleringsniveau adequaat waren, etc.

4.3 Bevoegdheidsverdeling

Artikel 6 van het ontwerpdecreet regelt de bevoegdheidsverdeling.

De bevoegdheid voor het vaststellen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit wordt toegewezen aan **één uniek bevoegde overheid**. Als potentieel bevoegde overheden worden in artikel 6 §1 de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad genoemd.

De bevoegdheid voor het vaststellen van het voorkeursbesluit (artikel 6 §2) en het projectbesluit (artikel 6 §3) wordt uitgeoefend overeenkomstig de bevoegdheidsregeling van de **omgevingsvergunning**. Als het complexe project bestaat uit twee of meer deelprojecten, waarvoor op basis van het decreet omgevingsvergunning twee of meer overheden bevoegd zijn, wijzen ze in onderling overleg de bevoegde overheid aan die het voorkeursbesluit of het projectbesluit zal vaststellen.

Omdat de startbeslissing louter een engagementsverklaring tot het onderzoeken van een bepaalde problematiek is waar op dat moment nog geen verdere bevoegdheidsaspecten mee gemoeid zijn (memorie, p. 17), bepaalt het ontwerpdecreet niet welke overheid de startbeslissing moet nemen.

4.3.1 *Zorg dat een startbeslissing door alle bevoegde overheden wordt onderschreven*

[41] De realisatie van een groot investeringsproject heeft vaker wel dan niet betrekking op aspecten waarvoor verschillende bestuursniveaus bevoegd zijn. Als de verschillende bevoegde overheden geen akkoord bereiken over de oplossingsrichtingen voor een probleemstelling, blijkt dit in de praktijk een groot struikelblok te zijn om de besluitvorming te laten vooruitgaan.

[42] Artikel 6 §3 van het ontwerpdecreet bepaalt dat als er meerdere bevoegde overheden zijn, deze “in onderling overleg” aanwijzen welke overheid de uniek bevoegde overheid wordt die het voorkeursbesluit of het projectbe-

sluit zal vaststellen. Het ontwerpdecreet zet sterk in op een gedragen startbeslissing waarmee de verschillende betrokken overheden een probleemstelling en de doelstellingen van het project onderschrijven. De memorie bij artikel 6 stelt echter ook dat als de betrokken overheden niet tot een overeenkomst komen, er kan worden nagedacht of de projectdefinitie niet te ruim was geformuleerd en eventueel moet worden bijgesteld.

Deze piste moet volgens de Raden vermeden worden. Het creëren van win-situaties vereist immers vaak dat er net een gebiedsgerichte benadering wordt gebruikt waarbij de projectgrenzen ruim genoeg worden gemaakt. Een breed stakeholderoverleg in het voortraject dat leidt tot een ruime en gedragen probleemanalyse waarbij meerdere alternatieven worden overwogen, is volgens de Raden dan ook een grote meerwaarde die dit ontwerpdecreet biedt ten opzichte van de huidige situatie. Daarom is het cruciaal dat de betrokken overheden tijdens de verkenningsfase zo lang mogelijk proberen om een consensus te vinden.

4.3.2 *Werk aan een andere politieke en ambtelijke cultuur*

- [43] De Commissies Berx²³ en Sauwens²⁴ waren zeer kritisch over de verkokerde cultuur in de Vlaamse administraties. De Commissie Berx benoemt een oplossingsgerichte inter- en intrabestuurlijke samenwerking als een kritische succesfactor voor een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Er is volgens de Raden wat dit betreft zowel op Vlaams, provinciaal als gemeentelijk niveau nog veel ruimte voor verbetering.
- [44] De invoering van de omgevingsvergunning vereist een actieve, op vele vlakken vernieuwde rol van de overheid en verhoogt de afstemmingsnaden tussen en binnen overheden. In zijn advies²⁵ over het ontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning, stelde de Minaraad dat de inwerking-treding van het nieuwe vergunningensysteem daarom een uitgelezen kans vormt om de werking van de overheid te moderniseren. Het ontbreken van een visie op het realiseren van een adequate bestuurlijke organisatie en capaciteit is volgens de Minaraad dan ook een van de belangrijkste ontbrekende schakels in het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

²³ Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de Commissie Investeringsprojecten. Zie in het bijzonder voorstellen 28 en 29: http://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/118_eindverslag_expertencommissie.pdf.

²⁴ Voorstel van resolutie betreffende aanbevelingen aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten: Sneller door Beter. Zie in het bijzonder aanbeveling 48, 49 en 50: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2009-2010/g395-1.pdf>.

²⁵ Advies van 6 juni 2013 over het ontwerpdecreet omgevingsvergunning, paragraaf 28-30 en 36: <http://www.minaraad.be/adviezen/2013/omgevingsvergunningdecreet-adviesvraag>.

- [45] De verkenningfase en de startbeslissing situeren zich vroeger in het proces, met name voor er een vergunningsaanvraag is. Het projectbesluit omvat bovendien een bestemmingswijziging en integreert ook andere machtigingen en vergunningen dan de milieuvergunning, de stedenbouwkundige vergunning en de verkavelingsvergunning die de omgevingsvergunning integreert. Hieruit volgt dat het in goede banen leiden van de procedure in het kader van de realisatie van een complex project nog meer dan het afleveren, evalueren en monitoren van een omgevingsvergunning een zekere capaciteit en deskundigheid vereist alsook een aangepaste bestuurscultuur waarin beleidsdomein- en beleidsniveauoverschrijdende samenwerking, een oplossingsgerichte houding, het opzetten van leerprocessen gericht op het voortdurend verbeteren, procesbewaking, etc. een centrale plaats krijgen.

4.3.3 Voorzie een jaarlijkse rapportering aan het Vlaams Parlement

- [46] Daar waar op gemeentelijk en provinciaal niveau de (democratisch verkozen) gemeenteraad respectievelijk de provincieraad optreedt als bevoegde overheid, is voor projecten waarvoor het Vlaamse niveau bevoegd is de Vlaamse Regering de bevoegde overheid. De Raden stellen voor om naar aanleiding van de jaarlijkse begrotingsbesprekingen een rapportering aan het Vlaams Parlement te voorzien inzake de voortgang van het besluitvormingsproces van onder het ontwerpdecreet vallende projecten en de budgettaire implicaties hiervan.

4.3.4 Voorzie een evaluatiebepaling in het decreet

- [47] Gelet op de grote discretionaire bevoegdheid van de overheid bij het nemen van de startbeslissing enerzijds (i.e. de beslissing dat iets kan gelden als project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang) en de verregaande rechtsgevolgen die het voorkeursbesluit en het projectbesluit kunnen hebben anderzijds, moet er volgens de Raden een algemene evaluatiebepaling worden opgenomen in het ontwerpdecreet. De Raden vragen om de Vlaamse Regering op te leggen om vijf jaar na de inwerking-treding van het decreet aan het Vlaams Parlement een verslag voor te leggen over de toepassing en de doeltreffendheid van het decreet:
- Welke (types) projecten hebben gebruik kunnen maken van de in het ontwerpdecreet voorziene besluitvormingsprocedure?
 - Op welke manier heeft het decreet voor die projecten een meerwaarde gerealiseerd ten opzichte van besluitvormingsprocessen die zijn verlopen volgens de reguliere procedures?

- Omgekeerd kan ook de vraag worden gesteld voor welke projecten er een vooroverleg werd opgestart maar de toegang tot het decreet geweigerd werd. Zijn er projecten die de procedure niet gevolgd hebben maar waarvoor dit wel aangewezen bleek?
- Hoe verliep de milieueffectrapportage in de onderzoeks- en uitwerkkingsfase? Wordt de MER-plicht proportioneel toegepast, in functie van de besluitvormingsfase?
- Hoe wordt er omgegaan met de mogelijkheid die het ontwerpdecreet biedt om af te wijken van (ruimtelijke) plannen en om een aantal Vlaamse beschermingen op te heffen en wat zijn hiervan de gevolgen?

Een dergelijke ex post evaluatie laat toe om op termijn de toegangscriteria tot het ontwerpdecreet te verfijnen en de besluitvormingsprocedure te optimaliseren.

4.3.5 *Respecteer het bestaande onderscheid tussen politieke en ambtelijke beslissingen*

- [48] Artikel 39 van het ontwerpdecreet stelt dat het projectbesluit kan gelden als een aantal sectorale vergunningen, machtigingen, toelatingen, ... De Raden vragen hierbij om het onderscheid tussen politieke en ambtelijke beslissingen zoals dit vandaag bestaat te respecteren. Zo bepaalt artikel 39, 5° bijvoorbeeld dat het projectbesluit kan gelden als conformiteitsattest in het kader van het Bodemdecreet. Dit conformiteitsattest wordt momenteel afgeleverd door de OVAM die terzake over een zeer specifieke kennis beschikt, die politieke overheden niet altijd hebben. Het afleveren van een conformiteitsattest moet volgens de Raden een objectieve ambtelijke beslissing zijn waarbij geen politieke afweging aan de orde is.

4.4 **Inspraak en participatie**

Het ontwerpdecreet voorziet **drie formele inspraakmomenten**: Het publiek wordt geraadpleegd over de alternatievenonderzoeksnota (artikel 8 §2), er vindt een openbaar onderzoek plaats over het ontwerp van voorkeursbesluit (artikel 15 §1) en over het ontwerp van projectbesluit (artikel 24 §1).

4.4.1 Voorzie minimale proceswaarborgen

- [49] Het participatiebeginsel²⁶ en een open communicatie en transparantie zijn twee principes die centraal staan in de procesaanpak van de besluitvormingsprocedure²⁷. Het ontwerpdecreet legt enkel de strikt noodzakelijke processtappen vast en zet dan ook sterk in op informele inspraak en consultatie²⁸. De mate waarin de inspraak- en participatiemogelijkheden (in het bijzonder in het voortraject) al dan niet geformaliseerd moeten worden, is ook voor de Raden een moeilijke vraag. Enerzijds vergt consultatie maatwerk en proportionaliteit. Dit betekent dat de participatievorm, de doelgroepen en het onderwerp van de consultatie moeten worden vormgegeven op maat van het project (de zich aandienende probleemstelling) en in functie van de fase in het besluitvormingsproces waarop de consultatie betrekking heeft. De praktijk leert ook dat een decretale verankering niet garandeert dat een participatieproces goed verloopt²⁹. In die zin kiest de Vlaamse Regering er terecht voor om de inspraak en participatie niet te sterk te formaliseren.
- [50] Anderzijds zijn minimale proceswaarborgen volgens de Raden noodzakelijk om de kwaliteit en transparantie van de informele inspraakmomenten te garanderen. De voordelen van consultatie kunnen immers maar ten volle gerealiseerd worden als een aantal voorwaarden voor goede consultatie vervuld zijn. In die zin is een minimale formalisatie van het inspraakproces volgens de Raden wel nodig.

Vlaams minister van Bestuurszaken Bourgeois liet in 2012, in uitvoering van zijn beleidsnota, een "Vlaamse consultatiecode" opstellen³⁰. In het bij-

²⁶ Het principe dat alle relevante actoren betrokken worden bij de voorbereiding van de besluitvorming: memorie bij artikel 5.

²⁷ Artikel 5 §1 van het ontwerpdecreet.

²⁸ Zie bijvoorbeeld de memorie bij artikel 12 waarin gesteld wordt dat *"in de regel doorheen het gehele traject van de onderzoeksfase meerdere vormen van participatie zijn doorgegaan, meer dan deze die decretaal zijn voorgeschreven"*.

²⁹ Zo wordt een openbaar onderzoek vaak pas georganiseerd wanneer een aantal fundamentele keuzes reeds gemaakt zijn, waardoor het te laat komt om derden reële inspraak te geven. Het openbaar onderzoek wordt bovendien niet steeds op een klantvriendelijke manier georganiseerd (aanplakking gebeurt niet altijd op een goed zichtbare plaats, de bekendmaking gebruikt te veel jargon, inzage van documenten kan doorgaans enkel tijdens de openingsuren van het gemeentehuis, etc.). Een projectvergadering, zoals voorzien in de VCRO, kan worden georganiseerd voor er een vergunningsaanvraag wordt ingediend, uit de praktijk inzake stedenbouwkundige vergunningverlening blijkt echter dat de projectvergadering weinig (effectief) wordt gebruikt.

³⁰ Hoewel deze code bedoeld is als een stappenplan voor het raadplegen van het publiek bij de voorbereiding van regelgeving, bevat deze code een aantal goede richtlijnen die ook van toepassing zijn bij informele consultatie in het kader van de realisatie van belangrijke investeringsprojecten. De Vlaamse consultatiecode is beschikbaar op de website van het departement Bestuurszaken: http://www.bestuurszaken.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/Consultatiecode_LR.pdf.

zonder volgende waarborgen zijn volgens de Raden essentieel met het oog op een kwaliteitsvol inspraakproces.

4.4.2 Voorzie een breed stakeholderoverleg bij de start van de verkenningsfase

Wat zegt de Vlaamse consultatiecode (p. 18)

Consultatie moet voldoende vroeg in het besluitvormingsproces gebeuren zodat belanghebbenden betrokken worden op een moment dat ze nog een significante impact kunnen hebben op datgene waarover ze geconsulteerd worden (zoals de probleemanalyse, de bepaling van de doelstellingen, enz.)

- [51] Consultatie moet volgens de Raden voldoende vroeg in het besluitvormingsproces georganiseerd worden zodat de geconsulteerden nog een reële impact kunnen hebben op het verdere verloop van het proces. Momenteel vindt de verkennende fase van een proces gericht op het realiseren van een belangrijk investeringsproject vaak plaats achter gesloten deuren en wordt er pas een eerste openbaar onderzoek georganiseerd nadat er al een politiek akkoord is gesloten over het uit te voeren project. Dit terwijl de verkennende fase, zeker voor grote projecten, vaak de meeste tijd in beslag neemt³¹.
- [52] Het ontwerpdecreet zet terecht sterk in op een goed voortraject dat moet resulteren in een gedragen startbeslissing. Tegelijk kiest de Vlaamse Regering ervoor om de verkenningsfase niet formeel vast te leggen in het ontwerpdecreet³². De memorie³³ vermeldt terzake wel dat informeel overleg met een aantal betrokken actoren en mogelijks burgerverenigingen ter voorbereiding van de startbeslissing aangewezen is.
- [53] Het doel van de verkenningsfase is om te komen tot een gedeelde omschrijving van de probleemstelling, een identificatie van de verschillende belangen en een explicitering van mogelijke oplossingsrichtingen. Aangezien in de verkenningsfase de fundamenteën worden gelegd van de mogelijke oplossingsrichtingen voor een gesteld probleem, en gegeven de grote discretionaire bevoegdheid van de bevoegde overheid bij het nemen van

³¹ Zoals bijv. bij havenontwikkelingsprojecten, zie het advies van de Vlaamse Havencommissie van 4 november 2009 over het beter en sneller doorlopen van Vlaamse planprocessen: <http://www.vlaamsehavencommissie.be/sites/default/files/documenten/pdfpublicaties/1569.pdf>.

³² De term "verkenningsfase" wordt wel vermeld in de titel van afdeling 2 van hoofdstuk 2 "besluitvormingsprocedure" van het ontwerpdecreet; hiermee wil de Vlaamse Regering beklemtonen dat een degelijke procesaanpak meer omvat dan enkel de in het ontwerpdecreet opgenomen beslissingsmomenten.

³³ Memorie van toelichting, p. 11.

de startbeslissing, herhalen de Raden dat de verkenningsfase moet worden vormgegeven als een vooroverleg waarbij alle betrokken bestuurlijke en maatschappelijke actoren samenzitten en hun belangen en bezorgdheden kenbaar maken. Hiervoor zou de evolutieve procesnota³⁴ moeten worden opgesteld in het begin van de verkenningsfase.

- [54] Het overlegproces in de verkenningsfase moet een open einde hebben. De verschillende planalternatieven, inclusief het nulalternatief, moeten met andere woorden tot op het einde van de verkenningsfase in beeld blijven en het mag niet op voorhand vaststaan welk concreet project er uiteindelijk gerealiseerd zal worden. De bedoeling van het inspraak- en overlegproces in de verkenningsfase is precies om de bevolking inspraak te geven in de probleemanalyse en de bepaling van de doelstellingen. Door bij de bepaling van de alternatieven die worden meegenomen in de effectenanalyse rekening te gehouden met de visie van de belanghebbenden, kan worden vermeden dat later in het proces, via juridische (bezwaar)procedures, de basisopties opnieuw in vraag worden gesteld.
- [55] De Raden wijzen hier op de goede praktijk om van bij het begin van de verkenningsfase te werken met een breed overleg van stakeholders dat start met wat in de literatuur "*joint fact finding*" wordt genoemd. Hierbij legt elke belangengroep zijn bekommernissen op tafel waardoor er een wederzijdse kennis van en begrip voor de verschillende belangen ontstaat.

4.4.3 Stem consultatie af op de fase in het proces

Wat zegt de Vlaamse consultatiecode (p. 27)

Inspraak en participatie moeten afgestemd zijn op het besluitvormingsproces.

Een resolute keuze voor tijdige inspraak gekoppeld aan een transparante, goede procesplanning, moet leiden tot een zgn. trechtervormig consultatieproces in het besluitvormingsproces.

- [56] Het consultatieproces moet afgestemd zijn op het besluitvormingsproces. Aansluitend bij de trechterlogica waarop de besluitvormingsprocedure in het ontwerpdecreet gebaseerd is, moet het organiseren van vroegtijdige inspraak en participatie leiden tot een trechtervormig consultatieproces. Dit impliceert dat de inspraak en participatie afgestemd zijn op de fase in het besluitvormingsproces. Essentieel voor het welslagen van een trechtervormig besluitvormings- en consultatieproces is dat het voorwerp van de

³⁴ Zoals aanbevolen door de Commissie Sauwens (aanbeveling 12) en zoals voorzien in de agenderingsfase in de Routeplanner voor projectgedreven processen, p. 5.

consultatie in elke fase duidelijk wordt gecommuniceerd zodat het publiek weet waarover de consultatie in deze fase gaat en waarover niet.

- [57] Zoals gezegd, is het voor de Raden essentieel dat de verkenningsfase aanvangt met een breed inspraak- en overlegproces waarbij alle relevante bestuurlijke en maatschappelijke actoren betrokken worden bij de probleemanalyse en het bepalen van de projectdoelstellingen.
- [58] Wat betreft de onderzoeksfase en de uitwerkingsfase, merken de Raden eerst en vooral op dat uit de tekst van het ontwerpdecreet noch uit de memorie kan worden afgeleid waar de grens tussen het in het ontwerpdecreet gehanteerde onderscheid³⁵ tussen het strategische en het operationele niveau wordt getrokken. Gelet op de afwijkende regeling inzake de inspraakmomenten in de onderzoeksfase en de uitwerkingsfase, heeft dit onderscheid nochtans gevolgen voor waarover burgers zich kunnen uitspreken tijdens de formele inspraakmomenten.

Tijdens het openbaar onderzoek in de onderzoeksfase kan het publiek zich uitspreken over het ontwerp van voorkeursbesluit en de effectenonderzoeksrapporten, waaronder het *goedgekeurde* MER (artikel 15 §1). Dit in tegenstelling tot het openbaar onderzoek in de uitwerkingsfase, waarin het publiek zich tijdens het openbaar onderzoek kan uitspreken over het ontwerp van projectbesluit en het *ontwerp*-MER (artikel 24 §1). Daar staat tegenover dat het publiek in de onderzoeksfase wel wordt geraadpleegd over de alternatievenonderzoeksnota (artikel 8 §2), terwijl het publiek in de uitwerkingsfase niet geraadpleegd moet worden over de projectonderzoeksnota (artikel 18 §2 in combinatie met de memorie van toelichting).

Uit de praktijk blijkt dat veel opmerkingen tijdens het openbaar onderzoek precies betrekking hebben op wat er in een MER best wordt onderzocht. Hieruit volgt dat de raadpleging van het publiek over de alternatievenonderzoeksnota een belangrijke fase is die met de nodige zorg moet worden vormgegeven. De Raden zien hier een belangrijke rol voor de procesverantwoordelijke.

4.4.4 Geef feedback aan de betrokken actoren

Wat zegt de Vlaamse consultatiecode (p. 37)

Consultatie is niet enkel luisteren maar ook verantwoorden.

³⁵ In de onderzoeksfase situeren het onderzoek naar het meest geschikte alternatief en het bijhorende effectenonderzoek zich op *strategisch* niveau (artikel 9); in de uitwerkingsfase situeren deze zich op *uitvoeringsniveau* (artikel 19).

Gerichte feedback is niet alleen een kwestie van fatsoen maar is ook zeer belangrijk voor het draagvlak voor de gekozen beleidsmaatregelen.

- [59] De manier waarop het resultaat van het inspraakproces wordt meegenomen in het verdere besluitvormingsproces moet (bijv. via een objectief verslag opgesteld door de procesverantwoordelijke) worden verantwoord ten opzichte van de actoren die deelnamen aan de consultatie.
- [60] Het ontwerpdecreet bepaalt niet duidelijk welke (rechts)gevolgen verbonden kunnen worden aan de informele inspraakmomenten. De Raden wijzen hier op de mogelijkheid om het resultaat van informele inspraakmomenten op te nemen in de synthesenota die wordt opgemaakt op basis van de effectenonderzoeksrapporten ter voorbereiding van het voorkeursbesluit (artikel 11 §1) en het projectbesluit (artikel 21 §1).

4.4.5 Verzeker een onafhankelijk procesmanagement

- [61] De "procesverantwoordelijke" krijgt in het ontwerpdecreet een sleutelrol in het besluitvormingsproces. De memorie omschrijft de procesverantwoordelijke als volgt: *"degene die verantwoordelijk is voor de formele processtapen tijdens de verkennings-, onderzoeks-, uitwerkings- en/of uitvoeringsfase van het complex project zoals vermeld in het decreet. Die rol kan worden toebedeeld aan de projectleider maar het kan ook iemand anders zijn, bij voorkeur een entiteit."*
- [62] Een effectief inspraakproces vereist volgens de Raden een onafhankelijk procesmanagement waarbij een neutrale procesmanager met ruime ervaring met administratieve processen, participatiebegeleiding en interbestuurlijke samenwerking instaat voor het begeleiden van het besluitvormings- en overlegproces en optreedt als bemiddelaar/facilitator tussen de initiatiefnemer en de administraties³⁶. De procesmanager neemt zelf geen beslissingen maar staat in voor het relatiebeheer tussen de aanvrager en de betrokken overheidsinstanties.

De praktijk leert dat als degene die verantwoordelijk is voor het proces ook verantwoordelijk is voor het project, deze vaak niet als onafhankelijk wordt beschouwd. Een onafhankelijk procesmanagement veronderstelt daarom dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het in goede banen leiden van het proces enerzijds en het project anderzijds. De rol van procesverantwoordelijke kan volgens de Raden dan ook niet worden toebedeeld aan de projectleider.

³⁶ De Raden verwijzen naar de bemiddelaars in het kader van de Brownfieldconvenanten als voorbeeld van een goede praktijk.

- [63] De onafhankelijke procesmanager kan volgens de Raden ook een belangrijke rol spelen in het tegengaan van de verkokering en het realiseren van de nieuwe politieke en ambtelijke cultuur die de Raden bepleiten.
- [64] In november 2012 richtte de Vlaamse Regering de Cel Vlaamse en strategische Investeringsprojecten (VIP) op om, in afwachting van het decreet omgevingsvergunning en het decreet complexe projecten, de stedenbouwkundige vergunningsaanvragen voor grote en maatschappelijk belangrijke projecten te faciliteren. De Cel is erop gericht om de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning voor dergelijke projecten intensief te begeleiden door middel van een procesmanager die het project begeleidt en optreedt als bemiddelaar tussen de initiatiefnemer en de betrokken administraties. De VIP was aanvankelijk bedoeld voor het begeleiden van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen en situeert zich binnen het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening. De Raden vragen zich af wat de in de toekomst met deze pas opgerichte Cel gaat gebeuren. Kan deze Cel omgevormd worden tot een interdepartementale Cel die omgevingsvergunningsaanvragen en het besluitvormingsproces in het kader van een complex project in de zin van voorliggend ontwerpdecreet begeleidt?

4.5 Klikmoment

Uit verschillende artikels van het ontwerpdecreet blijkt dat het voorkeursbesluit wordt beschouwd als een "*point of no return*" (een "**klikmoment**"). Dit betekent dat op de keuze die gemaakt is in het voorkeursbesluit niet meer wordt teruggekomen.

- Zo worden in de projectonderzoeksnota enkel die op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven onderzocht die uitwerking geven aan het in het voorkeursbesluit vastgelegd alternatief (memorie bij artikel 18 §1);
- Inspraakreacties tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerpprojectbesluit die vragen om terug te komen op het voorkeursbesluit, zijn onontvankelijk (artikel 24 §1);
- Het beroep tegen een definitief vastgesteld projectbesluit kan geen betrekking meer hebben op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit (artikel 44).

- [65] Het ontwerpdecreet is gebaseerd op een "trechterlogica", waarbij er vanuit een opportuniteit en een algemene probleemstelling via drie beslissingsmomenten wordt toegewerkt naar een realiseerbaar project. Door te voorzien in een aantal tussentijdse beslissingsmomenten, met name de startbeslissing (waarmee een overheid zich engageert om een bepaalde problematiek te onderzoeken) en het voorkeursbesluit (dat een definitief karakter heeft), creëert het ontwerpdecreet volgens de Raden een grote meerwaarde voor de initiatiefnemer. Volgens de Raden moet de bevoegde overheid zeer omzichtig en transparant omspringen met het opstarten van aanbestedingen of het afsluiten van contracten met private ontwikkelaars ter realisatie van het complex project, zolang het voorkeursbesluit niet ge-

nomen is. Dit dreigt immers voor voldongen feiten te zorgen en mogelijke alternatieven vooraf uit te sluiten.

- [66] De trechtering van een algemene probleemstelling over één voorkeursalternatief en uiteindelijk naar een concreet project, vereist echter wel dat er op het moment dat het voorkeursbesluit wordt genomen, en waarmee één voorkeursalternatief wordt “vastgeklikt”, voldoende informatie voorhanden is om een onderbouwde beslissing te nemen. Een trechtersvormig proces vereist bovendien dat de tussentijdse afspraken breed gedragen worden (cfr. trechtersvormig consultatieproces).

Een flankerend en mitigerend beleid kunnen, naast het feit dat zij effectief de negatieve gevolgen van een plan of project meer aanvaardbaar maken, ook het draagvlak voor een plan of project versterken. Artikel 14, 8° stelt dat het ontwerpvoorkeursbesluit, *“in voorkomend geval, de flankerende maatregelen op het detailleringsniveau van het ontwerp van voorkeursbesluit”* moet vermelden. Aangezien natuurcompensaties in het kader van de Habitatrichtlijn zich vaak richten op landbouwgebied, moet er volgens de Raden op het moment dat het ontwerp van voorkeursbesluit wordt genomen duidelijkheid zijn over minstens de grootteorde (op strategisch niveau) van de nodige compenserende maatregelen in het kader van de Habitatrichtlijn.

4.6 Rechtsgevolgen

Het ontwerpdecreet biedt de mogelijkheid om, mits motivatie en, indien wordt afgeweken van een plan dat is vastgesteld door een hogere overheid, toestemming van die hogere overheid, **af te wijken van beleidsplannen**.

- Een voorkeursbesluit (artikel 13) en een projectbesluit (artikel 22) kunnen afwijken van ruimtelijke structuurplannen, plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- Een voorkeursbesluit (artikel 14, 6°) en een projectbesluit (artikel 23, 5°) kunnen afwijken van andere relevante beleidsplannen;
- Overeenkomstig artikel 40 van het ontwerpdecreet kan een definitief vastgesteld projectbesluit een aantal **“Vlaamse beschermingen”** wijzigen of opheffen. Het gaat hier onder meer over het opheffen van het verbod op ontbossing, het opheffen of wijzigen van de bescherming als bos- of natuurreservaat, ...

Na de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit kunnen bovendien geen besluiten tot bescherming meer worden genomen als deze bescherming de realisatie van het voorkeursbesluit kennelijk in het gedrang brengt (artikel 34).

- [67] Het ontwerpdecreet verbindt aan het voorkeursbesluit en het projectbesluit een aantal rechtsgevolgen (zie kader) die volgens de Raden een verre-

gaande impact kunnen hebben³⁷. In lijn met de gedifferentieerde toepassing van het ontwerpdecreet die de Raden bepleiten (zie hoofdstuk 4.1.2 van dit advies), moet de mogelijkheid om met een projectbesluit af te wijken van ruimtelijke plannen en andere relevante beleidsplannen en de mogelijkheid om een aantal decretaal opgelegde beschermingen op te heffen of te wijzigen, volgens de Raden worden voorbehouden voor (publieke en private) projecten die voldoen aan een beperktere en duidelijk omschreven invulling van de notie “groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang” waarvan minstens de principes decretaal zijn vastgelegd.

[68] Het ontwerpdecreet biedt hiermee de mogelijkheid om af te wijken van plannen en beschermende maatregelen die tot stand zijn gekomen op basis van een andere besluitvormingsprocedure waar er een andere en mogelijk meer algemene belangenafweging aan de orde was. Hiermee creëert het ontwerpdecreet volgens de Raden een ander inhoudelijk beoordelingskader voor complexe projecten dan voor projecten die de reguliere procedures doorlopen. In die zin kan het ontwerpdecreet, in tegenstelling tot het bepaalde in artikel 4³⁸, volgens de Raden niet beschouwd worden als louter een *proceduredecreet*.

[69] De memorie bij artikel 13 en 22 verduidelijkt hoe er moet worden gehandeld als een voorkeursbesluit respectievelijk een projectbesluit afwijkt van ruimtelijke plannen. Als de bevoegde overheid een voorkeurs-/projectbesluit aanneemt dat afwijkt van de bindende bepalingen van een ruimtelijk structuurplan van een hoger bestuursniveau, moet de overheid die het voorkeurs-/projectbesluit aanneemt, ten laatste op het moment waarop het ontwerp van voorkeurs-/projectbesluit wordt vastgesteld, de schriftelijke instemming hebben verkregen van dat hogere bestuursniveau. Voor een voorkeurs-/projectbesluit waarmee wordt afgeweken van de richtinggevende bepalingen van een ruimtelijk structuurplan van een hoger bestuursniveau, volstaat het dat deze afwijking “uitdrukkelijk gemotiveerd” wordt in het (ontwerp van) voorkeurs-/projectbesluit.

In lijn met de interbestuurlijke samenwerking waar het ontwerpdecreet op aanstuurt, vragen de Raden om in artikel 13 en 22 ook op te nemen dat

³⁷ Zo zou de mogelijkheid die het ontwerpdecreet biedt om af te wijken van ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat een projectbesluit de toelating geeft om een hoofdweg te realiseren in een gebied waar dit op basis van het RSV niet kan.

³⁸ Artikel 4 van het ontwerpdecreet stelt dat het ontwerpdecreet geen afbreuk doet aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgelegd in de relevante sectorale regelgeving (m.u.v. de m.e.r.-regelgeving in het DABM en de regeling inzake de passende beoordeling in het decreet Natuurbehoud). Ook de memorie van toelichting stelt uitdrukkelijk dat het ontwerpdecreet een *proceduredecreet* is, waarbij niet geraakt wordt aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld in sectorale regelgeving.

het Vlaams Gewest of de provincie maar gemotiveerd kunnen afwijken van een goedgekeurd gemeentelijk structuurplan of een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan na een advies van het College van Burgemeester en Schepenen respectievelijk de deputatie.

4.7 Conformiteit met Europese regelgeving

4.7.1 Conformiteit met de m.e.r.-richtlijnen

- [70] Het voorgelegde ontwerpdecreet maakt veel werk van de geïntegreerde implementatie van de Europese m.e.r.-richtlijnen³⁹. Er wordt gekozen “*om de plan- en projectmilieueffectrapportage zo optimaal mogelijk te integreren in deze nieuwe aanpak en dit uiteraard binnen het Europese rechtskader*”. Wat dit betreft wordt er in de memorie van toelichting verwezen naar artikel 11.2. van de plan-m.e.r.-richtlijn en de bijhorende uitleg in de door de Europese Commissie in dat verband uitgebrachte richtsnoeren. De basisvoorschriften van deze richtlijnen zijn overigens dezelfde, zo wordt gesteld – met als verschilpunten dat project-m.e.r.-richtlijn geen raadpleging van andere instanties vereist, geen voorschriften bevat inzake kwaliteit en monitoring en dat er andere voorschriften gegeven zijn met betrekking tot kennisgeving van besluiten over screening⁴⁰. In de RIA wordt er bovendien gewezen op de bijkomende vereiste voor de plan-m.e.r. inzake advisering over de scoping⁴¹. De Raden stellen vast dat het ontwerpdecreet lijkt te voldoen aan de basisvoorschriften en belangrijkste specificaties van de twee onderscheiden Europese m.e.r.-richtlijnen.
- [71] De Raden wijzen erop dat, daar waar de beoogde impact van een concreet MER op de besluitvorming grotendeels gelijklopend is in beide richtlijnen (*grosso modo*: bij de vaststelling van het plan, resp. de vergunning van het project, moet er rekening gehouden worden met de vaststellingen uit de milieueffectrapportage⁴²), er toch een belangrijk verschilpunt lijkt te bestaan wat betreft de verantwoordelijkheden in de aanloop tot deze vaststelling of vergunning. In de benadering van de project-m.e.r.-richtlijn wordt er immers een duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds de

³⁹ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (de “plan-m.e.r.-richtlijn”) en Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (de “project-m.e.r.-richtlijn”).

⁴⁰ Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, p. 7-8.

⁴¹ RIA, p. 13.

⁴² Artikel 8 van de plan-m.e.r.-richtlijn en artikel 8 van de project-m.e.r.-richtlijn.

"opdrachtgever"⁴³ en anderzijds de "bevoegde instantie"⁴⁴ en/of de overheid die de vergunning verleent. In de plan-m.e.r.-richtlijn wordt dergelijk onderscheid omzeggens niet gemaakt.

In het DABM wordt er gewerkt met het onderscheid tussen "initiatiefnemer" en "administratie"⁴⁵, en dit onderscheid wordt toegepast in de context van de plan-m.e.r.-regeling zowel als in de context van de project-m.e.r.-regeling. Zowel inzake de plan-MER als inzake de project-MER moet opgemerkt worden dat er in het DABM ook nog sprake is van de "*erkende MER-coördinator*" en van "*erkende MER-deskundigen*", die door de initiatiefnemer onder de arm moeten worden genomen. Zij "*mogen geen belang hebben bij het voorgenomen project of de alternatieven, noch betrokken worden bij de latere uitvoering van het project. Ze voeren hun opdracht volledig onafhankelijk uit*"⁴⁶.

- [72] In het voorliggende ontwerpdecreet wordt er geen term gebruikt in de zin van "opdrachtgever" of "initiatiefnemer"; wel is er sprake van "bevoegde overheid"⁴⁷ en van "dienst bevoegd voor de milieueffectrapportage"⁴⁸, evenals van "procesverantwoordelijke"⁴⁹. Er wordt niet bepaald wie het MER van het complexe project hoort op te maken. De specifieke bepalingen inzake de onafhankelijkheid van de MER-coördinator en -deskundigen worden met betrekking tot de regeling van de complexe projecten buiten werking gesteld⁵⁰ zonder dat er een equivalent voor lijkt te zijn ingeschreven in het ontwerpdecreet. Alles wijst erop dat hiermee inzake taakdefinitie de benadering van de plan-m.e.r.-richtlijn wordt gevolgd en dat de benadering van de project-m.e.r.-richtlijn verlaten wordt, zelfs al zal er een concrete projectuitvoering vervat zijn in het "complexe project".

⁴³ Artikel 1.2.b) van de project-m.e.r.-richtlijn: "*de aanvrager van een vergunning voor een particulier project of de overheidsinstantie die het initiatief tot een project neemt*".

⁴⁴ Artikel 1.2.f) van de project-m.e.r.-richtlijn: "*de instantie of de instanties die de lidstaten aanwijzen om de taken uit te voeren, die uit deze richtlijn voortvloeien*".

⁴⁵ Beide begrippen worden gedefinieerd in artikel 4.1.1. §1, resp. 13° en 12°. Deze bepalingen worden met het voorliggende ontwerpdecreet niet buiten werking gesteld voor complexe projecten – maar de begrippen worden ook niet als zodanig gebruikt.

⁴⁶ Artikel 4.2.9. §1 en §2, en artikel 4.3.6. §1 en §2 van het DABM.

⁴⁷ Artikel 2, 40 van het ontwerpdecreet.

⁴⁸ Artikel 2, 6° van het ontwerpdecreet.

⁴⁹ Artikel 2, 9° van het ontwerpdecreet.

⁵⁰ Artikel 4 van het ontwerpdecreet.

4.7.2 Conformiteit met de Habitatrichtlijn

- [73] De Habitatrichtlijn bepaalt dat er voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met het beheer van een speciale beschermingszone, maar (afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten) significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling opge maakt moet worden van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied^{51 52}.

Bovenstaande bepaling uit de Habitatrichtlijn wordt in het ontwerpdecreet omgezet met artikel 9, derde lid, in verband met het geïntegreerd effectenonderzoek in aanloop naar het voorkeursbesluit: *"Als het complexe project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, betekenisvolle effecten kan hebben op een speciale beschermingszone, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, waarbij rekening gehouden wordt met de instandhoudingsdoelstellingen ervan"*. Artikel 19 van het ontwerpdecreet bevat een vergelijkbare bepaling met betrekking tot het geïntegreerd effectenonderzoek in aanloop naar het projectbesluit.

De Raden gaan er van uit dat ook het Agentschap voor Natuur en Bos onder de adviesinstanties⁵³ gerekend moet worden ingeval er een passende beoordeling aan de orde is.

- [74] Verder bepaalt de Habitatrichtlijn dat een bevoegde nationale instantie, getiteld op de conclusies van een passende beoordeling, slechts toestemming mag geven voor dat plan of project nadat zij de zekerheid heeft verkregen dat dit de natuurlijke kenmerken van een betrokken speciale beschermingszone niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden heeft geboden^{54 55}. Aan deze bepaling wordt in hoofdzaak uitvoering gegeven met artikel 16 §1, tweede lid van het ontwerpdecreet, dat immers bepaalt dat de bevoegde overheid het voorkeursbesluit pas de-

⁵¹ Artikel 6.3, eerste zin van de Habitatrichtlijn.

⁵² Deze bepaling is momenteel naar Vlaams recht uitgevoerd met artikel 36ter, §3 van het decreet Natuurbehoud. Met artikel 4 van het voorliggende ontwerpdecreet wordt er aan deze decreetbepaling "afbreuk gedaan", i.e. de bepaling wordt niet afgeschaft, maar er wordt van verklaard dat deze niet van toepassing is op de procedure met betrekking tot complexe projecten.

⁵³ Zie artikel 11 §2 en artikel 21 §2 van ontwerpdecreet.

⁵⁴ Habitatrichtlijn, artikel 6.3., tweede zin.

⁵⁵ Deze bepaling is momenteel naar Vlaams recht uitgevoerd met artikel 36ter, §4 van het decreet Natuurbehoud. Artikel 4 van het voorliggende ontwerpdecreet heeft hier dezelfde uitwerking.

finitief mag vaststellen wanneer ze de voormelde zekerheid heeft verkregen (enz.)⁵⁶.

Zoals reeds gesteld in paragraaf 21, lijkt het ook hier problematisch dat de structuur van het ontwerpvoorkeursbesluit⁵⁷ en het ontwerpprojectbesluit⁵⁸ zodanig is dat er geen mogelijkheid geboden wordt om eventueel een ontwerp van *weigerings*beslissing op te maken.

In die structuur lijkt bovendien de passage in verband met de "*verklaring die samenvat op welke wijze milieuoverwegingen worden geïntegreerd*"⁵⁹, een weinig zeggende informatieverplichting in te houden. Het is aangewezen dat het ontwerpbesluit tevens de conclusies bevat van de passende beoordeling, die zich net zoals het MER op het ogenblik van het nemen van het voorkeursbesluit op strategisch niveau bevindt. De Raden wijzen hier op het moeilijk evenwicht dat gezocht moet worden om de onderzoeken in dit stadium van de procedure enerzijds op strategisch niveau te houden en anderzijds voldoende uit te werken zodat op het moment van het openbaar onderzoek een voldoende beeld wordt gegeven van de mogelijke significante effecten van de verschillende alternatieven.

De Raden wijzen er hierbij op dat een passende beoordeling, in tegenstelling tot een MER, bindend is en vragen dat het ontwerpdecreet wordt getoetst op een correcte omzetting van de Habitatrichtlijn.

- [75] Wanneer de passende beoordeling negatief concludeert over de gevolgen van een plan of project voor een speciale beschermingszone, dan kan dat plan of project volgens de Habitatrichtlijn desondanks toch worden gerealiseerd, indien (1) er geen alternatieve oplossingen zijn, (2) er dwingende redenen van groot openbaar belang in het geding zijn, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en (3) alle nodige compenserende maatregelen genomen worden om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft⁶⁰. Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen er in verband met de tweede voorwaarde alleen argumenten worden aangevoerd die verband houden met de menselijke gezond-

⁵⁶ Voor het vaststellen van het projectbesluit geldt hetzelfde, overeenkomstig artikel 26, tweede lid van het ontwerpdecreet.

⁵⁷ De inhoud van het ontwerpvoorkeursbesluit wordt vastgelegd in artikel 14, tweede lid van het ontwerpdecreet.

⁵⁸ De inhoud van het ontwerpprojectbesluit wordt vastgelegd in artikel 23, tweede lid van het ontwerpdecreet.

⁵⁹ Zoals bepaald in artikel 14, tweede lid 5° van het ontwerpdecreet voor het voorkeursbesluit en in artikel 23, tweede lid 4° voor het projectbesluit.

⁶⁰ Artikel 6.4 van de Habitatrichtlijn.

heid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang⁶¹ ⁶².

Deze bepalingen van de Habitatrichtlijn worden omgezet met artikel 16 §1, derde en vierde lid van het ontwerpdecreet, dat de bepalingen bevat in verband met de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit⁶³. De Raden formuleren hierbij enkele opmerkingen:

- Bij de formulering van de voorwaarde dat *“er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn”* moet aangestipt worden dat de Europese Commissie hierbij stelt dat de nulloptie in deze fase ook in rekening moet worden genomen⁶⁴.
- Wat de in de Habitatrichtlijn vermelde *“dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale en economische aard”* betreft, verwijzen de Raden naar de eerder in dit advies (zie hoofdstuk 4.1.1) bediscussieerde definitie van *“complex project”*⁶⁵, waarin onder meer gesteld wordt dat het gaat om projecten *“van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang”*. Betekent dit dat alle projecten die, omwille van een eenvoudige startbeslissing door een van de drie bevoegde bestuursniveaus, in de procedure van dit decreet terecht komen, automatisch ook zouden beantwoorden aan de tweede uitzonderingsvoorwaarde – *“dwingende redenen van groot openbaar belang (enz.)”*? Daaruit zou dan volgen dat deze projecten nooit geweigerd hoeven te worden bij een negatieve passende beoordeling, als maar aangetoond kan worden dat er geen alternatieven voorhanden zijn en dat de nodige natuurcompensatie zal worden doorgevoerd, – wat als eindbeeld kan geven dat elk *“complex project”* in of nabij speciale beschermingszones zou leiden tot bijkomende oppervlakteaanspraken met het oog op de vereiste compensaties. Hierbij stippen de Raden aan dat de Europese Commissie stelt dat *“alleen op lange termijn persistente openbare belangen dwingend kunnen zijn. Economische belangen op korte termijn en andere belangen die voor de samenleving alleen voordelen op korte termijn opleveren, lijken niet te kunnen opwegen ...”*; an-

⁶¹ Artikel 6.5 van de Habitatrichtlijn.

⁶² Deze bepaling is momenteel naar Vlaams recht uitgevoerd met artikel 36ter, §5 van het decreet Natuurbehoud. Artikel 4 van het voorliggende ontwerpdecreet heeft dezelfde uitwerking.

⁶³ Op het niveau van het projectbesluit wordt er uitvoering gegeven door in artikel 26, tweede lid te verwijzen naar artikel 16.

⁶⁴ Europese Commissie, Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4 van de Habitatrichtlijn, januari 2007, p. 7.

⁶⁵ Artikel 2, 5° van het ontwerpdecreet.

dere trefwoorden zijn “voor de staat en de samenleving fundamentele beleidsoriëntaties” en “specifieke openbare dienstverplichtingen”⁶⁶.

Voor de Raden is het dan ook niet evident dat “complexe projecten” automatisch gekwalificeerd zouden kunnen worden als verantwoord door “*dwingende redenen van groot openbaar belang*”. De Raden verwijzen hier opnieuw naar hun pleidooi voor een gedifferentieerde toepassing van het ontwerpdecreet (zie hoofdstuk 4.1.2 van dit advies), waarbij de verregaande rechtsgevolgen die het ontwerpdecreet verbindt aan een voorkeurs-/projectbesluit⁶⁷ volgens de Raden moeten worden voorbehouden aan (publieke en private) projecten die voldoen aan een beperkte en duidelijk omschreven invulling van de notie “groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang”, waarvan minstens de principes decretaal zijn vastgelegd. De mogelijkheid om een “complex project” louter op basis van een startbeslissing te kwalificeren als “om dwingende redenen van groot openbaar belang” in de zin van de Habitatrichtlijn, moet volgens de Raden beperkt worden toegepast.

- Bij de bepaling dat die compenserende maatregelen “*de actieve ontwikkeling*” impliceren “*van een evenwaardig habitat of het natuurlijk milieu ervan met minstens een gelijkaardige oppervlakte*”⁶⁸ vragen de Raden om te onderzoeken dat de omzetting conform is met de Habitatrichtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie.

[76] De Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn leggen de Lidstaten op om verbodsbepalingen te introduceren met betrekking tot vernietigende of verstorende handelingen ten aanzien van door deze richtlijnen als te beschermen bestempelde soorten^{69 70}. Zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn laten

⁶⁶ Ibidem, p. 8-9.

⁶⁷ Waarbij de Raden erop wijzen dat de structuur van het voorkeurs-/projectbesluit zodanig is dat er geen mogelijkheid wordt geboden om een weigeringsbeslissing te nemen.

⁶⁸ Artikel 16 §1, derde lid, *in fine* van het ontwerpdecreet.

⁶⁹ Daartoe moet er, in verband met de specimens van beschermde diersoorten, een verbod ingesteld worden op het opzettelijk doden of vangen, en het opzettelijk en wezenlijk verstoren, in het bijzonder tijdens de perioden van de voortplanting, de afhankelijkheid van de jongen, de overwintering en tijdens de trek. Bovendien dient verboden te worden de eieren van die beschermde diersoorten opzettelijk te vernielen, te beschadigen of te verzamelen. Ook in verband met specimens van beschermde plantensoorten moeten er verbodsbepalingen worden ingesteld op het opzettelijk plukken of verzamelen, afsnijden, ontwortelen, of vernielen ervan. Zie artikel 5 van de Vogelrichtlijn, met betrekking tot specimens van vogelsoorten; artikel 12.1 van de Habitatrichtlijn, met betrekking tot specimens van andere diersoorten dan vogelsoorten; artikel 13.1. inzake specimens van planten.

⁷⁰ Bovendien moeten Lidstaten verbodsbepalingen instellen met betrekking tot het opzettelijk vernielen, beschadigen of wegnemen van nesten van beschermde vogelsoorten of van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van andere beschermde diersoorten dan vogels. Artikel 1.2 van de Vogelrichtlijn, art. 1.2.; artikel 12.1 van de Habitatrichtlijn, art. 12.1.

toe dat de Lidstaat afwijkingen zou toestaan op deze verbodsbepalingen; hierbij wordt echter ook bepaald welke de exclusief mogelijke motiveringsgronden zijn die ingeroepen kunnen worden om dergelijke afwijkingen toe te staan; er mag bovendien maar afgeweken worden indien er geen bevredigende alternatieven bestaan; de afwijking mag geen afbreuk doen aan het streven om de populaties van de betrokken soorten in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan^{71 72}.

In het voorliggende ontwerpdecreet wordt nu bepaald dat een definitief vastgesteld projectbesluit in voorkomend geval kan gelden als een afwijking in uitvoering van het decreet Natuurbehoud. Indien dit zou betekenen dat een projectbesluit zonder meer de bescherming van Europeesrechtelijk te beschermen soorten in een bepaalde zone buiten werking zou kunnen stellen, dan zou dit niet beantwoorden aan de afwijkingsregeling, inclusief de daaraan verbonden specifieke motiveringsplichten, van de Vogelrichtlijn en/of de Habitatrichtlijn. Hierbij aansluitend stellen de Raden vast dat er in de opgegeven structuur van het projectbesluit niet verwezen wordt naar de op grond van artikel 39 te nemen afwijkingsbeslissingen⁷³.

4.7.3 Conformiteit met de Richtlijn Industriële Emissies

- [77] De Raden wijzen op de in de Richtlijn Industriële Emissies⁷⁴ (hierna: RIE) gehanteerde definitie van een "installatie": *"een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I of in deel 1 van bijlage VII vermelde activiteiten en processen alsmede andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de in die bijlagen vermelde activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging"*⁷⁵. De Raden gaan er van uit dat een investering in een dergelijke

⁷¹ Artikel 9.1 van de Vogelrichtlijn; artikel 16.1 van de Habitatrichtlijn,. Op grond van de Vogelrichtlijn op zich kan er ten andere niet afgeweken worden op grond van "dwingende redenen van groot openbaar belang".

⁷² Deze verbodsbepalingen zijn geïmplementeerd met artikelen 10 en 14 van het Soortenbesluit; het op grond van deze Richtlijnen vereiste afwijkingsregime wordt voorzien met artikel 20 van het Soortenbesluit; Artikel 23 van het Soortenbesluit laat toe deze afwijkingen te integreren in allerhande vergunningsprocedures, o.m. de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning; artikel 26, tweede lid van het Soortenbesluit laat toe om afwijkingen te integreren in een soortenbeschermingsprogramma. Het Soortenbesluit is hierbij gestoeld op artikel 51 en 56 van het decreet Natuurbehoud.

⁷³ Artikel 23, derde lid van het ontwerpdecreet, in het bijzonder 6° en 7°.

⁷⁴ Richtlijn 2010/75/EU van 24 november 2010 van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), Publicatieblad van de Europese Unie van 17.12.2010, L334, p. 17 e.v.

⁷⁵ Artikel 3.3 van de RIE. Voor de "activiteiten en processen" wordt in bijlage I bij de Richtlijn verwezen naar (1) energie-industrieën, (2) productie en verwerking van metalen, (3) minerale industrie,

installatie in principe kan beantwoorden aan de definitie van een complex project in de zin van het ontwerpdecreet, i.e. *"een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt"*⁷⁶; of omgekeerd: een complex project in de zin van het ontwerpdecreet kan onder meer betrekking hebben op een investering in een "installatie" in de zin van de RIE.

- [78] De Raden stellen bovendien vast dat het voorliggende ontwerpdecreet onder meer als opzet lijkt te hebben, zonder het evenwel met zoveel woorden te zeggen in de memorie, om te beantwoorden aan een algemene verplichting uit de RIE, met name: *"De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat de vergunningsprocedures en -voorwaarden ten volle worden gecoördineerd wanneer verschillende bevoegde autoriteiten [...] bij die procedures betrokken zijn of wanneer verschillende vergunningen worden afgegeven, zulks met het oog op een doeltreffende geïntegreerde aanpak door alle autoriteiten die voor de procedure bevoegd zijn"*⁷⁷. De Raden scharen zich in voorkomend geval achter dit onuitgesproken opzet van het ontwerpdecreet, op voorwaarde dat het ontwerpdecreet voldoet aan de procedurele en inhoudelijke vereisten van de RIE.
- [79] De centrale opdracht uit de RIE voor de Lidstaten bestaat in het instellen, uitvoeren en handhaven van een vergunningensysteem met betrekking tot de vernoemde "installaties"⁷⁸. Het ontwerpdecreet bepaalt dat een definitief vastgesteld projectbesluit geldt als omgevingsvergunning⁷⁹, die – als opvolger van de milieuvergunning – onder meer dient als instrument ter implementatie van de RIE. Vermits een projectbesluit dus gelijkgesteld wordt met het instrument ter uitvoering van de RIE, benadrukken de Raden dat het ontwerpdecreet moet voldoen aan de verplichtingen van de RIE wanneer investeringen in "installaties" gevat worden door de procedure van het ontwerpdecreet complexe projecten.

(4) chemische industrie, (5) afvalbeheer, (6) andere activiteiten zoals houtverwerkende industrieën, bepaalde textielindustrieën, leerlooierijen, bepaalde voedselverwerkende nijverheden, bepaalde destructie of verwerking van kadavers en dierlijk afval, bepaalde pluimvee- en varkenshouderijen, bepaalde drukkerijen, fabricatie van koolstof, CCS, houtconservering en bepaalde afvalwaterbehandeling. Bijlage VII, deel 1, betreft bepaalde installaties en activiteiten waarbij technische oplosmiddelen worden gebruikt.

⁷⁶ Artikel 2, 5° van het ontwerpdecreet.

⁷⁷ Artikel 5.2 van de RIE.

⁷⁸ Artikel 4.1, eerste lid van de RIE.

⁷⁹ Artikel 38 van het ontwerpdecreet.

- [80] De RIE lijkt uit te gaan van een principiële verschil tussen de “exploitant⁸⁰” en de “bevoegde autoriteit⁸¹” met daarin vervat zelfs een belangentegenstelling, vermits de ene partij de promotor van de te vergunnen “installatie” is (degene die zinnens is om de “installatie” te exploiteren), terwijl de andere partij er, in het kader van de vergunningverlening, op moet toezien dat de deze exploitatie zal voldoen aan de eisen van de RIE, dit wil zeggen wat nodig is voor het algemeen (milieu-)belang.

Op het eerste zicht lijkt het begrip “bevoegde overheid” uit het ontwerpdecreet⁸² overeen te komen met het begrip “bevoegde autoriteit” uit de RIE. Tegelijk is het zo dat het ontwerpdecreet uitgaat van een verregaande samenwerking⁸³ tussen en in sommige gevallen zelfs van het samenvallen⁸⁴ van de bevoegde overheid en de initiatiefnemer⁸⁵. Het is volgens de Raden niet evident dat in die omstandigheden zonder meer beantwoord kan worden aan de geest van de RIE.

- [81] Meer specifiek bepaalt de RIE dat de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten middels een vergunning alle nodige maatregelen, i.e. vergunningsvoorwaarden⁸⁶, moeten opleggen in functie van artikel 11 en 18 van de RIE (resp. het realiseren van de fundamentele verplichtingen van de exploitant en het behalen de milieukwaliteitsnormen)⁸⁷.

In het ontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning vinden deze verplichtingen gedeeltelijk hun weerslag in het proceduregedeelte ervan, en gedeeltelijk in de wijzigingen in het DABM. De centrale bepaling is artikel 63: “[...], kan de bevoegde overheid de exploitatie van de ingedeelde

⁸⁰ In artikel 3.15 van de RIE gedefinieerd als: “elke natuurlijke of rechtspersoon die de installatie, de stookinstallatie, de afvalverbrandingsinstallatie of de afvalmeeverbrandingsinstallatie geheel of gedeeltelijk exploiteert of de controle daarover heeft, of, indien de nationale wetgeving in die mogelijkheid voorziet, aan wie economische beschikkingsmacht over de technische werking van de installatie is overgedragen”.

⁸¹ Het begrip is niet als zodanig gedefinieerd in de RIE; in artikel 5.1. is de “bevoegde autoriteit” de overheid die de vergunning verleent.

⁸² Artikel 2, 4° van het ontwerpdecreet: “bevoegde overheid: de overheid die als enige bevoegd is voor het nemen van het voorkeursbesluit of projectbesluit over een complex project”.

⁸³ Dit komt onder meer tot uiting in het gegeven dat de startbeslissing een engagement impliceert van de betrokken partijen, wat zou worden kunnen vastgelegd in een samenwerkingscontract⁸³ en dat ook de procesnota uitgaat van samenwerking⁸³.

⁸⁴ De bevoegde overheid is dan gelijk aan de initiatiefnemer, zie memorie van toelichting, p. 5.

⁸⁵ Een term die bewust niet gedefinieerd en gebruikt wordt in het ontwerpdecreet, zie memorie van toelichting, p. 5.

⁸⁶ RIE, art. 14.1. Het gaat hierbij om het opleggen van emissiegrenswaarden, passende voorschriften met betrekking tot bodem, grondwater en afvalstoffen, passende eisen in verband met monitoring van emissies, informatieverplichtingen, voorkomingsmaatregelen, enz.

⁸⁷ RIE, art. 18.

*inrichting of activiteit afhankelijk stellen van de naleving van bijzondere milieuvoorwaarden*⁸⁸. Deze bepaling is opgenomen in het proceduregedeelte van het ontwerpdecreet inzake de omgevingsvergunning.

In het voorliggende ontwerpdecreet wordt er duidelijk gesteld dat dit decreet geen afbreuk doet *“aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens”* onder meer het in te stellen decreet betreffende de omgevingsvergunning. Dit neemt niet weg dat het opleggen van bijzondere milieuvoorwaarden in het decreet betreffende de omgevingsvergunning opgevat is als een procedurebepaling, die niet duidelijk terugkomt in het nu voorgelegde ontwerpdecreet. Men zou de term *“voorwaarden”* in artikel 23, derde lid, 9° van het ontwerpdecreet kunnen opvatten als equivalent met *“bijzondere milieuvoorwaarden”* – maar dit betreft de fase van het *ontwerp*-projectbesluit, en de memorie van toelichting zegt hierbij niets over de manier waarop de term *“voorwaarden”* hier begrepen zou moeten worden.

De Raden bevelen dan ook aan om in artikel 23 en artikel 26 van het voorliggende ontwerpdecreet deelbepalingen op te nemen op basis waarvan desgevallend in verband met *“installaties”* bijzondere milieuvoorwaarden kunnen worden opgelegd, indien dat nodig in functie van de doelstellingen van de RIE.

[82] Aansluitend bij de in het voorliggende ontwerpdecreet opgenomen bepaling dat er geen afbreuk wordt gedaan *“aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens”* (onder meer) het ontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning, verwijzen de Raden naar de via dat ontwerpdecreet in te voeren substantiële verplichting om een vergunningsaanvraag in bepaalde gevallen te weigeren, onder meer *“als de exploitatie onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens en het leefmilieu inhoudt”*⁸⁹. De vraag rijst wanneer nu de bevoegde overheid, in het kader van een procedure complexe projecten, en indien dat nodig is, tot deze weigering zou kunnen overgaan.

- Het is weliswaar niet onmogelijk dat de vaststelling van *“onaanvaardbare risico's of hinder”* inderdaad reeds gedaan wordt in de verkenningfase, met als logische conclusie dat er dan geen startbeslissing genomen zou worden. Vanaf dat moment komt het project dan ook niet meer in aanmerking voor toepassing van dit proceduredecreet. Maar het doen van deze vaststelling van onaanvaardbare milieueffecten

⁸⁸ Ontwerpdecreet Omgevingsvergunningen, art. 63. De andere relevante bepalingen zijn art. 64, waarin onder meer een relatie gelegd wordt tussen bijzondere voorwaarden en BBT.

⁸⁹ Artikel 163 van het ontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning, dat een nieuw artikel 7.3.1. introduceert in het DABM, met gronden op basis waarvan de vergunningverlener een vergunningsaanvraag hoort te weigeren.

ten is niet gegarandeerd, zelfs als ze nodig zou zijn, vermits er in die fase nog geen gedegen effectonderzoek (in de vorm van een MER) gebeurd is.

- Tegelijk lijkt het zo te zijn dat een beslissing tot weigering omwille van onaanvaardbare milieugevolgen genomen lijkt te moeten worden ten laatste op het moment van de vaststelling van het voorkeursbesluit⁹⁰. Artikel 14, betreffende het *ontwerp* van voorkeursbesluit, is echter dusdanig geredigeerd dat er in dat voorkeursbesluit geen weigering vervat kan zijn: het besluit vermag immers slechts te motiveren waarom een project in aanmerking komt als “complex project” en welk alternatief er op strategisch niveau gekozen wordt: het uitgangspunt is hier dus dat het project zal doorgaan.

Samenvattend lijkt het erop dat het ontwerpdecreet zodanig geschreven is dat de bevoegde overheid zich aan het einde van de verkenningsfase, op het moment van de startbeslissing, riskeert te engageren tot een procedure die onafwendbaar gericht is op effectieve vergunning van een complex project (i.e. uiteindelijk het projectbesluit), zonder dat ze daarop nog kan terugkomen op het moment van het tussentijdse voorkeursbesluit – zelfs als zou er in de tussenliggende onderzoeksfase blijken dat de milieueffecten of –risico’s onaanvaardbaar zijn. Daarom bevelen de Raden aan dat er in artikel 14 en artikel 16 van het voorliggende ontwerpdecreet ook een mogelijkheid van weigering ingeschreven wordt, met verwijzing naar de vernoemde bepaling van het DABM.

⁹⁰ Dit hangt samen met het bepaalde in artikel 34 van het ontwerpdecreet, met name dat er na de inwerkingtreding van een voorkeursbesluit geen besluiten meer genomen mogen worden tot bescherming van bepaalde milieugoederen. Tegen die fase heeft reeds een geïntegreerd effectenonderzoek plaatsgehad, op basis waarvan onaanvaardbare effecten kunnen worden gedetecteerd.

Algemene conclusie

[83] Zie algemene beoordeling in hoofdstuk 3.

Appreciatie dossiers

NVT

Status advies

unaniem

Onthoudingen

NVT

VOORONTWERP VAN DECREET
d.d. 25 oktober 2013



Voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur en de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur en de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Afdeling 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Afdeling 2. Definities

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

1° alternatievenonderzoeksnota: de nota, opgemaakt bij de start van de onderzoeksfase, ter beschrijving van de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het complexe project, van de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en van de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld;

2° beleidsplan: een door de Vlaamse Regering, de provincieraad, de deputatie, de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen goedgekeurd of aangenomen plan over het te voeren beleid inzake de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de mobiliteit of andere beleidssectoren die relevant zijn bij de beoordeling van een complex project;

3° beveiligde zending: een van de volgende betekeningswijzen:

- a) een aangetekend schrijven;
- b) een afgifte tegen ontvangstbewijs;

- c) elke andere betekeniswijze die toegelaten is door de Vlaamse Regering, waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld;
- 4° bevoegde overheid: de overheid die als enige bevoegd is voor het nemen van het voorkeursbesluit of projectbesluit over een complex project;
- 5° complex project: een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt;
- 6° dienst bevoegd voor milieueffectrapportage: de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst bevoegd voor milieueffectrapportage;
- 7° MER: een milieuraapport waarin de te verwachten gevolgen voor mens en milieu van een voorgenomen complex project en van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en waarin aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden;
- 8° onderzoeksfase: de fase waarin een initiatief tot complex project in het licht van het te nemen voorkeursbesluit op zijn effecten wordt onderzocht;
- 9° procesverantwoordelijke: de door de bevoegde overheid aangewezen verantwoordelijke voor de formele processtappen tijdens de verkennings-, onderzoeks-, uitwerkings- of uitvoeringsfase van het complexe project;
- 10° projectbesluit: het eindbesluit van de bevoegde overheid over een complex project, genomen bij de afronding van de uitwerkingsfase en houdende vaststelling van een op uitvoeringsniveau gekozen alternatief;
- 11° projectonderzoeksnota: de nota, opgemaakt bij de start van de uitwerkingsfase, ter beschrijving van het complexe project en de in het voorkeursbesluit opgenomen flankerende maatregelen, van de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en van de wijze waarop de effecten van het complexe project, de flankerende maatregelen en de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld;
- 12° speciale beschermingszone: een van de volgende gebieden:
- a) een gebied, aangewezen door de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 4 van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, thans Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: Vogelrichtlijn), met inbegrip van het gedeelte, vermeld in artikel 75 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van een zone, als vermeld in artikel 1, §3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand;
- b) een gebied, aangewezen door het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of door een andere lidstaat van de Europese Unie met toepassing van artikel 4 van de Vogelrichtlijn;
- c) een gebied, aangewezen door de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 4, lid 4, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake het behoud van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de Habitatrichtlijn) of, in afwachting van die aanwijzing, een gebied dat met toepassing van die richtlijn door de Vlaamse Regering definitief is vastgesteld krachtens artikel 36bis, §6, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu of dat geacht wordt definitief te zijn vastgesteld krachtens artikel 36bis, §12, van het voormelde decreet;
- d) een gebied, aangewezen door het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of door een andere lidstaat van de Europese Unie met

toepassing van artikel 4, lid 4, van de Habitatrichtlijn of, in afwachting van die aanwijzing, een gebied dat voorgesteld is door één van beide gewesten of door een andere lidstaat, met toepassing van artikel 4, lid 1, van de voormelde richtlijn, dat door de Europese Commissie van communautair belang is verklaard met toepassing van artikel 4, lid 2, van de voormelde richtlijn;

13° startbeslissing: de beslissing van de Vlaamse Regering, de provincieraad of gemeenteraad over een initiatief tot complex project, bij de afronding van de verkenningsfase en tot de opstart van de onderzoeksfase;

14° synthesesnota: de nota, opgemaakt bij de afronding van de onderzoeksfase en voorafgaandelijk aan het voorkeursbesluit, dan wel bij de afronding van de uitwerkingsfase en voorafgaandelijk aan het projectbesluit, die een overzicht geeft van de conclusies van alle effectenonderzoeksrapporten over een complex project die in de betreffende fase zijn opgemaakt;

15° uitvoeringsfase: de fase waarin uitvoering wordt gegeven aan het projectbesluit over een complex project;

16° uitwerkingsfase: de fase waarin het door het voorkeursbesluit gekozen alternatief van een complex project in het licht van het te nemen projectbesluit op zijn effecten wordt onderzocht;

17° Verdrag van Espoo: het verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, aangenomen in Espoo op 25 februari 1991;

18° verkenningsfase: de fase waarin een initiatief tot complex project wordt voorbereid en aan de Vlaamse Regering, de provincieraad of gemeenteraad wordt voorgelegd;

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.

Afdeling 3. Doelstelling en toepassingsgebied

Art. 3. Dit decreet regelt de mogelijkheid om voor een complex project te kiezen voor een geïntegreerde besluitvormingsprocedure.

Hoofdstuk 2. Besluitvormingsprocedure

Afdeling 1. Algemene bepalingen en beslissingsbevoegdheden

Art. 4. Dit decreet doet geen afbreuk aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de wetten, decreten en besluiten, vermeld in artikel 39, 40, en 41 met uitzondering van titel IV, hoofdstukken II, III en VI, afdeling III, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en met uitzondering van artikel 36ter, §3 tot en met §6, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Art. 5. §1. De volgende principes staan centraal in de procesaanpak van de besluitvormingsprocedure:

1° het participatiebeginsel;

2° open communicatie en transparantie;

3° maatwerk inzake de concrete invulling van het proces;

- 4° geïntegreerde en oplossingsgerichte samenwerking;
- 5° gelijktijdige en geïntegreerde aanpak van de onderzoeken en de inspraak;
- 6° procesregie die door de actoren wordt gedragen.

De Vlaamse Regering stelt een methodiek ter beschikking in de vorm van een routeplanner die de procesaanpak van de geïntegreerde besluitvormingsprocedure voor complexe projecten verduidelijkt.

§2. Een evolutieve en indicatieve procesnota geeft aan welke procesaanpak wordt gevolgd om invulling te geven aan de principes vermeld in paragraaf 1.

De procesnota vermeldt ook de procesverantwoordelijke.

De procesnota wordt openbaar gemaakt.

Art. 6. §1. Het nemen van de startbeslissing en het vaststellen van het voorkeursbesluit of het projectbesluit komt toe aan de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad.

§2. De Vlaamse Regering is bevoegd voor het vaststellen van het voorkeursbesluit als het complexe project dat met het voorkeursbesluit wordt beoogd, een project betreft als vermeld in artikel 13, eerste lid, van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning.

De provincieraad is bevoegd voor het vaststellen van het voorkeursbesluit als het complexe project dat met het voorkeursbesluit wordt beoogd, een project, inrichting of activiteit betreft als vermeld in artikel 13, derde lid, van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning.

De gemeenteraad is bevoegd voor het vaststellen van het voorkeursbesluit in alle andere gevallen.

§3. Als het complexe project bestaat uit twee of meer deelprojecten, waarvoor krachtens het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning twee of meer overheden als vermeld in paragraaf 1, bevoegd zijn, wijzen ze in onderling overleg de bevoegde overheid aan die het voorkeursbesluit zal vaststellen.

Het aanwijzen van de bevoegde overheid en de eventueel daarmee gepaard gaande afspraken en voorwaarden gebeurt schriftelijk en uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

§4. De Vlaamse Regering is bevoegd voor het vaststellen van het projectbesluit als het complexe project dat met het projectbesluit wordt beoogd, een project betreft als vermeld in artikel 12, §1, eerste lid, van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning.

De provincieraad is bevoegd voor het vaststellen van het projectbesluit als het complexe project dat met het projectbesluit wordt beoogd, een project, inrichting of activiteit betreft als vermeld in artikel 12, §1, derde lid, van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning.

De gemeenteraad is bevoegd voor het vaststellen van het projectbesluit in alle andere gevallen.

§5. Als het complexe project bestaat uit twee of meer deelprojecten, waarvoor krachtens het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning twee of meer overheden als vermeld in paragraaf 1, bevoegd zijn, wijzen ze in onderling overleg de bevoegde overheid aan die het projectbesluit zal vaststellen.

Het aanwijzen van de bevoegde overheid en de eventueel daarmee gepaard gaande afspraken en voorwaarden gebeurt schriftelijk en uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

§6. De bevoegde overheid, vermeld in paragraaf 1, kan een gemachtigde aanwijzen om het ontwerp van voorkeursbesluit en het ontwerp van projectbesluit op te maken en vast te stellen.

Afdeling 2. Verkenningfase en startbeslissing

Art. 7. Als de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad tijdens de verkenningfase van oordeel is dat een initiatief tot complex project in aanmerking komt voor de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure, neemt ze daarover een startbeslissing.

De overheid die een startbeslissing neemt, bezorgt een afschrift ervan aan de andere overheden, vermeld in artikel 6, §1.

De startbeslissing wordt bekendgemaakt op een door de Vlaamse Regering te bepalen wijze.

Afdeling 3. Onderzoeksfase en voorkeursbesluit

Onderafdeling 1. Alternatievenonderzoeksnota

Art. 8. §1. Bij de start van de onderzoeksfase wordt een alternatievenonderzoeksnota opgesteld. Die bevat een beschrijving van:

- 1° de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande project;
- 2° de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven;
- 3° de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen voorkeursbesluit.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de alternatievenonderzoeksnota aan de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage en aan de door de Vlaamse Regering bepaalde adviesinstanties.

Het publiek wordt over de alternatievenonderzoeksnota geraadpleegd.

Als uit de alternatievenonderzoeksnota blijkt dat er aanzienlijke effecten kunnen zijn voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, of in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo, of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom

verzoeken, legt de procesverantwoordelijke de alternatievenonderzoeksnota samen met alle beschikbare informatie over de mogelijke (gewest)grensoverschrijdende effecten, voor advies voor aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten in kwestie, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering bepaalt de adviesinstanties, vermeld in het eerste lid, en kan nadere regels bepalen voor de adviesverlening door de adviesinstanties en de raadpleging van het publiek, vermeld in het eerste en het tweede lid, en voor de adviesverlening door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten, vermeld in het derde lid.

§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. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage houdt bij zijn beslissing rekening met de adviezen van de adviesinstanties, met de opmerkingen van het publiek en met het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging, vermeld in paragraaf 2.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in het eerste lid, en voor de bekendmaking van deze beslissing.

Onderafdeling 2. Geïntegreerd effectenonderzoek

Art. 9. Op grond van de alternatievenonderzoeksnota, de adviezen en de opmerkingen van het publiek, vermeld in artikel 8, §2, en de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in artikel 8, §3, wordt een geïntegreerd effectenonderzoek uitgevoerd.

Het geïntegreerde effectenonderzoek omvat ten minste het ruimtelijke en het milieugerelateerde effectenonderzoek op strategisch niveau.

Als het complexe project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, betekenisvolle effecten kan hebben op een speciale beschermingszone, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen ervan. Die passende beoordeling maakt een als dusdanig herkenbaar onderdeel uit van het milieugerelateerde effectenonderzoek.

De resultaten van het milieugerelateerde effectenonderzoek worden vastgelegd in een ontwerp van MER.

Art. 10. De inhoud van het ontwerp van MER wordt gebaseerd op de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 4.2.8, §1, 5°, en artikel 4.3.7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Het ontwerp van MER houdt rekening met het detailleringsniveau van het voorkeursbesluit en met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande complexe project.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en het definitieve MER toereikend is.

Art. 11. §1. De resultaten van het geïntegreerde effectenonderzoek worden vastgelegd in effectenonderzoeksrapporten, waaronder het ontwerp van MER.

Op basis van de conclusies van de effectenonderzoeksrapporten worden een synthesesnota en een voorontwerp van voorkeursbesluit opgemaakt.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de synthesesnota en het voorontwerp van voorkeursbesluit aan de adviesinstanties, vermeld in artikel 8, §2, die uitgenodigd worden op een adviesvergadering.

Alle adviesinstanties geven uiterlijk op het moment van de adviesvergadering hun advies. Als de adviesinstanties geen advies uitbrengen uiterlijk op de adviesvergadering, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

De Vlaamse Regering kan de nadere procedurele regels voor de adviesvergadering vastleggen.

Art. 12. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage beoordeelt de kwaliteit van het ontwerp van MER en toetst het ontwerp van MER inhoudelijk aan de beslissing, vermeld in artikel 8, §3, en aan de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 10, eerste lid.

Voor het ontwerp van voorkeursbesluit vastgesteld wordt, beslist de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage over de goedkeuring of afkeuring van het MER. Hij bezorgt die beslissing aan de procesverantwoordelijke en aan de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform artikel 8, §2, eerste en derde lid, en artikel 10, §2, om advies werden verzocht.

In geval van afkeuring geeft de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage aan waar het MER tekortschiet. De beslissing vermeldt dat de procesverantwoordelijke een gemotiveerd verzoek tot heroverweging kan indienen tegen de afkeuringsbeslissing.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de procedure tot heroverweging, vermeld in het derde lid, en voor de bekendmaking van de beslissing, vermeld in het tweede lid.

Onderafdeling 3. Ontwerp van voorkeursbesluit

Art. 13. §1. Een voorkeursbesluit kan afwijken van het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen.

Als de provincieraad of de gemeenteraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of het provinciaal ruimtelijk structuurplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

§2. Een voorkeursbesluit kan afwijken van de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Als de provincieraad of de gemeenteraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

Art. 14. De bevoegde overheid, vermeld in [artikel 6](#) stelt het ontwerp van voorkeursbesluit vast.

Een ontwerp van voorkeursbesluit bevat:

- 1° een motivering waarom een initiatief tot complex project in aanmerking komt voor de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure;
- 2° het op strategisch niveau gekozen alternatief, weergegeven op een grafisch plan of tekstueel omschreven;
- 3° een motivering voor de keuze van dat alternatief, in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn onderzocht;
- 4° een motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid, conform [artikel 6](#);
- 5° een verklaring die samenvat op welke wijze milieuoverwegingen in het voorkeursbesluit worden geïntegreerd en op welke wijze rekening is gehouden met de gevoerde onderzoeken, waaronder het goedgekeurde MER en met de in het kader van die onderzoeken uitgebrachte opmerkingen, adviezen en overwegingen;
- 6° de relatie met de relevante beleidsplannen;
- 7° in voorkomend geval, de wijze waarop zal worden afgeweken van:
 - a) het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen;
 - b) de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- 8° de monitoringsmaatregelen en, in voorkomend geval, de flankerende maatregelen op het detailleringsniveau van het ontwerp van voorkeursbesluit;
- 9° in voorkomend geval, de rechtsgevolgen, vermeld in de [artikelen 28, 30, 31 en 34](#);
- 10° in voorkomend geval, de aanwijzing van één of meer instrumenten als vermeld in deel 2 van het decreet van xxxx betreffende de landinrichting die ingezet zullen worden voor het complexe project, ende hiervoor vereiste inrichtingsnota als vermeld in hetzelfde decreet.

Onderafdeling 4. Openbaar onderzoek

Art. 15. §1. Het ontwerp van voorkeursbesluit wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek.

Tijdens het openbaar onderzoek worden de volgende documenten ter inzage gelegd:

- 1° het ontwerp van voorkeursbesluit;
- 2° de synthesesnota;
- 3° de effectenonderzoeksrapporten waarop de synthesesnota gebaseerd is, waaronder het goedgekeurde MER;
- 4° de beslissing, vermeld in artikel 8, §3, en artikel 12.

De terinzagelegging vindt plaats in het gemeentehuis van elke gemeente waarvan het gebied door het ontwerp van voorkeursbesluit geheel of ten dele wordt bestreken.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor het openbaar onderzoek.

§2. Als het ontwerp van voorkeursbesluit aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, bezorgt de procesverantwoordelijke de documenten, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, voor advies aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen of gewesten, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen voor de wijze waarop de bevoegde autoriteiten en de burgers van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten hun mening over het ontwerp van voorkeursbesluit en het MER kunnen meedelen, alsook voor de wijze waarop daarover overleg wordt gepleegd.

Onderafdeling 5. Voorkeursbesluit

Art. 16. §1. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 6, stelt het voorkeursbesluit definitief vast.

Als een passende beoordeling werd gemaakt als vermeld in artikel 9, en gelet op de conclusies van die beoordeling, stelt de bevoegde overheid het voorkeursbesluit pas definitief vast nadat ze de zekerheid heeft verkregen dat het voorkeursbesluit niet zal leiden tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone in kwestie.

In afwijking van het tweede lid mag de bevoegde overheid het voorkeursbesluit toch definitief vaststellen, ondanks de negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, als er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn en het project om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd. In dat geval worden alle nodige compenserende maatregelen genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van het coherente Europese ecologische netwerk van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd, bewaard blijft. Die maatregelen

impliceren de actieve ontwikkeling van een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan met minstens een gelijkaardige oppervlakte.

Als de speciale beschermingszone in kwestie of het deelgebied ervan een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met effecten die wezenlijk gunstig zijn voor het milieu, dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd. Een prioritair type natuurlijke habitat is een type natuurlijke habitat dat met een asterisk gemerkt is in bijlage I van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Een prioritaire soort is een soort die met een asterisk gemerkt is in bijlage II van het voormelde decreet.

§2. Het definitief vastgestelde voorkeursbesluit heeft dezelfde indeling als vermeld in artikel 14, tweede lid.

Het definitief vastgestelde voorkeursbesluit bevat ook een verklaring over de wijze waarop rekening is gehouden met de inspraakreacties en opmerkingen, geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek, vermeld in artikel 15, §1, en de opmerkingen van een andere EU-lidstaat, een verdragspartij bij het Verdrag van Espoo of een ander gewest als vermeld in artikel 15, §2.

Bij de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit kunnen ten opzichte van het ontwerp van voorkeursbesluit alleen wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de inspraakreacties of opmerkingen, vermeld in het tweede lid.

Onderafdeling 6. Bekendmaking en inwerkingtreding

Art. 17. §1. Het voorkeursbesluit wordt minstens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad na de definitieve vaststelling.

De Vlaamse Regering kan andere wijzen bepalen waarop het publiek op de hoogte wordt gebracht van het definitief vastgestelde voorkeursbesluit.

§2. Een afschrift van het definitief vastgestelde voorkeursbesluit wordt gestuurd naar:

- 1° de Vlaamse Regering;
- 2° de provincies en de gemeenten waarvan het gebied door het voorkeursbesluit geheel of ten dele wordt bestreken;
- 3° de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform artikel 8, §2, eerste en derde lid, en artikel 11, §2, om advies werd verzocht.

De Vlaamse Regering kan hierover nadere regels bepalen.

§3. Het voorkeursbesluit treedt in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Afdeling 4. Uitwerkingsfase en projectbesluit

Onderafdeling 1. Projectonderzoeksnota

Art. 18. §1. Bij de start van de uitwerkingsfase wordt een projectonderzoeksnota opgesteld. Die bevat een beschrijving van:

- 1° het project en de flankerende maatregelen die opgenomen zijn in het voorkeursbesluit;
- 2° de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven;
- 3° de wijze waarop de effecten van het project, de flankerende maatregelen en de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen projectbesluit.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de projectonderzoeksnota aan de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage en aan de door de Vlaamse Regering bepaalde adviesinstanties.

Als uit de projectonderzoeksnota blijkt dat er aanzienlijke effecten kunnen zijn voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van die lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, legt de procesverantwoordelijke de projectonderzoeksnota, samen met alle beschikbare informatie over de mogelijke (gewest)grensoverschrijdende effecten, voor advies voor aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten in kwestie, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering bepaalt de adviesinstanties en kan nadere regels bepalen voor de adviesverlening door de adviesinstanties, vermeld in het eerste lid, en voor de adviesverlening door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten, vermeld in het tweede lid.

§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 projectbesluit. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage houdt bij zijn beslissing rekening met de adviezen van de adviesinstanties en met het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging, vermeld in paragraaf 2.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de beslissing van de afdeling bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in het eerste lid, en voor de bekendmaking van deze beslissing.

Onderafdeling 2. Geïntegreerd effectenonderzoek

Art. 19. Op grond van de projectonderzoeksnota, vermeld in artikel 18, §1, de adviezen, vermeld in artikel 18, §2, en de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in artikel 18, §3, wordt een geïntegreerd effectenonderzoek gevoerd.

Het geïntegreerd effectenonderzoek omvat ten minste het ruimtelijke en het milieugerelateerde effectenonderzoek op uitvoeringsniveau.

Als het complexe project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten betekenisvolle effecten kan hebben voor een speciale beschermingszone wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen ervan. Die passende beoordeling maakt een als dusdanig herkenbaar onderdeel uit van het milieugerelateerde effectenonderzoek. De resultaten van het milieugerelateerde effectenonderzoek worden vastgelegd in een ontwerp van MER.

Art. 20. De inhoud van het ontwerp van MER wordt gebaseerd op de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 4.2.8, §1, 5°, en artikel 4.3.7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Het ontwerp van MER houdt rekening met het detailleringsniveau van het projectbesluit en met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande project.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en het definitieve MER toereikend is.

Art. 21. §1. De resultaten van het geïntegreerde effectenonderzoek worden vastgelegd in effectenonderzoeksrapporten, waaronder het ontwerp van MER.

Op basis van de conclusies van de effectenonderzoeksrapporten worden een synthesenota en een voorontwerp van projectbesluit opgemaakt.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de synthesenota en het voorontwerp van projectbesluit aan de adviesinstanties, vermeld in artikel 18, §2, die uitgenodigd worden op een adviesvergadering.

De bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren die gemachtigd zijn om in voorkomend geval de beslissingen, vermeld in artikel 40 en artikel 41 te nemen behoren in elk geval ook tot de adviesinstanties, vermeld in het eerste lid.

Alle adviesinstanties geven uiterlijk op het moment van de adviesvergadering hun advies. Als de adviesinstanties geen advies uitbrengen uiterlijk op de adviesvergadering, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

De Vlaamse Regering kan de nadere procedurele regels voor de adviesvergadering vastleggen.

Onderafdeling 3. Ontwerp van projectbesluit

Art. 22. §1. Een projectbesluit kan afwijken van het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen op de wijze die in het projectbesluit wordt aangegeven.

Als de provincieraad of de gemeenteraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die

instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of het provinciaal ruimtelijk structuurplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

§2. Een projectbesluit kan afwijken van de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Als de provincieraad of de gemeenteraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

Art. 23. De bevoegde overheid, vermeld in [artikel 6](#), stelt het ontwerp van projectbesluit vast.

Het ontwerp van projectbesluit geeft invulling aan het definitief vastgestelde voorkeursbesluit.

Een ontwerp van projectbesluit bevat:

- 1° het op uitvoeringsniveau gekozen alternatief, weergegeven op grafische plannen of tekstueel omschreven;
- 2° een motivering voor de keuze van dat alternatief, in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn onderzocht;
- 3° een motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid conform [artikel 6](#);
- 4° een verklaring die samenvat op welke wijze milieuoverwegingen in het projectbesluit worden geïntegreerd en op welke wijze rekening is gehouden met de gevoerde onderzoeken, waaronder het ontwerp van MER, en met de opmerkingen, adviezen en overwegingen die in het kader van die onderzoeken zijn uitgebracht;
- 5° de relatie met de relevante beleidsplannen;
- 6° in voorkomend geval, de wijze waarop zal worden afgeweken van:
 - a) het richtinggevend en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen;
 - b) de voorschriften van plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- 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](#);
- 8° in voorkomend geval, een herkenbaar onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan als vermeld in artikel 2.2.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en dat de gegevens, vermeld in artikel 2.2.2, §1, van de voormelde codex, bevat;

- 9° in voorkomend geval, de acties, maatregelen, voorwaarden, lasten of instrumenten bij het alternatief dat gekozen is op uitvoeringsniveau;
- 10° de monitoringsmaatregelen en, in voorkomend geval, de flankerende maatregelen op het detailleringsniveau van het ontwerp van projectbesluit;
- 11° in voorkomend geval, de rechtsgevolgen, vermeld in de artikelen 30, 31, 32, 33 en 34;
- 12° in voorkomend geval, de aanwijzing van één of meer instrumenten als vermeld in deel 2 van het decreet van xxxx betreffende de landinrichting die ingezet zullen worden voor het complex project, ende hiervoor vereiste inrichtingsnota als vermeld in hetzelfde decreet.
- 13° in voorkomend geval, de verschillende fasen van de uitvoering van het projectbesluit en de aanvangsdatum van elke fase.

Als het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten, geeft het ontwerp van projectbesluit ter informatie de stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit en de andere projectbesluiten die daaraan gekoppeld zijn.

Onderafdeling 4. Openbaar onderzoek

Art. 24. §1. Het ontwerp van projectbesluit en het ontwerp van MER worden onderworpen aan een openbaar onderzoek.

Tijdens het openbaar onderzoek worden de volgende documenten ter inzage gelegd:

- 1° het ontwerp van projectbesluit;
- 2° de synthesesnota;
- 3° de effectenonderzoeksrapporten waarop de synthesesnota gebaseerd is, waaronder het ontwerp van MER;
- 4° de beslissing, vermeld in artikel 18, §3.

Deze terinzagelegging vindt plaats in het gemeentehuis van elke gemeente waarvan het gebied door het ontwerp van projectbesluit geheel of ten dele wordt bestreken.

Inspraakreacties die vragen om terug te komen op het voorkeursbesluit, zijn onontvankelijk.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor openbaar onderzoek.

§2. Als het ontwerp van projectbesluit aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van die lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, bezorgt de procesverantwoordelijke de documenten, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, voor advies aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen of gewesten, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen voor de wijze waarop de bevoegde autoriteiten en de burgers van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten

hun mening over het ontwerp van MER en het ontwerp van projectbesluit kunnen meedelen, alsook voor de wijze waarop daarover overleg wordt gepleegd.

Art. 25. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage beoordeelt de kwaliteit van het ontwerp van MER en toetst het ontwerp van MER inhoudelijk aan de beslissing, vermeld in [artikel 18, §3](#), en aan de inhoudsvereisten, vermeld in [artikel 20](#).

Voor het projectbesluit definitief vastgesteld wordt, beslist de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage over de goedkeuring of afkeuring van het MER. Hij bezorgt die beslissing aan de procesverantwoordelijke en aan de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform [artikel 18, §2](#), en artikel [21, §2](#), om advies werd verzocht.

In geval van afkeuring geeft de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage aan waar het MER tekortschiet. De beslissing vermeldt dat de procesverantwoordelijke een gemotiveerd verzoek tot heroverweging kan indienen tegen de afkeuringsbeslissing.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de procedure tot heroverweging, vermeld in het derde lid. Ze kan de nadere regels bepalen voor de bekendmaking van de beslissing, vermeld in het tweede lid.

Onderafdeling 5. Projectbesluit

Art. 26. De bevoegde overheid, vermeld in [artikel 6](#), stelt het projectbesluit definitief vast.

De bepalingen van [artikel 16, §1, tweede tot en met vierde lid](#), zijn van overeenkomstige toepassing bij de beslissing over de definitieve vaststelling van het projectbesluit.

Het definitief vastgestelde projectbesluit heeft dezelfde indeling als vermeld in [artikel 23, derde lid](#).

Als het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten, geeft het projectbesluit ter informatie de stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit en van de andere projectbesluiten die eraan gekoppeld zijn.

Het definitief vastgestelde projectbesluit bevat ook een verklaring over de wijze waarop rekening is gehouden met het goedgekeurde MER, vermeld in [artikel 25](#), met de inspraakreacties en met de opmerkingen die geformuleerd zijn tijdens het openbaar onderzoek, vermeld in [artikel 24, §1](#), en met de opmerkingen van een andere EU-lidstaat, een verdragspartij bij het Verdrag van Espoo of een ander gewest, vermeld in [artikel 24, §2](#).

Bij de definitieve vaststelling van het projectbesluit kunnen ten opzichte van het ontwerp van projectbesluit alleen wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit het goedgekeurde MER of op de inspraakreacties of opmerkingen, vermeld in het vierde lid.

Onderafdeling 6. Bekendmaking en inwerkingtreding

Art. 27. §1. Het projectbesluit wordt minstens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad na de definitieve vaststelling.

De Vlaamse Regering kan andere wijzen bepalen waarop het publiek op de hoogte wordt gebracht van het definitief vastgestelde projectbesluit.

§2. Een afschrift van het definitief vastgestelde projectbesluit wordt gestuurd naar:

- 1° de Vlaamse Regering;
- 2° de provincies en de gemeenten waarvan het gebied door het projectbesluit geheel of ten dele wordt bestreken;
- 3° de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform artikel 18, §2, en artikel 21, §2, om advies werd verzocht.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels daarvoor bepalen.

§3. Het projectbesluit treedt in werking tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Hoofdstuk 3. Doorwerking van het voorkeursbesluit en het projectbesluit

Afdeling 1. Rechtsgevolgen

Art. 28. Het voorkeursbesluit kan een bouwverbod of bouwbeperkingen inhouden. Deze worden aangeduid in het grafische plan bedoeld in artikel 23, derde lid, 1°.

Art. 29. Een vergunning, machtiging of toestemming kan worden geweigerd als de aanvraag onverenigbaar is met het voorkeursbesluit.

Art. 30. Het voorkeursbesluit of projectbesluit kan instanties of personen aanwijzen die gemachtigd zijn om het gebied dat door het alternatief dat op strategisch niveau of op uitvoeringsniveau gekozen is, geheel of ten dele wordt bestreken, te betreden om alle nodige vaststellingen te verrichten en alle nodige onderzoeken uit te voeren. De vaststellingen of onderzoeken mogen niet de kenmerken van een huiszoeking dragen.

Art. 31. §1. Elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit, kan door onteigening ten algemenen nutte tot stand worden gebracht.

Met behoud van de toepassing van de bepalingen die andere overheden bevoegd verklaren tot onteigenen, kunnen de volgende instanties als onteigenende instanties optreden ter verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit: het gewest, de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten, de openbare instellingen en ook de organen die door de Vlaamse Regering gemachtigd zijn om te onteigenen ten algemenen nutte.

§2. Een onteigeningsplan geeft de omtrek aan van de onroerende goederen die zullen worden onteigend, afzonderlijk of tot stroken samengevoegd, met vermelding

van de kadastrale gegevens over de ligging, de grootte, de aard van de percelen en de gegevens van de eigenaars.

Het onteigeningsplan vermeldt ook voor elk perceel dat zal worden onteigend, de onteigenende rechtspersoon.

§3. Het onteigeningsplan dat gelijktijdig met het conform [artikel 6](#) door de Vlaamse Regering vast te stellen voorkeursbesluit of projectbesluit wordt opgemaakt, wordt tegelijk met het betreffende besluit onderworpen aan de procedureregels die bepaald zijn voor de vaststelling van het betreffende besluit.

Het onteigeningsplan dat gelijktijdig met het conform [artikel 6](#) door de provincieraad of gemeenteraad vast te stellen voorkeursbesluit of projectbesluit wordt opgemaakt, wordt tegelijk met het betreffende besluit onderworpen aan de procedureregels die bepaald zijn voor de vaststelling van het betreffende besluit. Het onteigeningsplan wordt aan de Vlaamse Regering voorgelegd nadat het voorkeursbesluit of projectbesluit door de provincieraad of gemeenteraad is vastgesteld. De Vlaamse Regering beslist over de goedkeuring van het onteigeningsplan en het verlenen van de onteigeningsmachtiging.

Het onteigeningsplan dat de verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit beoogt, maar na vaststelling van het betreffende besluit wordt opgemaakt, is onderworpen aan de procedureregels voor onteigeningen ten algemenen nutte inzake gewestelijke aangelegenheden.

§4. Vóór de aanvang van het openbaar onderzoek over het ontwerp van voorkeursbesluit of projectbesluit en onteigeningsplan worden de eigenaars van de onroerende goederen die zullen worden onteigend, met een beveiligde zending op de hoogte gebracht dat het ontwerp van onteigeningsplan in het gemeentehuis ter inzage ligt.

Als de gemeente niet optreedt als onteigenende instantie, komen de kosten van de kennisgeving, vermeld in het eerste lid, ten laste van de onteigenende instantie.

§5. Bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel wordt geen rekening gehouden met de waardevermeerdering of waardevermindering die voortvloeit uit het voorkeursbesluit of het projectbesluit.

Bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel wordt evenmin rekening gehouden met de waardevermeerdering die het goed heeft verkregen door werken of veranderingen die uitgevoerd zijn zonder vergunning, machtiging of toestemming of in strijd met de voorschriften van een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan.

§6. De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen voor de toepassing van dit artikel.

Art. 32. Als het projectbesluit een herkenbaar onderdeel bevat dat conform artikel 23 geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, en gelijktijdig een rooilijnplan wordt opgemaakt, wordt dit rooilijnplan tegelijk met het projectbesluit onderworpen aan de procedureregels die bepaald zijn voor de vaststelling van het projectbesluit.

Vóór de aanvang van het openbaar onderzoek over het ontwerp van projectbesluit en rooilijnplan worden de eigenaars van de onroerende goederen die gelegen zijn binnen de omtrek van de percelen in kwestie, met een beveiligde zending op de hoogte gebracht dat het ontwerp van rooilijnplan in het gemeentehuis ter inzage ligt.

Art. 33. Als het projectbesluit een herkenbaar onderdeel bevat dat conform artikel 23 geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, en het instrument van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil als vermeld in deel 2 van het decreet van xxxx betreffende de landinrichting wordt toegepast, dan bepaalt de overheid die bevoegd is voor het vaststellen van het projectbesluit het gebied dat in aanmerking komt voor een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. Zij doet dit binnen het plangebied van het herkenbaar onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het voor de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil op te maken grondruilplan wordt tegelijk met het projectbesluit onderworpen aan de procedureregels die bepaald zijn voor de vaststelling van het projectbesluit.

Vóór de aanvang van het openbaar onderzoek over het ontwerp van projectbesluit en grondruilplan worden de eigenaars, vruchtgebruikers of gebruikers van onroerende goederen die deel uitmaken van het geheel van onroerende goederen in de herverkaveling, op de hoogte gebracht van zijn toestand, zoals opgenomen in het grondruilplan, en van de mogelijkheid om adviezen, opmerkingen of bezwaar in te dienen tijdens het openbaar onderzoek, overeenkomstig artikel 2.1.65, §6, van het decreet xxx betreffende de landinrichting.

Art. 34. Het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten, de intercommunales, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten, alsook de vennootschappen die een erkenning hebben van die instellingen of besturen, kunnen, ter verwezenlijking van een voorkeursbesluit of een projectbesluit, een recht van voorkoop uitoefenen bij de verkoop van een onroerend goed dat ligt in de gebieden die afgebakend zijn als gebieden waar het recht van voorkoop geldt in het grafische plan of in het herkenbare onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.

De rechtspersonen, vermeld in het eerste lid, kunnen, ter verwezenlijking van een voorkeursbesluit of een projectbesluit, de Vlaamse Grondenbank verzoeken om in hun naam en voor hun rekening en binnen de door hen gestelde voorwaarden, het recht van voorkoop uit te oefenen bij de verkoop van onroerende goederen die liggen in de gebieden die afgebakend zijn als gebieden waar het recht van voorkoop geldt in het grafische plan of in het herkenbare onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.

De eigenaars van de onroerende goederen die bezwaard zijn met het recht van voorkoop, worden uiterlijk op de dag van de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit of het projectbesluit, met een beveiligde zending in hun woonplaats daarvan op de hoogte gebracht. De eigenaars worden bepaald op basis van de kadastrale gegevens. De beveiligde zending bevat de adressen van een of meer instanties die moeten worden aangeschreven voor een eventueel aanbod van het recht van voorkoop.

Titel IV, hoofdstuk I en VI, van het decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen zijn van toepassing op dat recht van voorkoop.

Het decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten is van toepassing op dat recht van voorkoop.

Art. 35. Na de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit kunnen geen besluiten tot bescherming meer genomen worden als deze bescherming de realisatie van het voorkeursbesluit kennelijk in het gedrang brengt.

Het eerste lid is van toepassing op de bescherming :

- 1° als monument of stads- en dorpsgezicht, met toepassing van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
- 2° als archeologisch patrimonium, met toepassing van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium;
- 3° als landschap of ankerplaats, met toepassing van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg;
- 4° als duingebied, met toepassing van het decreet van 21 december 1994 houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 1994 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, en houdende wijziging van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud;
- 5° als bosreservaat, met toepassing van het Bosdecreet van 13 juni 1990;
- 6° als natuurreservaat, met toepassing van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Art. 36. De rechtsgevolgen die verbonden zijn aan een voorkeursbesluit, vermeld in artikel 28 tot en met 30, en artikel 35, vervallen van rechtswege:

- 1° drie jaar na de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit;
- 2° bij de inwerkingtreding van een projectbesluit voor het gebied waarop het projectbesluit betrekking heeft;
- 3° bij het verval van een voorkeursbesluit conform artikel 43.

De rechtsgevolgen die verbonden zijn aan een voorkeursbesluit, vermeld in artikel 31 en 34, vervallen van rechtswege bij het verval van een voorkeursbesluit conform artikel 43.

Het projectbesluit kan bepalen welke rechtsgevolgen, vermeld in artikel 31 en 34, vervallen bij de inwerkingtreding van een projectbesluit voor het gebied waarop het projectbesluit betrekking heeft.

De overheid die het voorkeursbesluit heeft vastgesteld, kan de termijn van drie jaar, vermeld in het eerste lid, gemotiveerd verlengen met een bijkomende termijn van maximaal drie jaar.

De termijn, vermeld in het eerste lid, of, in voorkomend geval, de verlengde termijnen, vermeld in het vierde lid, worden geschorst zolang een beroep tot vernietiging aanhangig is bij de Raad van State.

Afdeling 2. Doorwerking van het projectbesluit

Art. 37. §1. Met toepassing van artikel 26, derde lid, bevat het definitief vastgestelde projectbesluit in voorkomend geval een herkenbaar onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan. Dat onderdeel wordt al naargelang de overheid die het projectbesluit vaststelt, beschouwd als:

- 1° een definitief vastgesteld gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan;
- 2° een goedgekeurd provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan;
- 3° een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het herkenbare onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, vervangt, voor het grondgebied waarop het betrekking heeft, de voorschriften van de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen, tenzij het projectbesluit het uitdrukkelijk anders bepaalt.

§2. Na de inwerkingtreding van het projectbesluit kunnen de overeenkomstig de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bevoegde planningsniveaus het onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, geheel of gedeeltelijk vervangen binnen hun eigen planningsbevoegdheden. In voorkomend geval wordt daarbij het beginsel dat lagere ruimtelijke uitvoeringsplannen niet mogen afwijken van hogere uitvoeringsplannen, vermeld in artikel 2.2.9, §2, tweede lid, en artikel 2.2.13, §3, van de voormelde codex, buiten toepassing gelaten.

Art. 38. Het definitief vastgestelde projectbesluit wordt in voorkomend geval van rechtswege beschouwd als de melding, vermeld in [artikel X van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning], en [artikel 8 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium].

Art. 39. Het definitief vastgestelde projectbesluit geldt als omgevingsvergunning, vermeld in het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning.

Art. 40. Het definitief vastgestelde projectbesluit geldt in voorkomend geval als volgende beslissingen:

- 1° de vergunningen, ontheffingen of afwijkingen, verleend bij of krachtens het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- 2° de beslissing over de zaak van de wegen, vermeld in het Gemeentedecreet van 15 juli 2005;
- 3° de beslissing tot aanleg, wijziging of opheffing van een buurtweg, vermeld in de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen;
- 4° de vergunningen, de machtigingen en toestemmingen, vermeld in de volgende decreten:
 - a) het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
 - b) het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium;
 - c) het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg;
- 5° de conformiteitsattesten, vermeld in artikel 50 en 58 van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming;
- 6° de machtigingen, vermeld in artikel 12, 14 en 23 van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen;

- 7° de machtigingen, vermeld in artikel 16, derde lid, van het decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen;
- 8° de vergunningen, machtigingen of afwijkingen, verleend bij of krachtens het Bosdecreet van 13 juni 1990, behoudens die vermeld in artikel 90bis, §1, laatste lid;
- 9° de machtiging, vermeld in artikel 89 van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende Algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk;
- 10° de afwijkingen, vermeld in artikel 7 van de koninklijke besluiten van 20 augustus 1934, 12 september 1934 en 17 oktober 1934 aangaande de bouwvrije stroken langs de rijkswegen, en vermeld in artikel 2 en 7 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs de autosnelwegen;
- 11° de toestemmingen of machtigingen, verleend bij of krachtens het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen.

Het definitief vastgestelde projectbesluit geeft aan als welk van die beslissingen het geldt.

Art. 41. Het definitief vastgesteld projectbesluit omvat in voorkomend geval:

- 1° de beslissing tot schrappen van een monument of stads- en dorpsgezicht van de ontwerpen van lijst, vermeld in artikel 5, §8 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
- 2° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van het besluit tot bescherming van een monument of stads- of dorpsgezicht, vermeld in artikel 9, tweede lid, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
- 3° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de lijsten van beschermde archeologische monumenten en zones, vermeld in artikel 23 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium;
- 4° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van het besluit tot bescherming als landschap, vermeld in artikel 13, eerste lid, van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg;
- 5° de beslissing tot ontheffing van het verbod tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor ontbossing of voor het verkavelen van gronden voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen, vermeld in artikel 90bis, §1, laatste lid, van het Bosdecreet van 13 juni 1990;
- 6° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de bescherming als bosreservaat, met toepassing van het Bosdecreet van 13 juni 1990;
- 7° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de bescherming als natuurreservaat, met toepassing van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- 8° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen van een volgens artikel 21 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu vastgesteld afbakeningsplan voor een Grote Eenheid Natuur of Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling.

Als de gemeenteraad of de provincieraad een projectbesluit vaststelt dat een beslissing, vermeld in het eerste lid, omvat, heeft het projectbesluit slechts uitwerking nadat de Vlaamse Regering het projectbesluit bekrachtigd heeft, onverminderd artikel 27, §3.

Het definitief vastgestelde projectbesluit geeft aan als welk van die beslissingen het geldt.

Hoofdstuk 4. Uitvoeringsfase en monitoring

Art. 42. In de uitvoeringsfase gaat de overheid die het projectbesluit heeft vastgesteld, de aanzienlijke gevolgen voor het milieu van de tenuitvoerlegging van het onderdeel van het projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, na, onder meer om onvoorziene negatieve gevolgen in een vroeg stadium te kunnen identificeren en om de passende herstellende maatregelen te kunnen nemen.

Om te voldoen aan de bepalingen van het eerste lid, kunnen, als dat passend is, de bestaande monitoringsregelingen worden gebruikt om overlapping van monitoring te vermijden.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels vaststellen voor de monitoring.

Hoofdstuk 5. Verval van het voorkeursbesluit en van het projectbesluit

Afdeling 1. Verval van het voorkeursbesluit

Art. 43. Het voorkeursbesluit wordt van rechtswege opgeheven als binnen zes jaar na de inwerkingtreding ervan geen eerste projectbesluit definitief is vastgesteld.

Zolang er geen definitief vastgesteld projectbesluit is, kan de overheid die het voorkeursbesluit heeft vastgesteld, het door haar definitief vastgestelde voorkeursbesluit opheffen.

De vervalt termijn, vermeld in het eerste lid, wordt geschorst zolang een beroep tot vernietiging van het voorkeursbesluit aanhangig is bij de Raad van State.

Afdeling 2. Verval van het projectbesluit

Art. 44. Met uitzondering van het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan en het er aan gekoppelde rooilijnplan of grondruilplan, vervalt het projectbesluit in elk van de volgende gevallen:

- 1° de verwezenlijking van het projectbesluit wordt niet binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het projectbesluit gestart;
- 2° de werken worden gedurende meer dan drie jaar onderbroken.

De overheid die het projectbesluit heeft vastgesteld, kan de termijnen van vijf en drie jaar, vermeld in het eerste lid, gemotiveerd verlengen.

De termijnen, vermeld in het eerste lid, of, in voorkomend geval, de verlengde termijnen, vermeld in het tweede lid, worden geschorst zolang een beroep tot vernietiging van het projectbesluit aanhangig is bij de Raad van State.

Als het projectbesluit uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het project, worden de termijnen, vermeld in het eerste en tweede lid, gerekend per fase. Voor de tweede fase en de volgende fasen worden de termijnen van verval als gevolg daarvan gerekend vanaf de aanvangsdatum van de fase in kwestie.

Het verval van een projectbesluit geldt alleen voor het niet-afgewerkte gedeelte van een project. Een gedeelte is afgewerkt als het, in voorkomend geval na sloping van de niet-afgewerkte gedeelten, kan worden beschouwd als een afzonderlijke constructie die voldoet aan de bouwfysische vereisten.

Hoofdstuk 6. Beroep

Art. 45. Overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is die rechtsinstantie bevoegd voor een beroep tot schorsing of vernietiging tegen het definitief vastgestelde voorkeursbesluit en projectbesluit.

Het beroep tegen een definitief vastgesteld projectbesluit kan geen betrekking meer hebben op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit.

Hoofdstuk 7. Handhaving

Art. 46. Dit decreet doet geen afbreuk aan de handhavingsbepalingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de wetten en decreten, vermeld in artikel 39, 40 en 41.

Hoofdstuk 8. Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. Wijzigingen aan het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten

Art. 47. Aan artikel 5, §8, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, vervangen door het decreet van 22 februari 1005 en gewijzigd bij het decreet van 10 maart 2006, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt :

“Wanneer de schrapping kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, wordt de Koninklijke Commissie niet gehoord.”.

Art. 48. Aan artikel 9 van hetzelfde decreet, gewijzigd door het decreet van 10 maart 2006, wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt :

“Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, wordt de Koninklijke Commissie niet gehoord.”.

Afdeling 2. Wijzigingen aan het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium

Art. 49. Aan artikel 19 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium, gewijzigd bij de decreten van 28 februari 2003 en 10 maart 2006, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt :

“Wanneer de opheffing kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, wordt de commissie niet om advies gevraagd.”.

Art. 50. Aan artikel 23 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 28 februari 2003 en 10 maart 2006, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt: “Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, wordt commissie niet om advies gevraagd.”.

Afdeling 3. Wijzigingen aan het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg

Art. 51. Aan artikel 13 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt: “Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, is artikel 41 van het voormelde decreet van toepassing.”.

Art. 52. Aan artikel 22 van hetzelfde decreet wordt een derde lid toegevoegd dat luidt als volgt : “Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van XXX betreffende complexe projecten, is artikel 41 het voormelde decreet van toepassing.”.

Art. 53. Aan artikel 26 van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 13 februari 2004, wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt: “De verplichting, bepaald in dit artikel, is niet van toepassing op complexe projecten in het kader van het decreet van XXX betreffende complexe projecten.”.

Afdeling 4. Wijzigingen aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 54. In artikel 1.1.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gewijzigd bij het decreet van 11 mei 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° er wordt een punt 9°/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“9°/1 projectbesluit: een besluit als vermeld in artikel 2, 10° van het decreet van XXX betreffende complexe projecten;”;

2° aan punt 13° wordt een punt d) toegevoegd, dat luidt als volgt:

“d) het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan;”;

3° er wordt een punt 18° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“18° voorkeursbesluit: een besluit als vermeld in artikel 2, 19° van het decreet van XXX betreffende complexe projecten.”.

Art. 55. Aan titel II, hoofdstuk VI, van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 16 juli 2010 en 8 juli 2011, wordt een afdeling 3 toegevoegd, die luidt als volgt:

“AFDELING 3. Decreet betreffende complexe projecten”.

Art. 56. In dezelfde codex, het laatst gewijzigd bij het decreet van 6 juli 2012, wordt in afdeling 3, toegevoegd bij artikel 43, een artikel 2.6.20 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 2.6.20. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van overeenkomstige toepassing op bestemmingswijzigingen die worden doorgevoerd in een projectbesluit.”.

Art. 57. Aan artikel 4.1.1, 1°, van dezelfde codex wordt een punt e) toegevoegd, dat luidt als volgt:

“e) het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemming van een gebied conform artikel 2.2.2, §1, eerste lid, 2°;”.

Art. 58. In artikel 5.1.1, §1, eerste lid, van dezelfde codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in punt 1° worden de woorden “ruimtelijke uitvoeringsplannen en de plannen van aanleg” vervangen door de zinsnede “ruimtelijke uitvoeringsplannen, voorkeursbesluiten, projectbesluiten en de plannen van aanleg” en worden de woorden “dergelijke plannen” vervangen door de woorden “dergelijke plannen of besluiten”;

2° in punt 2° wordt de zinsnede “artikel 2.4.1, geldt” vervangen door de zinsnede “artikel 2.4.1 of artikel 34 van het decreet van XXX betreffende complexe projecten, geldt”.

Art. 59. Aan artikel 5.1.2, §1, tweede lid, van dezelfde codex worden een punt 13° tot en met 15° toegevoegd, die luiden als volgt:

“13° elk projectbesluit als daarin uitspraak wordt gedaan over vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden;

14° elke administratieve beslissing en rechterlijke uitspraak met betrekking tot de projectbesluiten, vermeld in punt 13°, en de identiteit van de personen die beroep aantekenen;

15° het verval van de projectbesluiten, vermeld in punt 13°.”.

Art. 60. In artikel 5.1.4, §1, van dezelfde codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid wordt tussen de woorden “in het kader van deze codex” en de woorden “sturen ambtshalve” de zinsnede “of het decreet van XXX betreffende complexe projecten” ingevoegd;

2° in het tweede lid wordt tussen de woorden “betwisting in het kader van deze codex” en de woorden “sturen ambtshalve” de zinsnede “of het decreet van XXX betreffende complexe projecten” ingevoegd;

3° in het vierde lid worden de woorden “van deze codex” vervangen door de zinsnede “van deze codex of het decreet van XXX betreffende complexe projecten”.

Art. 61. In artikel 5.2.1, §1, eerste lid, van dezelfde codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan punt 4° wordt de zinsnede “of artikel 34 van het decreet van XXX betreffende complexe projecten” toegevoegd;

2° er wordt een punt 7° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“7° of het onroerend goed voorwerp uitmaakt van een voorkeursbesluit of een projectbesluit.”.

Afdeling 5. Wijzigingen aan het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming

Art. 62. In artikel 5, §1, van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming wordt tussen de woorden “in het kader

van dit decreet” en de woorden “worden bezorgd” de zinsnede “of het decreet van XXX betreffende complexe projecten” ingevoegd.

Art. 63. In artikel 10, §2, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg of uitvoeringsplan” vervangen door de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg, uitvoeringsplan of projectbesluit”.

Art. 64. In artikel 21, §1, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg of uitvoeringsplan” vervangen door de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg, uitvoeringsplan of projectbesluit”.

Hoofdstuk 9. Overgangs- en slotbepalingen

Art. 65. §1. Projectbesluiten die definitief vastgesteld worden voor de datum van inwerkingtreding van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning gelden in voorkomend geval als:

- 1° de stedenbouwkundige vergunning, vermeld in artikel 4.2.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- 2° de verkavelingsvergunning, vermeld in artikel 4.2.15. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- 3° de milieuvergunning, vermeld in artikel 4, §1 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

Het projectbesluit geeft aan als welk van deze vergunningen het geldt.

§2. Projectbesluiten die definitief vastgesteld worden voor de datum van inwerkingtreding van het decreet van XXX betreffende de omgevingsvergunning worden in voorkomend geval van rechtswege beschouwd als:

- 1° de stedenbouwkundige melding, vermeld in artikel 4.2.2. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- 2° de milieumelding, vermeld in artikel 4, §2 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.”.

Art. 66. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Hilde CREVITS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE afdeling Wetgeving

advies 54.388/1
van 20 december 2013

over

een voorontwerp van decreet ‘betreffende complexe projecten’

Op 29 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 december 2013, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende complexe projecten’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 november 2013 en 12 december 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN en Pierrot T’KINDT, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een procedurele regeling tot stand te brengen voor de behandeling van complexe projecten. Een “complex project” wordt in artikel 2, 5°, van het ontwerp omschreven als “een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt”.

2.2. Het ontwerp is ingedeeld in negen hoofdstukken.

In hoofdstuk 1 worden voornamelijk een aantal begrippen en het voorwerp van de ontworpen regeling omschreven.

Hoofdstuk 2 bevat de besluitvormingsprocedure die voor complexe projecten wordt opgezet. Na enkele algemene bepalingen en de regeling van de mogelijke aanwijzing van de Vlaamse Regering, een provincieraad of een gemeenteraad als tot beslissing bevoegde overheid, wordt ingegaan op de gefaseerde behandeling van de betreffende projecten. Eerst leidt een verkenningfase² naar een startbeslissing³ over de mogelijkheid om een initiatief als complex project te behandelen. Als die mogelijkheid wordt aangenomen, volgt een onderzoeksfase,⁴ waarin, vertrekkend van een alternatievenonderzoeksnota, verschillende stadia van een participatief traject worden doorlopen (met raadpleging van het publiek, advisering, beslissing over de draagwijdte van het MER,⁵ geïntegreerd effectenonderzoek, synthesenota, voorontwerp van voorkeursbesluit, adviesvergadering, kwaliteitsbeoordeling van het MER, ontwerp van voorkeursbesluit, openbaar onderzoek), en die uiteindelijk leidt tot de vaststelling, bekendmaking

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Artikel 2, 18°, van het ontwerp definieert de “verkenningfase” als “de fase waarin een initiatief tot complex project wordt voorbereid en aan de Vlaamse Regering, de provincieraad of gemeenteraad wordt voorgelegd”.

³ Artikel 2, 13°, van het ontwerp definieert de “startbeslissing” als “de beslissing van de Vlaamse Regering, de provincieraad of gemeenteraad over een initiatief tot complex project, bij de afronding van de verkenningfase en tot de opstart van de onderzoeksfase”.

⁴ Artikel 2, 8°, van het ontwerp 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”.

⁵ Artikel 2, 7°, van het ontwerp definieert een “MER” als “een milieuraapport waarin de te verwachten gevolgen voor mens en milieu van een voorgenomen complex project en van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en waarin aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden”.

en inwerkingtreding van het voorkeursbesluit.⁶ In dat besluit wordt op strategisch niveau een keuze gemaakt voor één alternatief om het project in te vullen. In de uitwerkingsfase⁷ wordt op basis van een projectonderzoeksnota een gelijkaardig traject afgelegd (ditmaal evenwel met openbaar onderzoek over het MER) om te komen tot het projectbesluit.⁸ In dat besluit wordt bepaald welk alternatief als project zal worden uitgevoerd.

In hoofdstuk 3 worden de verschillende mogelijke rechtsgevolgen bepaald van het voorkeursbesluit en het projectbesluit. Het kan, naargelang het geval, voor één of elk van die besluiten gaan om een bouwverbod of bouwbeperkingen, de weigering van andere initiatieven, onderzoeks- en vaststellingsbevoegdheden, onteigening, toekenning van een voorkooprecht, uitsluiting van beschermingsmaatregelen, gelding van een herkenbaar onderdeel als ruimtelijk uitvoeringsplan met eventueel daarbij horend rooilijn- of grondruilplan, gelding als melding of omgevingsvergunning, en gelijkschakeling met verschillende soorten sectorale beslissingen.

Daarna komt in het ontwerp de uitvoeringsfase⁹ aan bod die aanleiding geeft tot monitoring (hoofdstuk 4) en worden bepalingen opgenomen over het verval van het voorkeursbesluit en van het projectbesluit (hoofdstuk 5), de rechtsbescherming (hoofdstuk 6) en de handhaving (hoofdstuk 7).

Het ontwerp bevat verder nog wijzigingsbepalingen (hoofdstuk 8), overgangsmaatregelen en een bepaling betreffende de inwerkingtreding van het ontworpen decreet (hoofdstuk 9).

BEVOEGDHEID

3. De ontworpen regeling vertoont uit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt een heterogeen karakter, waardoor ze aansluiting vindt bij verschillende bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ die aan het Vlaamse Gewest bevoegdheden toekennen, te weten:

-artikel 6, § 1, I, II en III (ruimtelijke ordening, leefmilieu en waterbeleid, landinrichting en natuurbescherming);

-artikel 14 (invoering van recht van voorkoop);

-artikel 79, § 1 (regeling van onteigeningen ten algemene nutte).

⁶ Artikel 2, 19°, van het ontwerp definieert het “voorkeursbesluit” als “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”.

⁷ Artikel 2, 16°, van het ontwerp definieert de “uitwerkingsfase” als “de fase waarin het door het voorkeursbesluit gekozen alternatief van een complex project in het licht van het te nemen projectbesluit op zijn effecten wordt onderzocht”.

⁸ Artikel 2, 10°, van het ontwerp definieert het “projectbesluit” als “het eindbesluit van de bevoegde overheid over een complex project, genomen bij de afronding van de uitwerkingsfase en houdende vaststelling van een op uitvoeringsniveau gekozen alternatief”.

⁹ Artikel 2, 15°, van het ontwerp definieert de “uitvoeringsfase” als “de fase waarin uitvoering wordt gegeven aan het projectbesluit over een complex project”.

De ontworpen regeling kan dan ook in beginsel geacht worden te behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

4. Artikel 45 van het ontwerp bepaalt dat de Raad van State, “[o]vereenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State”, bevoegd is voor een beroep tot schorsing of vernietiging tegen het definitief vastgestelde voorkeursbesluit en projectbesluit (eerste lid), met dien verstande dat “[h]et beroep tegen een definitief vastgesteld projectbesluit geen betrekking meer [kan] hebben op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit” (tweede lid).

Uit artikel 160, eerste lid, van de Grondwet blijkt dat het aan de federale wetgever toekomt om de bevoegdheid van de Raad van State te bepalen. De gemeenschappen en de gewesten zijn in beginsel dan ook niet bevoegd om wijzigingen aan te brengen in de bevoegdheid van de Raad van State, tenzij de voorwaarden zijn vervuld voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daartoe is vereist dat het optreden van de decreetgever noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest in kwestie, en dat is voldaan aan de in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof gestelde voorwaarden dat de aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betreffende bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

Vastgesteld moet worden dat voornoemd artikel 45, eerste lid, geen wijziging bevat van de bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, doch beperkt blijft tot een bevestiging van de bevoegdheid die deze afdeling ontleent aan artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, terwijl het tweede lid een beperking van de reikwijdte van die bevoegdheid bevat met betrekking tot het voorkeursbesluit en het projectbesluit als bestuurshandelingen die in het ontwerp worden geregeld.¹⁰

De voormelde bevestiging kan, in het licht van de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen¹¹ en de voorgenomen aanpassing van diens bevoegdheid vervat in het voorontwerp van decreet ‘betreffende de omgevingsvergunning’,¹² als noodzakelijk worden beschouwd in de zin dat ze duidelijkheid biedt over het gegeven dat geschillen over voorkeursbesluiten en projectbesluiten, als bestuurshandelingen die de kenmerken van een verordenend besluit en van een individuele beslissing kunnen combineren,¹³ steeds in al hun aspecten behoren tot de bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. De voormelde beperking dat een beroep tegen een projectbesluit geen betrekking kan hebben op de inhoud en rechtsgevolgen die kunnen worden toegeschreven aan een voorkeursbesluit, kan

¹⁰ De Raad van State, afdeling Wetgeving, gaat er daarbij wel van uit dat aan laatstgenoemde bepaling geenszins de bedoeling voorligt om, wat betreft de wettigheid van het voorkeursbesluit, afbreuk te doen aan de gelding van artikel 159 van de Grondwet.

¹¹ Waarvoor het Grondwettelijk Hof de Vlaamse decreetgever impliciet bevoegd heeft geacht in zijn arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011, B.8.1-B.8.10.3.

¹² Zie artikel 103 van dat voorontwerp, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 53.889/AV/1 heeft gegeven op 17 oktober 2013.

¹³ Zie de artikelen 14, tweede lid, en 26, derde lid, van het ontwerp, en de artikelen waarnaar wordt verwezen in sommige onderdelen van de in die bepalingen begrepen opsommingen.

worden beschouwd als een noodzakelijk bestuursprocesrechtelijk aspect van de ruimere ontworpen regeling voor die besluiten en van hun onderlinge verhouding.

De gevolgen van die beperkte regeling op de bevoegdheid van de federale overheid kunnen marginaal worden geacht en die regeling betreft onmiskenbaar een differentieerbare aangelegenheid.¹⁴

Er kan dan ook worden besloten dat voor artikel 45 van het ontwerp is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Procedure-decreet

5. In de memorie van toelichting bij het ontworpen decreet wordt gesteld dat “het decreet de vorm [zal] aannemen van een ‘procedure’decreet, waarbij niet geraakt wordt aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen zoals die zijn vastgesteld door sectorale regelgeving” en dat “dit decreet geen uitzonderingsprocedure, maar wel een parallelle procedure [ontwikkelt] voor de categorie van grootschalige initiatieven, (...) met enkel voordelen qua vereenvoudiging en integratie van de procedures (...)”. Voorts wordt gesteld dat “het decreet een mogelijk te volgen procedure [geeft], waarbij de initiatiefnemer van het complexe project er uitdrukkelijk voor kiest om de in dit decreet opgenomen geïntegreerde procedure te volgen dan wel het sequentieel spoor”.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan zich moeilijk aansluiten bij de zienswijze dat de ontworpen regeling niets meer bevat dan een parallelle procedure en voor het overige geen inhoudelijke wijzigingen vertoont ten opzichte van de bestaande sectorale procedureregelingen. Wat dat laatste betreft, volstaat het immers te wijzen op de mogelijkheid om bij het volgen van de ontworpen procedure af te wijken van het richtinggevend en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen en van de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen (artikelen 13 en 22 van het ontwerp), alsook op de regeling inzake de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit (artikelen 28 tot 36 van het ontwerp).

Dat de draagwijdte van de ontworpen regeling verder reikt dan het invoeren van een parallelle (vormelijke) procedure doet een aantal problemen rijzen welke hierna worden behandeld (opmerkingen B tot F).

Daarnaast worden nog twee andere algemene opmerkingen gemaakt, enerzijds betreffende het beginsel van de lokale autonomie (opmerking G) en, anderzijds, betreffende delegaties van regelgevende bevoegdheid (opmerking H).

¹⁴ Zie wat dat laatste betreft het reeds vermelde arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof, B.8.8.

B. Toegang tot de procedure

6. Artikel 2, 5°, van het ontwerp omschrijft een complex project als “een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt”. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de term “vraagt” in die definitie bewust is gekozen “omdat de voorziene geïntegreerde procedure niet verplichtend is en evenmin de enige is ten aanzien van complexe projecten”. In het ontwerp zelf wordt niet omschreven wat onder “een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang” moet worden verstaan. Artikel 7 van het ontwerp voorziet voor de beoordeling daarvan in een verkenningsfase en een startbeslissing. Luidens het eerste lid van dat artikel geeft die startbeslissing aan dat de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad van oordeel is dat een initiatief tot complex project in aanmerking komt voor de ontworpen besluitvormingsprocedure. Die startbeslissing is, luidens de memorie van toelichting, “een ‘beslissing’ die uitdrukkelijk niet te kwalificeren is als een administratieve rechtshandeling en die bijgevolg ook niet aanvechtbaar is”.

Het ontwerp bevat geen objectieve criteria op grond waarvan kan worden beoordeeld of een initiatief al dan niet als een complex project in de zin van de ontworpen regeling moet worden beschouwd. Bovendien, ook al zou een dergelijk initiatief ook intrinsiek de kenmerken van een complex project vertonen, blijft de toepassing van de ontworpen procedure niettemin facultatief, aangezien die toepassing afhankelijk is van een beslissing van een bevoegde overheid, die wat dat betreft over een volkomen discretionaire bevoegdheid beschikt. Het is bijgevolg mogelijk dat complexe projecten die intrinsiek dezelfde kenmerken vertonen in het ene geval wel en in het andere geval niet in aanmerking zullen worden genomen voor de ontworpen procedure. Dit laatste is onder meer problematisch in de mate moet worden aangenomen dat het toepassen van de ontworpen procedure wel degelijk voor de initiatiefnemer en voor derden rechtsgevolgen heeft die verschillend zijn van die welke voortvloeien uit de onderliggende sectoraal geregelde procedures. De te nemen startbeslissing heeft in dat opzicht dan ook kennelijk gevolgen voor de rechtstoestand van de initiatiefnemer en van derden.

Benevens de vraag naar de overeenstemming van een dergelijke regeling met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel (zie de opmerking hierna), rijst bijgevolg de vraag of het ontwerp niet dient te voorzien in objectieve criteria en/of voorwaarden met betrekking tot de toegang tot de ontworpen procedure, en of de startbeslissing onder meer in dat opzicht niet veeleer moet worden beschouwd als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling.

C. Gelijkheidsbeginsel

7. Het ontwerp doet een verschil in behandeling ontstaan tussen initiatiefnemers van projecten al naargelang zij al dan niet, op grond van een startbeslissing van een bevoegde overheid, worden “toegelaten” tot de ontworpen procedure, aangezien zowel de feitelijke als de in het ontwerp bepaalde rechtsgevolgen van die procedure verschillen van die van de onderliggende sectorale procedures, en de rechtstoestand van de initiatiefnemers bijgevolg verschillend is al naargelang de ene of de andere procedure wordt gevolgd. Dezelfde vaststelling

geldt wat betreft de betrokken derden, aangezien de in het ontwerp bepaalde rechtsgevolgen voor derden eveneens verschillen van die welke voortvloeien uit de sectorale procedures.

Het verschil in behandeling dat daaruit voortvloeit, dient te kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Een verschil in behandeling is volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting, die thans geen enkele verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel bevat, aan te geven op welke wijze de ontworpen regeling in overeenstemming met dat beginsel wordt geacht.

D. Rechtszekerheid

8. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de ontworpen regeling geen afbreuk doet aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 5 april 1995 ‘houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en de wetten, decreten en besluiten vermeld in de artikelen 39, 40 en 41, met uitzondering van sommige bepalingen van het voornoemde decreet van 5 april 1995 en het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’. Volgens de memorie van toelichting is het immers geenszins de bedoeling om “voor complexe projecten een ander inhoudelijk beoordelingskader uit te werken dan voor projecten die niet volgens de procedure van het decreet verlopen. Een dergelijke werkwijze zou een schending van het gelijkheidsbeginsel kunnen inhouden”.

Vraag is echter of het in alle gevallen duidelijk zal zijn welke bepalingen van de onderliggende sectorale regelingen een doelstelling formuleren of een inhoudelijke verplichting opleggen. Weliswaar worden in dat verband in de memorie van toelichting een aantal voorbeelden gegeven, doch dit neemt niet weg dat het toepassen *mutatis mutandis* van bepalingen die een onderdeel zijn van een sectorale regeling, en in die regeling in samenhang moeten worden gelezen met de overige (procedurele) bepalingen ervan, in vele gevallen een beoordeling zal vergen met betrekking tot hun toepassing in het kader van de procedure voor complexe projecten. Aangezien bovendien slechts op algemene wijze wordt bepaald dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de doelstellingen of inhoudelijke verplichtingen die eigen zijn aan een sectorale regeling, moet worden aangenomen dat de bevoegde overheid in voorkomend geval over een ruime appreciatiemarge zal beschikken wanneer zij zal moeten oordelen in welke mate een bepaling die een doelstelling of een inhoudelijke verplichting inhoudt van toepassing is op de procedure voor complexe projecten.

Daarbij komt dat het volgens de memorie van toelichting de bedoeling is om niet alle aspecten van de nieuwe procedure te regelen, teneinde op die wijze “maatwerk” mogelijk te maken voor elk project.

Een op die wijze geconcipeerde regeling leidt naar het oordeel van de Raad van State, afdeling Wetgeving, onmiskenbaar tot grote rechtsonzekerheid.

E. Overeenstemming met het EU-recht en het *standstill*-beginsel

9. Uit artikel 4 van het ontwerp volgt dat de regels inzake plan-MER en project-MER die zijn vastgelegd in het decreet van 5 april 1995 niet van toepassing zijn in het kader van de procedure voor complexe projecten. De ontworpen regeling voorziet evenwel, in de procedure die moet leiden tot de vaststelling van zowel het voorkeursbesluit als het projectbesluit, in een alternatieve vorm van milieueffectenrapportage in het kader van een geïntegreerd effectenonderzoek. Over de reikwijdte en het detailleringsniveau van het MER wordt beslist door de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage, op grond van de nadere regels die de Vlaamse Regering daartoe zal bepalen (artikelen 8, § 3, en 18, § 3, van het ontwerp). De inhoud van het ontwerp van MER wordt gebaseerd op de inhoudsvereisten bepaald in het decreet van 5 april 1995, terwijl de Vlaamse Regering de nadere regels dient te bepalen om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en het definitieve MER toereikend is (artikelen 10 en 20 van het ontwerp). Uit de bepalingen over het MER lijkt te kunnen worden afgeleid dat, tijdens de procedure voor het bekomen van een voorkeurs- of projectbesluit, voor elk complex project een MER vereist is, weze het dat de inhoud ervan niet voor elk project dezelfde zal zijn en niet dezelfde zal zijn als die van een MER die volgens de normale procedure zou worden opgesteld.

Ook al wordt in de memorie van toelichting betoogd dat de nieuwe aanpak “binnen het Europese rechtskader” valt, rijst niettemin de vraag of de ontworpen regeling kan worden beschouwd als een correcte omzetting van de plan-MER-richtlijn¹⁵ en de project-MER-richtlijn¹⁶. De bepalingen die in het verleden werden aangenomen om die richtlijnen om te zetten gelden immers niet onverkort voor de complexe projecten, en bovendien zal de reikwijdte en de inhoud van het MER van geval tot geval verschillen binnen de grenzen die daartoe door de Vlaamse Regering zullen worden bepaald. Daarnaast rijst de vraag of door het invoeren van een alternatieve milieueffectenrapportage gelijkaardige projecten niet aan een verschillende vorm van MER zullen worden onderworpen, naargelang al dan niet voor de procedure inzake complexe projecten wordt gekozen.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan worden afgeleid dat alternatieve procedures van milieueffectbeoordeling, voor projecten die overeenkomstig de project-MER-richtlijn moeten worden beoordeeld, mogelijk zijn. Volgens het Hof moet artikel 2, leden 1 en 2, van de vroegere project-MER-richtlijn (artikel 2, lid 2, van de huidige project-MER-richtlijn) immers zo worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat een

¹⁵ Richtlijn 2001/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’.

¹⁶ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

andere dan de bij deze richtlijn ingevoerde beoordelingsprocedure te gebruiken, wanneer die alternatieve procedure is geïntegreerd in een bestaande of in te stellen nationale procedure in de zin van artikel 2, lid 2, van de project-MER-richtlijn. Die alternatieve procedure moet echter voldoen aan de vereisten opgenomen in de artikelen 3 en 5 tot en met 10 van deze richtlijn.¹⁷ Op het eerste gezicht lijkt met het ontwerp aan die voorwaarden te worden voldaan.

Het Grondwettelijk Hof van zijn kant heeft geoordeeld dat op straffe van schending van het gelijkheidsbeginsel niet zou kunnen worden verantwoord dat projecten met aanzienlijke milieueffecten aan twee verschillende categorieën van procedures worden onderworpen waarvan de ene geen waarborgen inzake raadpleging en onpartijdigheid biedt die vergelijkbaar zijn met die van de andere, terwijl het gaat om projecten waarvan is gebleken dat zij even belangrijke gevolgen voor het leefmilieu kunnen hebben.¹⁸ Het Hof achtte een regeling die het niet mogelijk maakte om vooraf te bepalen welke van de projecten belangrijke gevolgen voor het leefmilieu kunnen hebben om aan een effectenstudie te worden onderworpen, in strijd met het gelijkheidsbeginsel, omdat er uit voortvloeide dat sommige projecten die belangrijke gevolgen voor het leefmilieu kunnen hebben, zouden kunnen ontsnappen aan de procedure die een effectenstudie vereist, om vervolgens te worden onderworpen aan een procedure die een effectenverslag, dat niet dezelfde waarborgen biedt, vereist.¹⁹ Evenzo achtte het Hof een regeling waarbij projecten met aanzienlijke milieueffecten aan verschillende beoordelingsprocedures worden onderworpen naargelang zij al dan niet zijn opgenomen in de lijst die de Regering heeft vastgesteld, zonder dat daartoe een reden wordt aangevoerd, problematisch.²⁰

Het bestaan van verschillende procedures wordt in de memorie van toelichting op voldoende wijze verantwoord. Aangezien de inhoud van het MER in een concreet geval evenwel “maatwerk” is, kan bij voorbaat niet worden uitgemaakt of elk project met aanzienlijke milieueffecten aan een procedure met gelijke waarborgen zal worden onderworpen. Of die waarborgen aanwezig zullen zijn, kan eerst worden vastgesteld wanneer de Vlaamse Regering nadere uitvoeringsregels heeft uitgevaardigd, alsook bij de uitwerking door een bevoegde overheid van een concrete procedure voor een bepaald project. De Vlaamse Regering, bij de uitvoering van het decreet, en de bevoegde overheden, bij de toepassing ervan, zullen daarbij in elk geval het gelijkheidsbeginsel moeten respecteren.

10. De vage omschrijving van de inhoud van het MER laat niet toe om thans reeds met zekerheid vast te stellen of er al dan niet sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, zodat nog niet kan worden uitgemaakt of het *standstill*-beginsel dat in artikel 23 van de Grondwet ligt besloten geschonden is. De verantwoording van de alternatieve procedure voor complexe projecten (o.m. het streven naar een grotere efficiëntie) lijkt in elk geval niet beschouwd te kunnen worden als een dwingende reden van algemeen belang die een aanzienlijke achteruitgang van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu zou kunnen billijken. Uiteraard zullen de Vlaamse Regering bij de uitvoering van het decreet en de bevoegde

¹⁷ HvJ 16 september 1999, C-435/97, *WWF e.a.*, Jurispr. blz. I-5613, punt 54; HvJ 24 maart 2011, C-435/09, *Commissie vs. Koninkrijk België*, punt 62.

¹⁸ GwH 15 maart 2012, nr. 46/2012, B.10.

¹⁹ GwH 15 maart 2012, nr. 46/2012, B.11.

²⁰ GwH 19 januari 2005, nr. 11/2005, B.5.5.

overheden bij de toepassing ervan, erover moeten waken dat zij het bestaande beschermingsniveau in acht nemen.

De vraag rijst ook of, gelet op het wettigheidsbeginsel dat in artikel 23 van de Grondwet ligt besloten, de voorwaarden waaraan een MER moet voldoen niet veeleer in het decreet zelf moeten worden geregeld. In dat verband moet worden vastgesteld dat artikel 10 van het ontwerp slechts op zeer summiere wijze de inhoud van het ontwerp van MER regelt, en het voor het overige aan de Vlaamse Regering overlaat om de regels betreffende de kwaliteit ervan te bepalen. Op dit punt dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt.

F. Recht op eigendom

11. Artikel 28 van het ontwerp bepaalt dat een voorkeursbesluit gepaard kan gaan met eigendomsbeperkende maatregelen, met name een bouwverbod of bouwbeperkingen. Artikel 30 maakt het mogelijk dat instanties of personen die daartoe zijn gemachtigd het gebied dat door het gekozen alternatief geheel of ten dele wordt bestreken, kunnen betreden om alle nodige vaststellingen te verrichten en alle nodige onderzoeken uit te voeren. De vraag rijst of de wijze waarop deze beperkingen van het recht op eigendom worden ingevoerd in overeenstemming is met het recht op eigendom, gewaarborgd bij onder meer artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM) en artikel 16 van de Grondwet.

Artikel 1 van het Eerste Protocol luidt:

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

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

De voornoemde eigendomsbeperkende maatregelen houden geen onteigening of eigendomsberoving in, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, tweede volzin, van het Eerste Protocol bij het EVRM, maar wel een regeling door de overheid van het gebruik van de eigendom, als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het genoemde protocol. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) leidt uit artikel 1, tweede lid, van het Eerste Protocol drie voorwaarden af die vervuld moeten zijn opdat een regeling van het gebruik van eigendom de toets aan die bepaling kan doorstaan:

- een Staat heeft het recht om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom door “wetten” toe te passen; daaruit volgt dat een eerste voorwaarde is dat de inmenging “wettig”

moet zijn, hetgeen onder meer inhoudt dat de regeling voldoende precies is en de gevolgen ervan voorzienbaar moeten zijn;²¹

- de inmenging moet een wettig doel nastreven, dat “in overeenstemming met het algemeen belang” is;²²

- er moet een redelijk evenredigheidsverband bestaan tussen de gebruikte middelen en het doel dat de Staat daarmee beoogt te verwezenlijken; dit vereiste komt erop neer dat er een billijk evenwicht moet zijn tussen het algemeen belang en de individuele grondrechten.²³

In de rechtspraak van het EHRM wordt onder meer aanvaard dat eigendomsbeperkingen die verband houden met het grondbeleid en met de toepassing van een sociaal beleid een rechtmatig doel van algemeen belang nastreven.²⁴ Aangenomen mag worden dat met de ontworpen regeling in beginsel een wettig doel wordt nagestreefd, dat in overeenstemming is met het algemeen belang. Dit neemt evenwel niet weg dat er zal moeten worden op toegezien dat de projecten waarop de ontworpen regeling wordt toegepast eveneens aan dat vereiste voldoen. Wat betreft de precisie en de voorzienbaarheid van de draagwijdte van de ontworpen eigendomsbeperkingen, lijkt de ontworpen regeling op het eerste gezicht niet te voldoen, aangezien het ontwerp zich ertoe beperkt om enkel op algemene wijze te bepalen dat een bouwverbod of bouwbeperkingen kunnen worden opgelegd. Bovendien rijst de vraag of er wel voldoende (procedurele) garanties zijn dat een billijk evenwicht kan worden bereikt tussen het algemeen belang en de individuele grondrechten. Er moet in dat verband ook worden vastgesteld dat niet in een (financiële) compensatie wordt voorzien in geval van een bouwverbod of een bouwbeperking. In het licht van het recht op eigendom moet dit kunnen worden verantwoord, ook wanneer de eigendomsbeperkingen tijdelijk zijn.

G. Lokale autonomie

12. Kenmerkend voor de ontworpen regeling voor complexe projecten is dat uiteindelijk slechts één bestuursniveau instaat voor het nemen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit, ook al kan dit besluit afwijken van een ruimtelijk structuurplan, een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan dat door een andere overheid werd vastgesteld (zie de artikelen 13 en 22 van het ontwerp) of, zoals het projectbesluit, gelden als een beslissing, een vergunning of een machtiging die normaliter door een andere overheid wordt genomen of

²¹ Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) (grote kamer) 19 juni 2006, *Hutten-Czapska t. Polen*, nr. 35014/97, § 163; EHRM 3 november 2009, *Suljagić t. Bosnië-Herzegovina*, nr. 27912/02, § 40.

²² EHRM (grote kamer) 19 juni 2006, *Hutten-Czapska t. Polen*, nr. 35014/97, § 164; EHRM (grote kamer) 30 augustus 2007, *J.A. Pye (Oxford) Ltd t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 44302/02, § 70; EHRM 3 november 2009, *Suljagić t. Bosnië-Herzegovina*, nr. 27912/02, § 41.

²³ EHRM (grote kamer) 19 juni 2006, *Hutten-Czapska t. Polen*, nr. 35014/97, § 167; EHRM (grote kamer) 30 augustus 2007, *J.A. Pye (Oxford) Ltd t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 44302/02, § 75; EHRM 3 november 2009, *Suljagić t. Bosnië-Herzegovina*, nr. 27912/02, § 43. Zie ook het hiervóór genoemde arrest van GvH 24 april 2008, nr. 72/2008, B.10.2.

²⁴ EHRM 2 juli 2002, *Motais de Narbonne t. Frankrijk* (maatregelen met het oog op de aanleg van een reserve van bouwgrond voor sociale woningen); EHRM 28 juli 1999, *Immobiliare Saffi t. Italië* (maatregelen met het oog op oplossing woningtekort); EHRM 7 augustus 1996, *Zubani t. Italië* (onteigening van gronden met het oog op constructie sociale woningen).

verleend. Indien een lagere overheid een dergelijk besluit neemt, wordt in een vorm van goedkeuringstoezicht voorzien (zie de artikelen 13, 22 en 41, tweede lid, van het ontwerp). Daarnaast wordt bepaald dat bij complexe projecten die uit verschillende deelprojecten bestaan waarvoor in beginsel twee verschillende overheden als bevoegde overheid dienen op te treden, de betrokken overheden “in onderling overleg” de bevoegde overheid zullen “aanwijzen” die verantwoordelijk zal zijn voor het vaststellen van het voorkeursbesluit (artikel 6, § 3, van het ontwerp) en van het projectbesluit (artikel 6, § 5, van het ontwerp).

De vraag rijst of de mogelijkheid dat een hogere overheid beslissingen neemt in de plaats van de normaliter bevoegde lagere overheid of beslissingen neemt die afwijken van beslissingen of plannen van lagere overheden niet op gespannen voet staat met het beginsel van de lokale autonomie. Omgekeerd rijst de vraag of de mogelijkheid dat een lagere overheid beslissingen neemt in de plaats van de normaliter bevoegde overheid of beslissingen neemt die afwijken van beslissingen of plannen van hogere overheden niet op gespannen voet staat met de normenhiërarchie of met het legaliteitsbeginsel. Voor complexe projecten die uit verschillende deelprojecten bestaan rijst bovendien in beide gevallen de vraag of door het uitdrukkelijk aanwijzen van een andere bevoegde overheid geen afbreuk wordt gedaan aan het delegatieverbod en ruimer, aan artikel 33 van de Grondwet, waaruit dient te worden afgeleid dat alle machten moeten worden uitgeoefend op de wijze die door de Grondwet zijn bepaald.

12.1. Lokale besturen kunnen handelen, op grond van de hen door de artikelen 41 en 162 van de Grondwet toegekende autonomie, in het kader van het behartigen van respectievelijk het gemeentelijk of het provinciaal belang. Zij kunnen eveneens handelen in het kader van het medebewind, waarbij zij instaan voor “de loutere tenuitvoerlegging van een hogere regeling die door de federale, gemeenschaps- of gewestoverheid werd uitgevaardigd” en waarbij zij over “zo goed als geen discretionaire bevoegdheid” beschikken.²⁵ In dat geval oefenen zij als het ware louter een taak van algemeen belang uit. Zij kunnen echter ook belast worden met taken van gemengd belang. In dat geval behartigen zij taken die deels van provinciaal of gemeentelijk belang zijn en deels van algemeen belang, wegens de verregaande regeling door de federale, de gemeenschaps- of de gewestoverheid en de bijkomende voorwaarden, beperkingen of verplichtingen die aan de provincies of gemeenten worden opgelegd. In die gevallen oefenen zij hun bevoegdheid uit binnen een vooraf bepaald kader.²⁶ Typevoorbeelden daarvan zijn beslissingen in het kader van de ruimtelijke ordening en het leefmilieu.²⁷

Het ontwerp creëert wel degelijk de mogelijkheid dat een hogere overheid beslissingen neemt die betrekking hebben op aangelegenheden die tot op heden konden worden geacht te behoren tot het uitsluitend provinciaal of gemeentelijk belang²⁸ of die minstens kunnen worden bestempeld als zijnde van gemengd belang. De vraag rijst of hierdoor het

²⁵ Zie A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer, 2012, 596.

²⁶ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 597.

²⁷ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 597.

²⁸ In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld gegeven van “de zaak van de wegen” die geacht kan worden een zaak van gemeentelijk belang te zijn. Zie trouwens GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.18.1.

internationaalrechtelijk²⁹ en grondwettelijk beschermd beginsel van de lokale autonomie wordt geschonden.

In de adviezen 42.186/AV³⁰ en 43.608/3³¹ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, gesteld dat “het begrip lokale autonomie [in essentie] zowel het onderwerp van de handelingen die door de plaatselijke overheden worden gesteld, als de werkingssfeer ervan [bepaalt]”, maar dat “deze principiële autonomie (...) evenwel niet absoluut [is]” en door de wetgever kan worden beperkt, en dat “(v)an deze mogelijkheid waarover de bevoegde wetgever beschikt om de lokale autonomie te beperken, op zijn beurt niet onbegrensd gebruik [kan] worden gemaakt”.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn rechtspraak het beginsel van de lokale autonomie nader omschreven. Dat beginsel veronderstelt dat de lokale overheden zich elk doel kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat het tot hun belang behoort en het kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten. Dat beginsel doet echter geen afbreuk aan de verplichting van de lokale overheden, wanneer zij optreden op grond van het provinciaal of gemeentelijk belang, om de hiërarchie der normen in acht te nemen. Daaruit vloeit voort dat wanneer de federale Staat, een gemeenschap of een gewest een aangelegenheid regelen die onder hun bevoegdheid valt, de provincies en de gemeenten aan die reglementering worden onderworpen bij de uitoefening van hun bevoegdheid in diezelfde aangelegenheid. Wanneer bijvoorbeeld een gewest optreedt in een bepaalde aangelegenheid, beperkt het daardoor de autonomie van de provincies en de gemeenten, die zich enkel op die domeinen bevoegd kunnen verklaren met inachtneming en ter aanvulling van de gewestelijke wetgeving.³²

Het beginsel van de lokale autonomie doet evenmin afbreuk aan de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om te oordelen welk het meest geschikte niveau is om een aangelegenheid te regelen die hen toekomt. Aldus kunnen die overheden aan de lokale besturen de reglementering toevertrouwen van een aangelegenheid die beter op dat niveau kan worden geregeld. Zij kunnen daarentegen ook oordelen dat een aangelegenheid beter wordt geregeld op een meer algemeen niveau, op die wijze dat zij op een eenvormige manier wordt geregeld voor het gehele grondgebied waarvoor zij bevoegd zijn, en bijgevolg de lokale overheden verbieden zich die aangelegenheid toe te eigenen.³³

²⁹ Zie het Europees Handvest inzake lokale autonomie, gedaan te Straatsburg op 15 oktober 1985, inzonderheid artikel 6 ervan.

³⁰ Adv.RvS 42.186/AV van 6 februari 2007 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, teneinde het hof bevoegd te maken voor de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie’, *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1054/2.

³¹ Adv.RvS. 43.608/3 van 23 oktober 2007 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 ‘houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

³² Zie, voor wat de provincies betreft, GwH 25 mei 2005, nr. 95/2005, B.24, en voor wat de gemeenten betreft, GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.18.2.; GwH 22 maart 2012, nr. 47/2012, B.5.1. *in fine* en B.5.5.

³³ Zie, voor wat de provincies betreft, GwH 25 mei 2005, nr. 95/2005, B.25, en voor wat de gemeenten betreft, GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.18.3.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan worden afgeleid dat een inbreuk op de lokale autonomie slechts strijdig is met de grondwettelijke beginselen ter zake, indien deze inbreuk “kennelijk onevenredig” is. Dat zou, volgens het Hof, bijvoorbeeld het geval zijn indien de inbreuk ertoe zou leiden dat aan de provincies (of de gemeenten) het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat zij beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.³⁴

12.2. Het voorliggende ontwerp bepaalt onder welke voorwaarden een bepaalde aangelegenheid die tot nog toe door de lokale besturen werd behartigd, hetzij op grond van de lokale autonomie, hetzij op grond van de gewestelijke wetgeving, door een andere overheid kan worden behartigd. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het in welbepaalde gevallen beter is dat alle aspecten van een bepaald project op één bevoegdheidsniveau worden geregeld, zij het dat dit soms het lokale en soms het gewestelijke niveau zal zijn. Bovendien heeft het ontwerp niet tot gevolg dat in hun geheel en op algemene wijze bevoegdheden worden ontnomen aan de lokale besturen, noch dat een bepaalde bevoegdheid in zijn geheel ontnomen wordt aan één welbepaald lokaal bestuur dat bij het project betrokken is. De conclusie is dan ook dat het beginsel van de lokale autonomie niet geschonden wordt.³⁵

Voor zover het ontwerp het ook mogelijk maakt dat een hogere overheid optreedt in de plaats van een lagere overheid in aangelegenheden die kunnen worden beschouwd als vormen van medebewind of aangelegenheden van gemengd belang, is de lokale autonomie niet (meer) in het geding. Het komt de hogere overheid toe om in die aangelegenheden de grenzen van de bevoegdheidsuitoefening van de lokale overheden te bepalen. Die bevoegdheden worden in het ontwerp duidelijk afgebakend.

12.3. Voor zover het ontwerp het mogelijk maakt dat een lagere overheid kan beslissen over aangelegenheden waarvoor normaliter een hogere overheid bevoegd is of kan afwijken van plannen die zijn vastgesteld door een hogere overheid, lijkt er geen probleem te rijzen. Het is immers de decreetgever zelf die uitdrukkelijk voorziet in die mogelijkheid, zodat zulks niet kan worden beschouwd als een geval waarin een (lagere) overheid zich eigenmachtig een dergelijke bevoegdheid toe-eigent. Bovendien bestond een dergelijke afwijkingsmogelijkheid al in de vroegere regeling inzake ruimtelijke ordening.³⁶

12.4. Het principe dat de overheden die betrokken zijn bij een complex project dat bestaat uit meerdere deelprojecten “in onderling overleg” kunnen aanduiden welke overheid bevoegd is, is niet in strijd met artikel 33 van de Grondwet, in die zin dat de overheid waaraan de bevoegdheid wordt “overgedragen” door de bevoegde wetgever zelf wordt aangeduid. Bovendien

³⁴ Zie, voor wat de provincies betreft, GwH 25 mei 2005, nr. 95/2005, B.26, en voor wat de gemeenten betreft, GwH 15 januari 2009, nr. 7/2009, B.6.3.; GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.18.4.; GwH 16 juni 2011, nr. 109/2011, B.8.3.; GwH 22 maart 2012, nr. 47/2012, B.5.1. *in fine* en B.5.5., *in fine*.

³⁵ Zie ook GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.18.1-B.20, waarin het Hof vaststelt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kon oordelen dat het gemeentelijk parkeerbeleid een zaak van gewestelijk belang geworden was.

³⁶ Zie daarover summier, G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke uitvoeringsplannen”, in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2010, 280; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, p. 407, vn. 101.

draagt de betrokken overheid die bevoegdheid niet over zonder daartoe gemachtigd te zijn.³⁷ Onder meer artikel 6, § 5, van het ontwerp voorziet immers uitdrukkelijk in die mogelijkheid. De vraag rijst evenwel of daartoe “afspraken” kunnen worden gemaakt tussen die overheden onderling. Zo heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden gesteld dat “het aanbrengen van wijzigingen in de bevoegdheden van de provincies bij een bestuursakkoord niet in overeenstemming te brengen zijn met de basisregels betreffende de uitoefening van de normatieve functie”.³⁸ Aldus rijst de vraag of de decreetgever niet zelf duidelijke criteria dient te bepalen met betrekking tot de wijze waarop een bepaalde overheid haar beslissingsbevoegdheid inzake een bepaalde aangelegenheid kan of moet overdragen.

H. Delegaties

13. In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de “nadere regels” met betrekking tot de erin opgesomde aangelegenheden te bepalen, waarbij in een aantal gevallen slechts het voorwerp van de daaraan voorafgaande bepalingen wordt weergegeven.

De draagwijdte van die machtigingen is niet steeds duidelijk.³⁹

Ofwel wordt niets meer beoogd dan wat reeds is vervat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dat geval is een specifieke machtiging aan de Vlaamse Regering niet noodzakelijk, al zou het behoud van de betrokken bepalingen kunnen worden gebillijkt teneinde geen twijfel te laten bestaan over de mogelijkheid tot optreden van de Vlaamse Regering.

Indien men evenwel de machtigingen aan de Vlaamse Regering verder wil doen reiken dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, dient het voorwerp ervan te worden gepreciseerd. Dat is des te meer het geval wanneer men ermee de Vlaamse Regering zou willen toelaten decretale bepalingen aan te vullen (bijvoorbeeld door bijkomende toepassingsvoorwaarden in te voeren).

I. Conclusie

14. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de ontworpen regeling op tal van punten nog toe is aan een bijkomend onderzoek. De artikelsgewijze opmerkingen die hierna volgen, worden dan ook met dat voorbehoud gemaakt.

³⁷ Over de problematiek inzake ruimtelijke ordening, zie P.-J. DEFOORT, “Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, *TROS* 2005 (281) 324-325.

³⁸ Adv.RvS 50.557/3 van 29 november 2011, over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 29 juni 2012 ‘tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005’, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493/1.

³⁹ Voorbeelden in dat verband zijn de artikelen 8, § 2, vierde lid, en § 3, tweede lid, 15, § 1, vierde lid, 17, § 1, derde lid, 31, § 6, en 42, derde lid, van het ontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGENArtikel 2

15. In de definitie van het begrip “complex project” in artikel 2, 5°, van het ontwerp kan aan het einde beter worden geschreven “dat vraagt om een geïntegreerd proces van ruimtelijke planning en afgifte van vergunningen;” (niet: “dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt;”).

16. Op de vraag door welke bepaling(en) van intern recht rechtsgrond wordt geboden voor een aanwijzing door de Vlaamse Regering van gebieden als bedoeld in artikel 2, 12°, a) en c), van het ontwerp, bij de definitie van het begrip “speciale beschermingszone”, heeft de gemachtigde volgend antwoord verstrekt:

“Volgend antwoord kan gegeven worden wat betreft art. 2, 12°, a):

De aanwijzing van gebieden door de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 4 van Richtlijn 79/409/EEG gebeurt op grond van artikel 36bis van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Dit artikel 36bis voorziet hiertoe in een stapsgewijze procedure die “voor de speciale beschermingszones in uitvoering van de Vogelrichtlijn” (cf. art. 36bis, §7, derde lid) eindigt bij de in art. 36bis, § 6, vermelde definitieve vaststelling van het gebied door de Vlaamse Regering. Er zijn evenwel voor het in werking treden van artikel 36bis, ingevoegd in voormeld decreet bij decreet van 19 juli 2002, gebieden aangewezen door de Vlaamse Regering, namelijk bij besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de Richtlijn 79/409/E.E.G. van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (BS 29 oktober 1988). Voor deze gebieden heeft artikel 36bis, § 13, bepaald dat elke zone bedoeld in art. 1, § 2, van dat besluit en elke in art. 1, § 3, van hetzelfde besluit bedoelde zone voor zover het in die paragraaf vermelde bestemmingsgebieden en de voor die zone vermelde habitats betreft, worden beschouwd als definitief vastgesteld in de zin van artikel 36bis, § 6.

Volgend antwoord kan gegeven worden wat betreft art. 2, 12°, c):

De aanwijzing door de Vlaamse Regering van een gebied met toepassing van artikel 4, lid 4, van Richtlijn 92/43/EEG, gebeurt op grond van artikel 36bis, § 9, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, nadat de Europese Commissie een door de Vlaamse Regering aan de Europese Commissie voorgesteld gebied, van communautair belang heeft verklaard. Alle door de Vlaamse Regering voorgestelde gebieden, die allemaal definitief vastgesteld zijn krachtens art. 36bis, § 6, of geacht zijn definitief vastgesteld te zijn (in de zin van § 6) krachtens art. 36bis, § 12, zijn van communautair belang verklaard door de Europese Commissie. Op dit ogenblik is echter nog geen enkel ervan door de Vlaamse Regering aangewezen. Deze laatste stap zal gezet worden samen met de definitieve vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten voor elk van die gebieden, dit in uitvoering van artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen.”

Het verdient aanbeveling om in de voormelde definitiebepalingen melding te maken van de decretale rechtsgronden voor de aanwijzing door de Vlaamse Regering van de betreffende gebieden.

Artikel 5

17. In artikel 5, § 2, tweede lid, van het ontwerp dient te worden bepaald, in overeenstemming met de memorie van toelichting, dat de procesnota, naast de procesverantwoordelijke, ook andere belangrijke actoren moet vermelden.

Artikel 6

18. In artikel 6, § 4, eerste en tweede lid, van het ontwerp dienen dezelfde verwijzingen voor te komen als in paragraaf 2, eerste en tweede lid (niet: 12, § 1, eerste lid, en 12, § 1, derde lid), terwijl in paragraaf 2, tweede lid, en paragraaf 4, tweede lid, de woorden “een project, inrichting of activiteit” moeten worden vervangen door de woorden “een project”, gelet op de inhoud van artikel 13 van het voorontwerp van decreet ‘betreffende de omgevingsvergunning’.⁴⁰

19. Artikel 6, § 6, van het ontwerp bepaalt dat de bevoegde overheid een gemachtigde kan aanwijzen om het ontwerp van voorkeursbesluit en het ontwerp van projectbesluit op te stellen en vast te stellen.

Aangezien bij de definitieve vaststelling van de voormelde besluiten, overeenkomstig de artikelen 16, § 2, derde lid, en 26, zesde lid, van het ontwerp, ten opzichte van het ontwerp van die besluiten nog enkel wijzigingen kunnen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit inspraakreacties of opmerkingen en, wat het projectbesluit betreft, uit het goedgekeurde MER, komt een dergelijke machtiging erop neer dat het voorkeursbesluit of het projectbesluit *de facto* worden vastgesteld door de aangewezen gemachtigde. Er bovendien rekening mee houdend dat dergelijke besluiten een combinatie kunnen zijn van een verordenend besluit en van individuele beslissingen, kan een dergelijke regeling geen doorgang vinden en dient de vaststelling van zowel de ontwerpbesluiten als de definitieve besluiten zaak te blijven van de bevoegde overheid, derhalve zonder dat in dat verband sprake kan zijn van het verlenen van een machtiging.

Artikel 8

20.1. Op de vraag door wie de alternatievenonderzoeksnota wordt opgesteld, zoals artikel 8, § 1, van het ontwerp bepaalt, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Dit betreft een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van het project en de bevoegde overheid. Die moeten hieromtrent, op maat van het concrete project, onderling afspraken maken. Dit zal meestal resulteren in de aanstelling van een projectleider en een multidisciplinair projectteam die het proces zullen dragen en verantwoordelijk zullen zijn voor onder meer de opmaak, via een participatief traject, van de alternatievenonderzoeksnota. Om voldoende het beoogde maatwerk te garanderen leggen we een en ander in het decreet niet formeel vast.”

⁴⁰ Zie ook de definitie van het begrip “project” in artikel 2, eerste lid, 8°, in hetzelfde voorontwerp van decreet.

Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om deze toelichting te verwerken in de bespreking van de betrokken bepaling in de memorie van toelichting.

20.2. Een analoog antwoord is gegeven met betrekking tot het opstellen van de projectonderzoeksnota bedoeld in artikel 18, § 1, van het ontwerp. Dezelfde opmerking geldt dan ook *mutatis mutandis* voor laatstgenoemde bepaling.

Artikel 9

21.1. Over de uitvoering van een geïntegreerd effectenonderzoek, voorgeschreven in artikel 9, eerste lid, van het ontwerp, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Net zoals dat nu voor een MER, een mobiliteitsonderzoek enz. het geval is, zullen in de praktijk gespecialiseerde onderzoeksbureaus en deskundigen ter zake die onderzoeken (geïntegreerd) uitvoeren, echter onder de supervisie van de initiatiefnemer van het project en de bevoegde overheid (en wellicht aangestuurd door het multidisciplinair projectteam). We willen dergelijke zaken echter niet verplichtend vastleggen in een proceduredecreet om te garanderen dat maatgericht daar invulling aan kan worden gegeven.”⁴¹

Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om deze toelichting te verwerken in de bespreking van de betrokken bepaling in de memorie van toelichting.

21.2. Een analoge verklaring is gegeven met betrekking tot het uitvoeren van het geïntegreerd effectenonderzoek bedoeld in artikel 19, eerste lid, van het ontwerp. Dezelfde opmerking geldt dan ook *mutatis mutandis* voor laatstgenoemde bepaling.

22.1. Het verdient aanbeveling om in de tekst zelf van artikel 9 van het ontwerp, en niet enkel bij de bespreking ervan in de memorie van toelichting, te bepalen dat, naast de in het tweede en derde lid van dat artikel vermelde effecten, mogelijk nog andere effecten noodzakelijk in het onderzoek op strategisch niveau moeten worden betrokken op grond van de toepasselijke sectorale regelgeving in dat verband.

22.2. Die opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 19 van het ontwerp.

Artikel 10

23.1. In artikel 10, tweede lid, van het ontwerp dient, naar het voorbeeld van artikel 8, § 3, eerste lid, ervan, te worden bepaald dat het ontwerp van MER rekening houdt met het detailleringsniveau van het “te nemen” voorkeursbesluit.

23.2. Dezelfde precisering dient te worden aangebracht in artikel 20, tweede lid, van het ontwerp.

⁴¹ Eenzelfde antwoord werd gegeven op een vraag over de vastlegging van de resultaten van voornoemd onderzoek in effectenonderzoeksrapporten, vermeld in artikel 11, § , van het ontwerp.

Artikel 11

24.1. Over de opmaak van de synthesesnota en het voorontwerp van voorkeursbesluit, vermeld in artikel 11, § 1, tweede lid, van het ontwerp, heeft de gemachtigde nog het volgende verklaard:

“De synthesesnota en het voorontwerp van voorkeursbesluit worden opgemaakt vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van het project en de bevoegde overheid (en in de praktijk dus wellicht door het multidisciplinaire projectteam), maar om maatwerk te garanderen (vooral hoe dat projectteam er al dan niet moet uitzien, wie in dat projectteam moet zitten en wie daaromtrent de hoofdverantwoordelijkheid draagt – in principe de projectleider), leggen we zulks niet regelgevend vast.”

Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om deze toelichting te verwerken in de bespreking van de betrokken bepaling in de memorie van toelichting.

24.2. Een analoge verklaring is gegeven met betrekking tot de synthesesnota en het voorontwerp van projectbesluit die worden vermeld in artikel 21, § 1, tweede lid, van het ontwerp. Dezelfde opmerking geldt dan ook *mutatis mutandis* voor laatstgenoemde bepaling.

25.1. In artikel 11, § 2, eerste lid, van het ontwerp kan worden gepreciseerd dat daarin “de adviesinstanties, vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid,” worden bedoeld, aangezien in artikel 8, § 2, vierde lid, ook melding wordt gemaakt van “adviesverlening door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten, vermeld in het derde lid”.

25.2. Die precisering, maar dan met verwijzing naar “artikel 18, § 2, eerste lid,” kan ook worden aangebracht in artikel 21, § 2, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 12

26. De gemachtigde heeft bevestigd dat in artikel 12, tweede lid, van het ontwerp de (foutieve) verwijzing naar “artikel 10, § 2” moet worden geschrapt.

Artikel 13

27.1. In het tweede lid van zowel paragraaf 1 als paragraaf 2 van artikel 13 van het ontwerp zijn, gezien de inhoud van het lid dat er in beide gevallen onmiddellijk op volgt, de woorden “of de gemeenteraad” overbodig en kunnen zij dus beter vervallen.

27.2. Dezelfde opmerking geldt voor het tweede lid van artikel 22, §§ 1 en 2, van het ontwerp.

Artikel 15

28.1. Op de vraag wie instaat voor de organisatie van het openbaar onderzoek, voorgeschreven in artikel 15, § 1, eerste lid, van het ontwerp, heeft de gemachtigde geantwoord

dat zulks “nog [is] te regelen in een uitvoeringsbesluit, maar het principe blijft – zoals nu – dat de bevoegde overheid de verantwoordelijkheid daaromtrent draagt en dat in de praktijk het openbaar onderzoek op het terrein zal worden georganiseerd door de betrokken gemeente(n)”.

Het verdient aanbeveling om dit principe in de tekst van het ontwerp op te nemen.

28.2. Dezelfde opmerking geldt voor het openbaar onderzoek, voorgeschreven in artikel 24, § 1, van het ontwerp.

Artikel 16

29.1. Volgens de gemachtigde “kan het tweede lid van artikel 16, § 2 beter geschrapt worden om interpretatieproblemen te vermijden, dit gelet op het feit dat het eerste lid reeds stelt dat het definitief vastgestelde voorkeursbesluit dezelfde indeling heeft als vermeld in artikel 14, tweede lid”.

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

29.2. Hetzelfde geldt dan voor artikel 26, vijfde lid, van het ontwerp, gelet op de verwijzing in het derde lid van dat artikel naar artikel 23, derde lid, van het ontwerp.

Artikel 23

30. Bij de bespreking van artikel 23, derde lid, 11°, van het ontwerp wordt in de memorie van toelichting ook melding gemaakt van artikel 28 van het ontwerp. Die discrepantie moet worden weggewerkt.

Artikel 25

31. Aan het einde van artikel 25, eerste lid, van het ontwerp kan nauwkeuriger worden verwezen naar “artikel 20, eerste lid”.⁴²

Artikel 26

32. Aan het einde van artikel 26, zesde lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar “de inspraakreacties of opmerkingen, vermeld in het vijfde (niet: vierde) lid”.

Artikel 28

33. Zoals de gemachtigde heeft bevestigd, dient in artikel 28 van het ontwerp, inzake het bouwverbod of de bouwbeperkingen die het voorkeursbesluit kan inhouden, te worden

⁴² Zie ook artikel 12, eerste lid, van het ontwerp.

verwezen naar “het grafische plan bedoeld in artikel 14, tweede lid, 2°” (niet: “artikel 23, derde lid, 1°”, dat immers het projectbesluit betreft).

Artikel 29

34. De tekst van artikel 29 van het ontwerp moet worden aangevuld met de vermelding, die reeds voorkomt in de bespreking van dat artikel in de memorie van toelichting, dat de weigering van een vergunning, machtiging of toestemming verplicht is in geval van onverenigbaarheid met een bouwverbod of bouwbeperking, opgelegd met toepassing van artikel 28.

Artikel 37

35. In de tweede zin van artikel 37, § 2, van het ontwerp dient te worden geschreven “hogere ruimtelijke uitvoeringsplannen” (niet: “hogere uitvoeringsplannen”).

Artikel 39

36. In verband met artikel 39 van het ontwerp heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De artikelen 38 tot en met 41 van voorliggend decreet geven aan als welke vergunningen (of meldingen), machtigingen of toestemmingen het projectbesluit in voorkomend geval kan gelden. Alle artikelen vermelden de formulering “in voorkomend geval” behalve artikel 39 (inzake de gelding als omgevingsvergunning). Het is inderdaad aangewezen om ook bij artikel 39 die formulering toe te voegen. Het zou in de praktijk immers kunnen gebeuren – hoewel dit bij complexe projecten wellicht weinig denkbaar is – dat voor het project slechts een melding of een of meerdere van de in artikel 40 vermelde vergunningen, machtigingen of toestemmingen nodig zijn, en geen omgevingsvergunning. In functie van de duidelijkheid is het inderdaad aangewezen om ook in artikel 39 de formulering “in voorkomend geval” toe te voegen.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 40

37. Volgens de gemachtigde wordt in artikel 40, eerste lid, 2°, van het ontwerp de beslissing over de zaak van de wegen bedoeld die is vermeld in artikel 42 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005. De ontworpen bepaling is dan in die zin te specificeren.

Daarnaast rijst de vraag of in de voornoemde bepaling niet eveneens dient te worden verwezen naar de artikelen 29 en 63 van het (voorontwerp van) decreet ‘betreffende de omgevingsvergunning’, daar zij eveneens handelen over de beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen.

Artikel 41

38. De steller van het ontwerp dient na te gaan of in artikel 41 van het ontwerp niet ook gewag dient te worden gemaakt, wat het decreet van 30 juni 1993 ‘houdende bescherming van het archeologisch patrimonium’ betreft, van de beslissing vermeld in artikel 19 van datzelfde decreet, en, wat het decreet van 16 april 1996 ‘betreffende de landschapszorg’ betreft, van artikel 22, eerste lid, van datzelfde decreet.⁴³

Artikel 44

39. In artikel 44, eerste lid, 2°, van het ontwerp dient te worden gepreciseerd dat de onderbreking van de werken meer dan “drie opeenvolgende jaren” (niet: “meer dan drie jaar”) dient te belopen.

Artikel 47

40. In de inleidende zin van artikel 47 van het ontwerp dient de datum van het decreet van 22 februari 1995 correct te worden vermeld (niet: “22 februari 1005”).

Artikel 53

41. De aanvulling, bij artikel 53 van het ontwerp, van artikel 26 van het decreet van 16 april 1996 ‘betreffende de landschapszorg’, betreft een vierde (niet: “derde”) lid van dat artikel.

Artikel 56

42. De inleidende zin van artikel 56 van het ontwerp dient te worden geredigeerd als volgt:

“In titel II, hoofdstuk VI, afdeling 3, van dezelfde codex, toegevoegd bij artikel 55, wordt een artikel 2.6.20 ingevoegd, (...).”

Artikel 60

43. Er dient over gewaakt te worden dat de wijzigingen die zijn aan te brengen in artikel 5.1.4, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bij artikel 60 van het voorliggende ontwerp en bij artikel 352 van het voorontwerp van decreet ‘betreffende de omgevingsvergunning’ op elkaar zijn afgestemd.

⁴³ Zie immers in dat verband de wijzigingen die in de voormelde artikelen 19 en 22 worden aangebracht bij respectievelijk de artikelen 49 en 52 van het ontwerp.

Artikel 61

44. Het ontworpen artikel 5.2.1, § 1, eerste lid, 7°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (artikel 61, 2°, van het ontwerp) dient aan te vangen als volgt:

“7° of het onroerend goed het voorwerp uitmaakt van (...)”.

Artikelen 63 en 64

45. In de ontworpen wijzigingen van de artikelen 10, § 2, tweede lid, en 21, § 1, tweede lid, van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (artikelen 63 en 64 van het ontwerp) wordt telkens best het woord “ruimtelijke” ingevoegd vóór het woord “uitvoeringsplannen”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur en de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur en de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Afdeling 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Afdeling 2. Definities

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° alternatievenonderzoeksnota: de nota, opgemaakt bij de start van de onderzoeksfase, ter beschrijving van de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het complexe project, van de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en van de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld;
- 2° beleidsplan: een door de Vlaamse Regering, de provincieraad, de deputatie, de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen goedgekeurd of aangenomen plan over het te voeren beleid inzake de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de mobiliteit of andere beleidssectoren die relevant zijn bij de beoordeling van een complex project;
- 3° beveiligde zending: een van de volgende betekeningswijzen:
 - a) een aangetekend schrijven;
 - b) een afgifte tegen ontvangstbewijs;
 - c) elke andere betekeningswijze die toegelaten is door de Vlaamse Regering, waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld;
- 4° bevoegde overheid: de overheid die als enige bevoegd is voor het nemen van het voorkeursbesluit of projectbesluit over een complex project;
- 5° complex project: een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat vraagt om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces;
- 6° dienst bevoegd voor milieueffectrapportage: de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst bevoegd voor milieueffectrapportage;
- 7° MER: een milieurapport waarin de te verwachten gevolgen voor mens en milieu van een voorgenomen complex project en van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en waarin aangegeven

- wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden;
- 8° onderzoeksfase: de fase waarin een initiatief tot complex project in het licht van het te nemen voorkeursbesluit op zijn effecten wordt onderzocht;
- 9° procesverantwoordelijke: de door de bevoegde overheid aangewezen verantwoordelijke voor de formele processtappen tijdens de verkennings-, onderzoeks-, uitwerkings- of uitvoeringsfase van het complexe project;
- 10° projectbesluit: het eindbesluit van de bevoegde overheid over een complex project, genomen bij de afronding van de uitwerkingsfase en houdende vaststelling van een op uitvoeringsniveau gekozen alternatief;
- 11° projectonderzoeksnota: de nota, opgemaakt bij de start van de uitwerkingsfase, ter beschrijving van het complexe project en de in het voorkeursbesluit opgenomen flankerende maatregelen, van de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en van de wijze waarop de effecten van het complexe project, de flankerende maatregelen en de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld;
- 12° speciale beschermingszone: een van de volgende gebieden:
- a) een gebied, aangewezen door de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 4 van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, thans richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: Vogelrichtlijn), met inbegrip van het gedeelte, vermeld in artikel 75 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van een zone, als vermeld in artikel 1, §3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand;
 - b) een gebied, aangewezen door het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of door een andere lidstaat van de Europese Unie met toepassing van artikel 4 van de Vogelrichtlijn;
 - c) een gebied, aangewezen door de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake het behoud van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de Habitatrichtlijn) of, in afwachting van die aanwijzing, een gebied dat met toepassing van die richtlijn door de Vlaamse Regering definitief is vastgesteld krachtens artikel 36bis, §6, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu of dat geacht wordt definitief te zijn vastgesteld krachtens artikel 36bis, §12, van het voormelde decreet;
 - d) een gebied, aangewezen door het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of door een andere lidstaat van de Europese Unie met toepassing van artikel 4, lid 4, van de Habitatrichtlijn of, in afwachting van die aanwijzing, een gebied dat voorgesteld is door één van beide gewesten of door een andere lidstaat, met toepassing van artikel 4, lid 1, van de voormelde richtlijn, dat door de Europese Commissie van communautair belang is verklaard met toepassing van artikel 4, lid 2, van de voormelde richtlijn;
- 13° startbeslissing: de beslissing van de Vlaamse Regering, de provincieraad of gemeenteraad over een initiatief tot complex project, bij de afronding van de verkenningsfase en tot de opstart van de onderzoeksfase;
- 14° synthesenota: de nota, opgemaakt bij de afronding van de onderzoeksfase en voorafgaandelijk aan het voorkeursbesluit, dan wel bij de afronding van de uitwerkingsfase en voorafgaandelijk aan het projectbesluit, die een overzicht geeft van de conclusies van alle effectenonderzoeksrapporten over een complex project die in de betreffende fase zijn opgemaakt;

- 15° uitvoeringsfase: de fase waarin uitvoering wordt gegeven aan het projectbesluit over een complex project;
- 16° uitwerkingsfase: de fase waarin het door het voorkeursbesluit gekozen alternatief van een complex project in het licht van het te nemen projectbesluit op zijn effecten wordt onderzocht;
- 17° Verdrag van Espoo: het verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, aangenomen in Espoo op 25 februari 1991;
- 18° verkenningsfase: de fase waarin een initiatief tot complex project wordt voorbereid en aan de Vlaamse Regering, de provincieraad of gemeenteraad wordt voorgelegd;
- 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.

Afdeling 3. Doelstelling en toepassingsgebied

Art. 3. Dit decreet regelt de mogelijkheid om voor een complex project te kiezen voor een geïntegreerde besluitvormingsprocedure.

Hoofdstuk 2. Besluitvormingsprocedure

Afdeling 1. Algemene bepalingen en beslissingsbevoegdheden

Art. 4. Dit decreet doet geen afbreuk aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de wetten, decreten en besluiten, vermeld in artikel 39, 40 en 41 met uitzondering van titel IV, hoofdstukken II, III en VI, afdeling III, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en met uitzondering van artikel 36ter, §3 tot en met §6, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Art. 5. §1. De volgende principes staan centraal in de procesaanpak van de besluitvormingsprocedure:

- 1° het participatiebeginsel;
- 2° open communicatie en transparantie;
- 3° maatwerk inzake de concrete invulling van het proces;
- 4° geïntegreerde en oplossingsgerichte samenwerking;
- 5° gelijktijdige en geïntegreerde aanpak van de onderzoeken en de inspraak;
- 6° procesregie die door de actoren wordt gedragen.

De Vlaamse Regering stelt een methodiek ter beschikking in de vorm van een routeplanner die de procesaanpak van de geïntegreerde besluitvormingsprocedure voor complexe projecten verduidelijkt.

§2. Een evolutieve en indicatieve procesnota geeft aan welke procesaanpak wordt gevolgd om invulling te geven aan de principes vermeld in paragraaf 1.

De procesnota vermeldt ook de procesverantwoordelijke en de actoren die relevant zijn bij de beoordeling van een complex project.

De procesnota wordt openbaar gemaakt.

Art. 6. §1. Het nemen van de startbeslissing en het vaststellen van het voorkeursbesluit of het projectbesluit komt toe aan de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad.

§2. De Vlaamse Regering is bevoegd voor het vaststellen van het voorkeursbesluit als het complexe project dat met het voorkeursbesluit wordt beoogd, een project betreft als vermeld in artikel 13, eerste lid, van het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning.

De provincieraad is bevoegd voor het vaststellen van het voorkeursbesluit als het complexe project dat met het voorkeursbesluit wordt beoogd, een project betreft als vermeld in artikel 13, derde lid, van het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning.

De gemeenteraad is bevoegd voor het vaststellen van het voorkeursbesluit in alle andere gevallen.

§3. Als het complexe project bestaat uit twee of meer deelprojecten, waarvoor krachtens het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning twee of meer overheden als vermeld in paragraaf 1, bevoegd zijn, wijzen ze in onderling overleg de bevoegde overheid aan die het voorkeursbesluit zal vaststellen.

Het aanwijzen van de bevoegde overheid en de eventueel daarmee gepaard gaande afspraken en voorwaarden gebeurt schriftelijk en uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

§4. De Vlaamse Regering is bevoegd voor het vaststellen van het projectbesluit als het complexe project dat met het projectbesluit wordt beoogd, een project betreft als vermeld in artikel 13, eerste lid, van het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning.

De provincieraad is bevoegd voor het vaststellen van het projectbesluit als het complexe project dat met het projectbesluit wordt beoogd, een project betreft als vermeld in artikel 13, derde lid, van het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning.

De gemeenteraad is bevoegd voor het vaststellen van het projectbesluit in alle andere gevallen.

§5. Als het complexe project bestaat uit twee of meer deelprojecten, waarvoor krachtens het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning twee of meer overheden als vermeld in paragraaf 1, bevoegd zijn, wijzen ze in onderling overleg de bevoegde overheid aan die het projectbesluit zal vaststellen.

Het aanwijzen van de bevoegde overheid en de eventueel daarmee gepaard gaande afspraken en voorwaarden gebeurt schriftelijk en uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

Afdeling 2. Verkenningsfase en startbeslissing

Art. 7. §1. Als de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad tijdens de verkenningsfase van oordeel is dat een initiatief tot complex project in aanmerking komt voor de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure, neemt ze daarover een startbeslissing.

Het groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang van een project blijkt uit een of meerdere van de volgende vaststellingen:

- 1° de probleemstelling of het programma van het project is meervoudig en omvat diverse af te wegen belangen;
- 2° het project is onontbeerlijk voor een noodzakelijke verbetering van de woonkwaliteit, de milieukwaliteit, de economische ontwikkeling en/of de mobiliteit;
- 3° bij de afweging van de betrokken belangen is de maatschappelijke meerwaarde prominent;
- 4° het project is ruimtelijk structurerend voor het gebied in kwestie of wordt voorzien in een complexe omgeving;
- 5° het project heeft een grote rechtstreekse of onrechtstreekse socio-economische, ruimtelijke, leefmilieugerelateerde of verkeerskundige impact;
- 6° het project houdt ongebruikelijke investeringen en inspanningen in op vlak van ontwikkeling en beheer.

§2. De overheid die een startbeslissing neemt, bezorgt een afschrift ervan aan de andere overheden, vermeld in artikel 6, §1.

De startbeslissing wordt bekendgemaakt op een door de Vlaamse Regering te bepalen wijze.

Afdeling 3. Onderzoeksfase en voorkeursbesluit

Onderafdeling 1. Alternatievenonderzoeksnota

Art. 8. §1. Bij de start van de onderzoeksfase wordt een alternatievenonderzoeksnota opgesteld. Die bevat een beschrijving van:

- 1° de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande project;
- 2° de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven;
- 3° de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen voorkeursbesluit.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de alternatievenonderzoeksnota aan de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage en aan de door de Vlaamse Regering bepaalde adviesinstanties.

Het publiek wordt over de alternatievenonderzoeksnota geraadpleegd.

Als uit de alternatievenonderzoeksnota blijkt dat er aanzienlijke effecten kunnen zijn voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, of in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo, of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, legt de procesverantwoordelijke de alternatievenonderzoeksnota samen met alle beschikbare informatie over de mogelijke (gewest)grensoverschrijdende effecten, voor advies voor aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten in kwestie, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering bepaalt de adviesinstanties, vermeld in het eerste lid, en kan nadere regels bepalen voor de adviesverlening door de adviesinstanties en de raadpleging van het publiek, vermeld in het eerste en het tweede lid. De Vlaamse Regering kan tevens de wijze en voorwaarden bepalen waarop de procesverantwoordelijke de alternatievenonderzoeksnota bezorgt aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten, vermeld in het derde lid.

§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. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage houdt bij zijn beslissing rekening met de adviezen van de adviesinstanties, met de opmerkingen van het publiek en met het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging, vermeld in paragraaf 2.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in het eerste lid, en voor de bekendmaking van deze beslissing.

Onderafdeling 2. Geïntegreerd effectenonderzoek

Art. 9. Op grond van de alternatievenonderzoeksnota, de adviezen en de opmerkingen van het publiek, vermeld in artikel 8, §2, en de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in artikel 8, §3, wordt een geïntegreerd effectenonderzoek uitgevoerd.

Het geïntegreerde effectenonderzoek omvat ten minste het ruimtelijke en het milieuge-relateerde effectenonderzoek op strategisch niveau.

Als het complexe project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, betekenisvolle effecten kan hebben op een speciale beschermingszone, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen ervan. Die passende beoordeling maakt een als dusdanig herkenbaar onderdeel uit van het milieuge-relateerde effectenonderzoek.

Op grond van toepasselijke regelgeving van andere beleidssectoren die relevant zijn bij de beoordeling van een complex project, kunnen andere onderzoeken, dan vermeld in het tweede en derde lid, in het onderzoek op strategisch niveau betrokken worden.

De resultaten van het milieuge-relateerde effectenonderzoek worden vastgelegd in een ontwerp van MER.

Art. 10. De inhoud van het ontwerp van MER wordt gebaseerd op de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 4.2.8, §1, 5°, en artikel 4.3.7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

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.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en het definitieve MER toereikend is.

Art. 11. §1. De resultaten van het geïntegreerde effectenonderzoek worden vastgelegd in effectenonderzoeksrapporten, waaronder het ontwerp van MER.

Op basis van de conclusies van de effectenonderzoeksrapporten worden een synthese-nota en een voorontwerp van voorkeursbesluit opgemaakt.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de synthesesnota en het voorontwerp van voorkeursbesluit aan de adviesinstanties, vermeld in artikel 8, §2, eerste lid, die uitgenodigd worden op een adviesvergadering.

Alle adviesinstanties geven uiterlijk op het moment van de adviesvergadering hun advies. Als de adviesinstanties geen advies uitbrengen uiterlijk op de adviesvergadering, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

De Vlaamse Regering kan de nadere procedurele regels voor de adviesvergadering vastleggen.

Art. 12. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage beoordeelt de kwaliteit van het ontwerp van MER en toetst het ontwerp van MER inhoudelijk aan de beslissing, vermeld in artikel 8, §3, en aan de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 10, eerste lid.

Voor het ontwerp van voorkeursbesluit vastgesteld wordt, beslist de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage over de goedkeuring of afkeuring van het MER. Hij bezorgt die beslissing aan de procesverantwoordelijke en aan de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform artikel 8, §2, eerste en derde lid, om advies werd verzocht.

In geval van afkeuring geeft de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage aan waar het MER tekortschiet. De beslissing vermeldt dat de procesverantwoordelijke een gemotiveerd verzoek tot heroverweging kan indienen tegen de afkeuringsbeslissing.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de procedure tot heroverweging, vermeld in het derde lid en voor de bekendmaking van de beslissing, vermeld in het tweede lid.

Onderafdeling 3. Ontwerp van voorkeursbesluit

Art. 13. §1. Een voorkeursbesluit kan afwijken van het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen.

Als de provincieraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of het provinciaal ruimtelijk structuurplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

§2. Een voorkeursbesluit kan afwijken van de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Als de provincieraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van voorkeursbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de

deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van voorkeursbesluit wordt vastgesteld.

Art. 14. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 6, stelt het ontwerp van voorkeursbesluit vast.

Een ontwerp van voorkeursbesluit bevat:

- 1° een motivering waarom een initiatief tot complex project in aanmerking komt voor de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure;
- 2° het op strategisch niveau gekozen alternatief, weergegeven op een grafisch plan of tekstueel omschreven;
- 3° een motivering voor de keuze van dat alternatief, in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn onderzocht;
- 4° een motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid, conform artikel 6;
- 5° een verklaring die samenvat op welke wijze milieuoverwegingen in het voorkeursbesluit worden geïntegreerd en op welke wijze rekening is gehouden met de gevoerde onderzoeken, waaronder het goedgekeurde MER en met de in het kader van die onderzoeken uitgebrachte opmerkingen, adviezen en overwegingen;
- 6° de relatie met de relevante beleidsplannen;
- 7° in voorkomend geval, de wijze waarop zal worden afgeweken van:
 - a) het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen;
 - b) de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- 8° de monitoringsmaatregelen en, in voorkomend geval, de flankerende maatregelen op het detailleringsniveau van het ontwerp van voorkeursbesluit;
- 9° in voorkomend geval, de rechtsgevolgen, vermeld in de artikelen 28, 30, 31 en 34;
- 10° in voorkomend geval, de aanwijzing van één of meer instrumenten als vermeld in deel 2 van het decreet van [...] betreffende de landinrichting die ingezet zullen worden voor het complexe project, en de hiervoor vereiste inrichtingsnota als vermeld in hetzelfde decreet.

Onderafdeling 4. Openbaar onderzoek

Art. 15. §1. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 6, onderwerpt het ontwerp van voorkeursbesluit aan een openbaar onderzoek.

Tijdens het openbaar onderzoek worden de volgende documenten ter inzage gelegd:

- 1° het ontwerp van voorkeursbesluit;
- 2° de synthesesnota;
- 3° de effectenonderzoeksrapporten waarop de synthesesnota gebaseerd is, waaronder het goedgekeurde MER;
- 4° de beslissing, vermeld in artikel 8, §3, en artikel 12.

De terinzagelegging vindt plaats in het gemeentehuis van elke gemeente waarvan het gebied door het ontwerp van voorkeursbesluit geheel of ten dele wordt bestreken.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor het openbaar onderzoek.

§2. Als het ontwerp van voorkeursbesluit aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, bezorgt de procesverantwoordelijke de documenten, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, voor advies aan de bevoegde autoriteiten van de

betrokken lidstaten, verdragspartijen of gewesten, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen voor de wijze waarop de bevoegde autoriteiten en de burgers van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten hun mening over het ontwerp van voorkeursbesluit en het MER kunnen meedelen, alsook voor de wijze waarop daarover overleg wordt gepleegd.

Onderafdeling 5. Voorkeursbesluit

Art. 16. §1. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 6, stelt het voorkeursbesluit definitief vast.

Als een passende beoordeling werd gemaakt als vermeld in artikel 9, en gelet op de conclusies van die beoordeling, stelt de bevoegde overheid het voorkeursbesluit pas definitief vast nadat ze de zekerheid heeft verkregen dat het voorkeursbesluit niet zal leiden tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone in kwestie.

In afwijking van het tweede lid mag de bevoegde overheid het voorkeursbesluit toch definitief vaststellen, ondanks de negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, als er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn en het project om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd. In dat geval worden alle nodige compenserende maatregelen genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van het coherente Europese ecologische netwerk van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd, bewaard blijft. Die maatregelen impliceren de actieve ontwikkeling van een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan met minstens een gelijkaardige oppervlakte.

Als de speciale beschermingszone in kwestie of het deelgebied ervan een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met effecten die wezenlijk gunstig zijn voor het milieu, dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd. Een prioritair type natuurlijke habitat is een type natuurlijke habitat dat met een asterisk gemerkt is in bijlage I van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Een prioritaire soort is een soort die met een asterisk gemerkt is in bijlage II van het voormelde decreet.

§2. Het definitief vastgestelde voorkeursbesluit heeft dezelfde indeling als vermeld in artikel 14, tweede lid.

Bij de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit kunnen ten opzichte van het ontwerp van voorkeursbesluit alleen wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de inspraakreacties, vermeld in artikel 15.

Onderafdeling 6. Bekendmaking en inwerkingtreding

Art. 17. §1. Het voorkeursbesluit wordt minstens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad na de definitieve vaststelling.

De Vlaamse Regering kan andere wijzen bepalen waarop het publiek op de hoogte wordt gebracht van het definitief vastgestelde voorkeursbesluit.

§2. Een afschrift van het definitief vastgestelde voorkeursbesluit wordt gestuurd naar:

- 1° de Vlaamse Regering;
- 2° de provincies en de gemeenten waarvan het gebied door het voorkeursbesluit geheel of ten dele wordt bestreken;
- 3° de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform artikel 8, §2, eerste en derde lid, en artikel 11, §2, om advies werd verzocht.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen over de kennisgeving, vermeld in het eerste lid, waaronder de termijnen en de kennisgevingswijze.

§3. Het voorkeursbesluit treedt in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Afdeling 4. Uitwerkingsfase en projectbesluit

Onderafdeling 1. Projectonderzoeksnota

Art. 18. §1. Bij de start van de uitwerkingsfase wordt een projectonderzoeksnota opgesteld. Die bevat een beschrijving van:

- 1° het project en de flankerende maatregelen die opgenomen zijn in het voorkeursbesluit;
- 2° de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven;
- 3° de wijze waarop de effecten van het project, de flankerende maatregelen en de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen projectbesluit.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de projectonderzoeksnota aan de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage en aan de door de Vlaamse Regering bepaalde adviesinstanties.

Als uit de projectonderzoeksnota blijkt dat er aanzienlijke effecten kunnen zijn voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van die lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, legt de procesverantwoordelijke de projectonderzoeksnota, samen met alle beschikbare informatie over de mogelijke (gewest) grensoverschrijdende effecten, voor advies voor aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten in kwestie, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering bepaalt de adviesinstanties en kan nadere regels bepalen voor de adviesverlening door de adviesinstanties, vermeld in het eerste lid. De Vlaamse Regering kan tevens de wijze en voorwaarden bepalen waarop de procesverantwoordelijke de projectonderzoeksnota bezorgt aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten, vermeld in het tweede lid.

§3. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage beslist over de reikwijdte en het detaileringsniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen, in het licht van het te nemen projectbesluit. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage houdt bij zijn beslissing rekening met de adviezen van de adviesinstanties en met het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging, vermeld in paragraaf 2.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de beslissing van de afdeling bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in het eerste lid, en voor de bekendmaking van deze beslissing.

Onderafdeling 2. Geïntegreerd effectenonderzoek

Art. 19. Op grond van de projectonderzoeksnota, vermeld in artikel 18, §1, de adviezen, vermeld in artikel 18, §2, en de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in artikel 18, §3, wordt een geïntegreerd effectenonderzoek gevoerd.

Het geïntegreerd effectenonderzoek omvat ten minste het ruimtelijke en het milieugerelateerde effectenonderzoek op uitvoeringsniveau.

Als het complexe project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten betekenisvolle effecten kan hebben voor een speciale beschermingszone wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen ervan. Die passende beoordeling maakt een als dusdanig herkenbaar onderdeel uit van het milieugerelateerde effectenonderzoek. De resultaten van het milieugerelateerde effectenonderzoek worden vastgelegd in een ontwerp van MER.

Op grond van toepasselijke regelgeving van andere beleidssectoren die relevant zijn bij de beoordeling van een complex project, kunnen andere onderzoeken, dan vermeld in het tweede en derde lid, in het onderzoek op uitvoeringsniveau betrokken worden.

Art. 20. De inhoud van het ontwerp van MER wordt gebaseerd op de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 4.2.8, §1, 5°, en artikel 4.3.7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Het ontwerp van MER houdt rekening met het detailleringsniveau van het te nemen projectbesluit en met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande project.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels om te verzekeren dat de kwaliteit van het ontwerp van MER en het definitieve MER toereikend is.

Art. 21. §1. De resultaten van het geïntegreerde effectenonderzoek worden vastgelegd in effectenonderzoeksrapporten, waaronder het ontwerp van MER.

Op basis van de conclusies van de effectenonderzoeksrapporten worden een synthese-nota en een voorontwerp van projectbesluit opgemaakt.

§2. De procesverantwoordelijke bezorgt de synthesenota en het voorontwerp van projectbesluit aan de adviesinstanties, vermeld in artikel 18, §2, eerste lid, die uitgenodigd worden op een adviesvergadering.

De bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren die gemachtigd zijn om in voorkomend geval de beslissingen, vermeld in artikel 40 en artikel 41 te nemen behoren in elk geval ook tot de adviesinstanties, vermeld in het eerste lid.

Alle adviesinstanties geven uiterlijk op het moment van de adviesvergadering hun advies. Als de adviesinstanties geen advies uitbrengen uiterlijk op de adviesvergadering, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

De Vlaamse Regering kan de nadere procedurele regels voor de adviesvergadering vastleggen.

Onderafdeling 3. Ontwerp van projectbesluit

Art. 22. §1. Een projectbesluit kan afwijken van het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen op de wijze die in het projectbesluit wordt aangegeven.

Als de provincieraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of het provinciaal ruimtelijk structuurplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

§2. Een projectbesluit kan afwijken van de voorschriften van plannen van aanleg en van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Als de provincieraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

Als de gemeenteraad in zijn ontwerp van projectbesluit afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft hij daarvoor de schriftelijke instemming nodig van de Vlaamse Regering, respectievelijk de deputatie. Die instemming is er uiterlijk op het moment waarop het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld.

Art. 23. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 6, stelt het ontwerp van projectbesluit vast.

Het ontwerp van projectbesluit geeft invulling aan het definitief vastgestelde voorkeursbesluit.

Een ontwerp van projectbesluit bevat:

- 1° het op uitvoeringsniveau gekozen alternatief, weergegeven op grafische plannen of tekstueel omschreven;
- 2° een motivering voor de keuze van dat alternatief, in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn onderzocht;
- 3° een motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid conform artikel 6;
- 4° een verklaring die samenvat op welke wijze milieuoverwegingen in het projectbesluit worden geïntegreerd en op welke wijze rekening is gehouden met de gevoerde onderzoeken, waaronder het ontwerp van MER, en met de opmerkingen, adviezen en overwegingen die in het kader van die onderzoeken zijn uitgebracht;
- 5° de relatie met de relevante beleidsplannen;

- 6° in voorkomend geval, de wijze waarop zal worden afgeweken van:
 - a) het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen;
 - b) de voorschriften van plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- 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;
- 8° in voorkomend geval, een herkenbaar onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan als vermeld in artikel 2.2.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en dat de gegevens, vermeld in artikel 2.2.2, §1, van de voormelde codex, bevat;
- 9° in voorkomend geval, de acties, maatregelen, voorwaarden, lasten of instrumenten bij het alternatief dat gekozen is op uitvoeringsniveau;
- 10° de monitoringsmaatregelen en, in voorkomend geval, de flankerende maatregelen op het detailleringsniveau van het ontwerp van projectbesluit;
- 11° in voorkomend geval, de rechtsgevolgen, vermeld in de artikelen 30, 31, 32, 33 en 34;
- 12° in voorkomend geval, de aanwijzing van één of meer instrumenten als vermeld in deel 2 van het decreet van [...] betreffende de landinrichting die ingezet zullen worden voor het complex project, en de hiervoor vereiste inrichtingsnota als vermeld in hetzelfde decreet;
- 13° in voorkomend geval, de verschillende fasen van de uitvoering van het projectbesluit en de aanvangsdatum van elke fase.

Als het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten, geeft het ontwerp van projectbesluit ter informatie de stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit en de andere projectbesluiten die daaraan gekoppeld zijn.

Onderafdeling 4. Openbaar onderzoek

Art. 24. §1. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 6, onderwerpt het ontwerp van projectbesluit en het ontwerp van MER aan een openbaar onderzoek.

Tijdens het openbaar onderzoek worden de volgende documenten ter inzage gelegd:

- 1° het ontwerp van projectbesluit;
- 2° de synthesesnota;
- 3° de effectenonderzoeksrapporten waarop de synthesesnota gebaseerd is, waaronder het ontwerp van MER;
- 4° de beslissing, vermeld in artikel 18, §3.

Deze terinzagelegging vindt plaats in het gemeentehuis van elke gemeente waarvan het gebied door het ontwerp van projectbesluit geheel of ten dele wordt bestreken.

Inspiraakreacties die vragen om terug te komen op het voorkeursbesluit, zijn onontvankelijk.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor het openbaar onderzoek.

§2. Als het ontwerp van projectbesluit aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van die lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, bezorgt de procesverantwoordelijke de documenten, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, voor advies aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen of gewesten, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen voor de wijze waarop de bevoegde autoriteiten en de burgers van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten hun mening over

het ontwerp van MER en het ontwerp van projectbesluit kunnen meedelen, alsook voor de wijze waarop daarover overleg wordt gepleegd.

Art. 25. De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage beoordeelt de kwaliteit van het ontwerp van MER en toetst het ontwerp van MER inhoudelijk aan de beslissing, vermeld in artikel 18, §3, en aan de inhoudsvereisten, vermeld in artikel 20, eerste lid.

Voor het projectbesluit definitief vastgesteld wordt, beslist de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage over de goedkeuring of afkeuring van het MER. Hij bezorgt die beslissing aan de procesverantwoordelijke en aan de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform artikel 18, §2, en artikel 21, §2, om advies werd verzocht.

In geval van afkeuring geeft de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage aan waar het MER tekortschiet. De beslissing vermeldt dat de procesverantwoordelijke een gemotiveerd verzoek tot heroverweging kan indienen tegen de afkeuringsbeslissing.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de procedure tot heroverweging, vermeld in het derde lid. Ze kan de nadere regels bepalen voor de bekendmaking van de beslissing, vermeld in het tweede lid.

Onderafdeling 5. Projectbesluit

Art. 26. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 6, stelt het projectbesluit definitief vast.

De bepalingen van artikel 16, §1, tweede tot en met vierde lid, zijn van overeenkomstige toepassing bij de beslissing over de definitieve vaststelling van het projectbesluit.

Het definitief vastgestelde projectbesluit heeft dezelfde indeling als vermeld in artikel 23, derde lid.

Als het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten, geeft het projectbesluit ter informatie de stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit en van de andere projectbesluiten die eraan gekoppeld zijn.

Bij de definitieve vaststelling van het projectbesluit kunnen ten opzichte van het ontwerp van projectbesluit alleen wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit het goedgekeurde MER of op de inspraakreacties, vermeld in artikel 24.

Onderafdeling 6. Bekendmaking en inwerkingtreding

Art. 27. §1. Het projectbesluit wordt minstens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad na de definitieve vaststelling.

De Vlaamse Regering kan andere wijzen bepalen waarop het publiek op de hoogte wordt gebracht van het definitief vastgestelde projectbesluit.

§2. Een afschrift van het definitief vastgestelde projectbesluit wordt gestuurd naar:

- 1° de Vlaamse Regering;
- 2° de provincies en de gemeenten waarvan het gebied door het projectbesluit geheel of ten dele wordt bestreken;
- 3° de instanties en bevoegde autoriteiten waaraan conform artikel 18, §2, en artikel 21, §2, om advies werd verzocht.

De Vlaamse Regering kan nadere regels over de kennisgeving, vermeld in het eerste lid, waaronder de termijnen en de kennisgevingswijze bepalen.

§3. Het projectbesluit treedt in werking tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Hoofdstuk 3. Doorwerking van het voorkeursbesluit en het projectbesluit

Afdeling 1. Rechtsgevolgen

Art. 28. Het voorkeursbesluit kan een bouwverbod of bouwbeperkingen inhouden. Deze worden aangeduid in het grafische plan bedoeld in artikel 14, tweede lid, 2°.

Art. 29. Een vergunning, machtiging of toestemming kan worden geweigerd als de aanvraag onverenigbaar is met het voorkeursbesluit. In de gebieden waar met toepassing van artikel 28 een bouwverbod of bouwbeperkingen opgelegd zijn, wordt een vergunning, machtiging of toestemming geweigerd als het aangevraagde valt onder dit verbod of deze beperkingen.

Art. 30. Het voorkeursbesluit of projectbesluit kan instanties of personen aanwijzen die gemachtigd zijn om het gebied dat door het alternatief dat op strategisch niveau of op uitvoeringsniveau gekozen is, geheel of ten dele wordt bestreken, te betreden om alle nodige vaststellingen te verrichten en alle nodige onderzoeken uit te voeren. De vaststellingen of onderzoeken mogen niet de kenmerken van een huiszoeking dragen.

Art. 31. §1. Elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit, kan door onteigening ten algemenen nutte tot stand worden gebracht.

Met behoud van de toepassing van de bepalingen die andere overheden bevoegd verklaren tot onteigenen, kunnen de volgende instanties als onteigenende instanties optreden ter verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit: het gewest, de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten, de openbare instellingen en ook de organen die door de Vlaamse Regering gemachtigd zijn om te onteigenen ten algemenen nutte.

§2. Een onteigeningsplan geeft de omtrek aan van de onroerende goederen die zullen worden onteigend, afzonderlijk of tot stroken samengevoegd, met vermelding van de kadastrale gegevens over de ligging, de grootte, de aard van de percelen en de gegevens van de eigenaars.

Het onteigeningsplan vermeldt ook voor elk perceel dat zal worden onteigend, de onteigenende rechtspersoon.

§3. Het onteigeningsplan dat gelijktijdig met het conform artikel 6 door de Vlaamse Regering vast te stellen voorkeursbesluit of projectbesluit wordt opgemaakt, wordt tegelijk met het betreffende besluit onderworpen aan de procedureregels die bepaald zijn voor de vaststelling van het betreffende besluit.

Het onteigeningsplan dat gelijktijdig met het conform artikel 6 door de provincieraad of gemeenteraad vast te stellen voorkeursbesluit of projectbesluit wordt opgemaakt, wordt tegelijk met het betreffende besluit onderworpen aan de procedureregels die bepaald zijn voor de vaststelling van het betreffende besluit. Het onteigeningsplan wordt

aan de Vlaamse Regering voorgelegd nadat het voorkeursbesluit of projectbesluit door de provincieraad of gemeenteraad is vastgesteld. De Vlaamse Regering beslist over de goedkeuring van het onteigeningsplan en het verlenen van de onteigeningsmachtiging.

Het onteigeningsplan dat de verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit beoogt, maar na vaststelling van het betreffende besluit wordt opgemaakt, is onderworpen aan de procedureregels voor onteigeningen ten algemenen nutte inzake gewestelijke aangelegenheden.

§4. Vóór de aanvang van het openbaar onderzoek over het ontwerp van voorkeursbesluit of projectbesluit en onteigeningsplan worden de eigenaars van de onroerende goederen die zullen worden onteigend, met een beveiligde zending op de hoogte gebracht dat het ontwerp van onteigeningsplan in het gemeentehuis ter inzage ligt.

Als de gemeente niet optreedt als onteigenende instantie, komen de kosten van de kennisgeving, vermeld in het eerste lid, ten laste van de onteigenende instantie.

§5. Bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel wordt geen rekening gehouden met de waardevermeerdering of waardevermindering die voortvloeit uit het voorkeursbesluit of het projectbesluit.

Bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel wordt evenmin rekening gehouden met de waardevermeerdering die het goed heeft verkregen door werken of veranderingen die uitgevoerd zijn zonder vergunning, machtiging of toestemming of in strijd met de voorschriften van een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan.

Art. 32. Als het projectbesluit een herkenbaar onderdeel bevat dat conform artikel 23 geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, en gelijktijdig een rooilijnplan wordt opgemaakt, wordt dit rooilijnplan tegelijk met het projectbesluit onderworpen aan de procedureregels die bepaald zijn voor de vaststelling van het projectbesluit.

Vóór de aanvang van het openbaar onderzoek over het ontwerp van projectbesluit en rooilijnplan worden de eigenaars van de onroerende goederen die gelegen zijn binnen de omtrek van de percelen in kwestie, met een beveiligde zending op de hoogte gebracht dat het ontwerp van rooilijnplan in het gemeentehuis ter inzage ligt.

Art. 33. Als het projectbesluit een herkenbaar onderdeel bevat dat conform artikel 23 geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, en het instrument van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil als vermeld in deel 2 van het decreet van [...] betreffende de landinrichting wordt toegepast, dan bepaalt de overheid die bevoegd is voor het vaststellen van het projectbesluit het gebied dat in aanmerking komt voor een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. Zij doet dit binnen het plangebied van het herkenbaar onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het voor de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil op te maken grondruilplan wordt tegelijk met het projectbesluit onderworpen aan de procedureregels die bepaald zijn voor de vaststelling van het projectbesluit.

Vóór de aanvang van het openbaar onderzoek over het ontwerp van projectbesluit en grondruilplan worden de eigenaars, vruchtgebruikers of gebruikers van onroerende goederen die deel uitmaken van het geheel van onroerende goederen in de herverkaveling, op de hoogte gebracht van zijn toestand, zoals opgenomen in het grondruilplan, en van de mogelijkheid om adviezen, opmerkingen of bezwaar in te dienen tijdens het openbaar

onderzoek, overeenkomstig artikel 2.1.65, §6, van het decreet van [...] betreffende de land-inrichting.

Art. 34. Het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten, de intercommunales, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten, alsook de vennootschappen die een erkenning hebben van die instellingen of besturen, kunnen, ter verwezenlijking van een voorkeursbesluit of een projectbesluit, een recht van voorkoop uitoefenen bij de verkoop van een onroerend goed dat ligt in de gebieden die afgebakend zijn als gebieden waar het recht van voorkoop geldt in het grafische plan of in het herkenbare onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.

De rechtspersonen, vermeld in het eerste lid, kunnen, ter verwezenlijking van een voorkeursbesluit of een projectbesluit, de Vlaamse Grondenbank verzoeken om in hun naam en voor hun rekening en binnen de door hen gestelde voorwaarden, het recht van voorkoop uit te oefenen bij de verkoop van onroerende goederen die liggen in de gebieden die afgebakend zijn als gebieden waar het recht van voorkoop geldt in het grafische plan of in het herkenbare onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.

De eigenaars van de onroerende goederen die bezwaard zijn met het recht van voorkoop, worden uiterlijk op de dag van de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit of het projectbesluit, met een beveiligde zending in hun woonplaats daarvan op de hoogte gebracht. De eigenaars worden bepaald op basis van de kadastrale gegevens. De beveiligde zending bevat de adressen van een of meer instanties die moeten worden aangeschreven voor een eventueel aanbod van het recht van voorkoop.

Titel IV, hoofdstuk I en VI, van het decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen zijn van toepassing op dat recht van voorkoop.

Het decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten is van toepassing op dat recht van voorkoop.

Art. 35. Na de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit kunnen geen besluiten tot bescherming meer genomen worden als deze bescherming de realisatie van het voorkeursbesluit kennelijk in het gedrang brengt.

Het eerste lid is van toepassing op de bescherming:

- 1° als monument of stads- en dorpsgezicht, met toepassing van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
- 2° als archeologisch patrimonium, met toepassing van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium;
- 3° als landschap of ankerplaats, met toepassing van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg;
- 4° als duingebied, met toepassing van het decreet van 21 december 1994 houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 1994 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, en houdende wijziging van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud;
- 5° als bosreservaat, met toepassing van het Bosdecreet van 13 juni 1990;
- 6° als natuurreservaat, met toepassing van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Art. 36. De rechtsgevolgen die verbonden zijn aan een voorkeursbesluit, vermeld in artikel 28 tot en met 30, en artikel 35, vervallen van rechtswege:

- 1° drie jaar na de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit;
- 2° bij de inwerkingtreding van een projectbesluit voor het gebied waarop het projectbesluit betrekking heeft;
- 3° bij het verval van een voorkeursbesluit conform artikel 43.

De rechtsgevolgen die verbonden zijn aan een voorkeursbesluit, vermeld in artikel 31 en 34, vervallen van rechtswege bij het verval van een voorkeursbesluit conform artikel 43.

Het projectbesluit kan bepalen welke rechtsgevolgen, vermeld in artikel 31 en 34, vervallen bij de inwerkingtreding van een projectbesluit voor het gebied waarop het projectbesluit betrekking heeft.

De overheid die het voorkeursbesluit heeft vastgesteld, kan de termijn van drie jaar, vermeld in het eerste lid, gemotiveerd verlengen met een bijkomende termijn van maximaal drie jaar.

De termijn, vermeld in het eerste lid, of, in voorkomend geval, de verlengde termijnen, vermeld in het vierde lid, worden geschorst zolang een beroep tot vernietiging aanhangig is bij de Raad van State.

Afdeling 2. Doorwerking van het projectbesluit

Art. 37. §1. Met toepassing van artikel 26, derde lid, bevat het definitief vastgestelde projectbesluit in voorkomend geval een herkenbaar onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan. Dat onderdeel wordt al naargelang de overheid die het projectbesluit vaststelt, beschouwd als:

- 1° een definitief vastgesteld gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan;
- 2° een goedgekeurd provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan;
- 3° een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het herkenbare onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, vervangt, voor het grondgebied waarop het betrekking heeft, de voorschriften van de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen, tenzij het projectbesluit het uitdrukkelijk anders bepaalt.

§2. Na de inwerkingtreding van het projectbesluit kunnen de overeenkomstig de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bevoegde planningsniveaus het onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, geheel of gedeeltelijk vervangen binnen hun eigen planningsbevoegdheden. In voorkomend geval wordt daarbij het beginsel dat lagere ruimtelijke uitvoeringsplannen niet mogen afwijken van hogere ruimtelijke uitvoeringsplannen, vermeld in artikel 2.2.9, §2, tweede lid, en artikel 2.2.13, §3, van de voormelde codex, buiten toepassing gelaten.

Art. 38. Het definitief vastgestelde projectbesluit wordt in voorkomend geval van rechtswege beschouwd als de melding, vermeld in:

- 1° artikel [...] van het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning;
- 2° artikel 5.4.6 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed.

Art. 39. Het definitief vastgestelde projectbesluit geldt in voorkomend geval als omgevingsvergunning, vermeld in het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning.

Art. 40. Het definitief vastgestelde projectbesluit geldt in voorkomend geval als volgende beslissingen:

- 1° de vergunningen, ontheffingen of afwijkingen, verleend bij of krachtens het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- 2° de beslissing over de zaak van de wegen, vermeld in artikel 42 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en artikel 29 en 63 van het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning;
- 3° de beslissing tot aanleg, wijziging of opheffing van een buurtweg, vermeld in de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen;
- 4° de vergunningen, de machtigingen en toestemmingen, vermeld in de volgende decreten:
 - a) het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
 - b) het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium;
 - c) het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg;
- 5° de conformiteitsattesten, vermeld in artikel 50 en 58 van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming;
- 6° de machtigingen, vermeld in artikel 12, 14 en 23 van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen;
- 7° de machtigingen, vermeld in artikel 16, derde lid, van het decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen;
- 8° de vergunningen, machtigingen of afwijkingen, verleend bij of krachtens het Bosdecreet van 13 juni 1990, behoudens die vermeld in artikel 90bis, §1, laatste lid;
- 9° de machtiging, vermeld in artikel 89 van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende Algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk;
- 10° de afwijkingen, vermeld in artikel 7 van de koninklijke besluiten van 20 augustus 1934, 12 september 1934 en 17 oktober 1934 aangaande de bouwvrije stroken langs de rijkswegen, en vermeld in artikel 2 en 7 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs de autosnelwegen;
- 11° de toestemmingen of machtigingen, verleend bij of krachtens het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen.

Het definitief vastgestelde projectbesluit geeft aan als welk van die beslissingen het geldt.

Art. 41. Het definitief vastgesteld projectbesluit omvat in voorkomend geval:

- 1° de beslissing tot schrappen van een monument of stads- en dorpsgezicht van de ontwerpen van lijst, vermeld in artikel 5, §8, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
- 2° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van het besluit tot bescherming van een monument of stads- of dorpsgezicht, vermeld in artikel 9, tweede lid, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten;
- 3° de beslissing tot opheffing van de inschrijving op de ontwerpen van lijst of tot inschrijving op de lijst van de beschermde archeologische monumenten en zones of de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de lijsten van beschermde archeologische monumenten en zones, vermeld in de artikelen 19 en 23 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium;
- 4° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van het besluit tot bescherming als landschap, vermeld in artikel 13, eerste lid, van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg;

- 5° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van het besluit tot voorlopige of definitieve aanduiding als ankerplaats, vermeld in artikel 22, eerste lid, van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg;
- 6° de beslissing tot ontheffing van het verbod tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor ontbossing of voor het verkavelen van gronden voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen, vermeld in artikel 90bis, §1, laatste lid, van het Bosdecreet van 13 juni 1990;
- 7° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de bescherming als bosreservaat, met toepassing van het Bosdecreet van 13 juni 1990;
- 8° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen of wijzigen van de bescherming als natuurreservaat, met toepassing van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- 9° de beslissing tot het geheel of gedeeltelijk opheffen van een volgens artikel 21 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu vastgesteld afbakeningsplan voor een Grote Eenheid Natuur of Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling.

Als de gemeenteraad of de provincieraad een projectbesluit vaststelt dat een beslissing, vermeld in het eerste lid, omvat, heeft het projectbesluit slechts uitwerking nadat de Vlaamse Regering het projectbesluit bekrachtigd heeft, onverminderd artikel 27, §3.

Het definitief vastgestelde projectbesluit geeft aan als welk van die beslissingen het geldt.

Hoofdstuk 4. Uitvoeringsfase en monitoring

Art. 42. In de uitvoeringsfase gaat de overheid die het projectbesluit heeft vastgesteld, de aanzienlijke gevolgen voor het milieu van de tenuitvoerlegging van het onderdeel van het projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, na, onder meer om onvoorziene negatieve gevolgen in een vroeg stadium te kunnen identificeren en om de passende herstellende maatregelen te kunnen nemen.

Om te voldoen aan de bepalingen van het eerste lid, kunnen, als dat passend is, de bestaande monitoringsregelingen worden gebruikt om overlapping van monitoring te vermijden.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels vaststellen voor de monitoring.

Hoofdstuk 5. Verval van het voorkeursbesluit en van het projectbesluit

Afdeling 1. Verval van het voorkeursbesluit

Art. 43. Het voorkeursbesluit wordt van rechtswege opgeheven als binnen zes jaar na de inwerkingtreding ervan geen eerste projectbesluit definitief is vastgesteld.

Zolang er geen definitief vastgesteld projectbesluit is, kan de overheid die het voorkeursbesluit heeft vastgesteld, het door haar definitief vastgestelde voorkeursbesluit opheffen.

De vervaltermijn, vermeld in het eerste lid, wordt geschorst zolang een beroep tot vernietiging van het voorkeursbesluit aanhangig is bij de Raad van State.

Afdeling 2. Verval van het projectbesluit

Art. 44. Met uitzondering van het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan en het er aan gekoppelde rooilijnplan of grondruilplan, vervalt het projectbesluit in elk van de volgende gevallen:

- 1° de verwezenlijking van het projectbesluit wordt niet binnen vijf jaar na de inwerking-treding van het projectbesluit gestart;
- 2° de werken worden gedurende meer dan drie opeenvolgende jaren onderbroken.

De overheid die het projectbesluit heeft vastgesteld, kan de termijnen van vijf en drie jaar, vermeld in het eerste lid, gemotiveerd verlengen.

De termijnen, vermeld in het eerste lid, of, in voorkomend geval, de verlengde termijnen, vermeld in het tweede lid, worden geschorst zolang een beroep tot vernietiging van het projectbesluit aanhangig is bij de Raad van State.

Als het projectbesluit uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het project, worden de termijnen, vermeld in het eerste en tweede lid, gerekend per fase. Voor de tweede fase en de volgende fasen worden de termijnen van verval als gevolg daarvan gerekend vanaf de aanvangsdatum van de fase in kwestie.

Het verval van een projectbesluit geldt alleen voor het niet-afgewerkte gedeelte van een project. Een gedeelte is afgewerkt als het, in voorkomend geval na sloping van de niet-afgewerkte gedeelten, kan worden beschouwd als een afzonderlijke constructie die voldoet aan de bouwfysische vereisten.

Hoofdstuk 6. Beroep

Art. 45. Overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is die rechtsinstantie bevoegd voor een beroep tot schorsing of vernietiging tegen het definitief vastgestelde voorkeursbesluit en projectbesluit.

Het beroep tegen een definitief vastgesteld projectbesluit kan geen betrekking meer hebben op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit.

Hoofdstuk 7. Handhaving

Art. 46. Dit decreet doet geen afbreuk aan de handhavingsbepalingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de wetten en decreten, vermeld in artikel 39, 40 en 41.

Hoofdstuk 8. Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. Wijzigingen aan het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten

Art. 47. Aan artikel 5, §8, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, vervangen door het decreet van 22 februari 1995 en gewijzigd bij het decreet van 10 maart 2006, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Wanneer de schrapping kadert in het decreet van [...] betreffende complexe projecten, wordt de Koninklijke Commissie niet gehoord.”.

Art. 48. Aan artikel 9 van hetzelfde decreet, gewijzigd door het decreet van 10 maart 2006, wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van [...] betreffende complexe projecten, wordt de Koninklijke Commissie niet gehoord.”.

Afdeling 2. Wijzigingen aan het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium

Art. 49. Aan artikel 19 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium, gewijzigd bij de decreten van 28 februari 2003 en 10 maart 2006, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Wanneer de opheffing kadert in het decreet van [...] betreffende complexe projecten, wordt de commissie niet om advies gevraagd.”.

Art. 50. Aan artikel 23 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 28 februari 2003 en 10 maart 2006, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van [...] betreffende complexe projecten, wordt commissie niet om advies gevraagd.”.

Afdeling 3. Wijzigingen aan het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg

Art. 51. Aan artikel 13 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van [...] betreffende complexe projecten, is artikel 41 van het voormelde decreet van toepassing.”.

Art. 52. Aan artikel 22 van hetzelfde decreet wordt een derde lid toegevoegd dat luidt als volgt:

“Wanneer de opheffing of wijziging kadert in het decreet van [...] betreffende complexe projecten, is artikel 41 het voormelde decreet van toepassing.”.

Art. 53. Aan artikel 26 van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 13 februari 2004, wordt een vierde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“De verplichting, bepaald in dit artikel, is niet van toepassing op complexe projecten in het kader van het decreet van [...] betreffende complexe projecten.”.

Afdeling 4. Wijzigingen aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 54. In artikel 1.1.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gewijzigd bij het decreet van 11 mei 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° er wordt een punt 9°/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“9°/1 projectbesluit: een besluit als vermeld in artikel 2, 10° van het decreet van [...] betreffende complexe projecten;”;

2° aan punt 13° wordt een punt d) toegevoegd, dat luidt als volgt:

“d) het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan;”;

3° er wordt een punt 18° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“18° voorkeursbesluit: een besluit als vermeld in artikel 2, 19°, van het decreet van [...] betreffende complexe projecten.”.

Art. 55. Aan titel II, hoofdstuk VI, van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 16 juli 2010 en 8 juli 2011, wordt een afdeling 3 toegevoegd, die luidt als volgt:

“Afdeling 3. Decreet betreffende complexe projecten”.

Art. 56. In titel II, hoofdstuk VI, afdeling 3, van dezelfde codex, toegevoegd bij artikel 55, wordt een artikel 2.6.20 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 2.6.20. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van overeenkomstige toepassing op bestemmingswijzigingen die worden doorgevoerd in een projectbesluit.”.

Art. 57. In dezelfde codex wordt titel III, die bestaat uit artikel 3.1.1 tot en met 3.2.4, opgeheven.

Art. 58. Aan artikel 4.1.1, 1°, van dezelfde codex wordt een punt e) toegevoegd, dat luidt als volgt:

“e) het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemming van een gebied conform artikel 2.2.2, §1, eerste lid, 2°;”.

Art. 59. In artikel 5.1.1, §1, eerste lid, van dezelfde codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in punt 1° worden de woorden “ruimtelijke uitvoeringsplannen en de plannen van aanleg” vervangen door de zinsnede “ruimtelijke uitvoeringsplannen, voorkeursbesluiten, projectbesluiten en de plannen van aanleg” en worden de woorden “dergelijke plannen” vervangen door de woorden “dergelijke plannen of besluiten”;

2° in punt 2° wordt de zinsnede “artikel 2.4.1, geldt” vervangen door de zinsnede “artikel 2.4.1 of artikel 34 van het decreet van [...] betreffende complexe projecten, geldt”.

Art. 60. Aan artikel 5.1.2, §1, tweede lid, van dezelfde codex worden een punt 13° tot en met 15° toegevoegd, die luiden als volgt:

“13° elk projectbesluit als daarin uitspraak wordt gedaan over vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden;

14° elke administratieve beslissing en rechterlijke uitspraak met betrekking tot de projectbesluiten, vermeld in punt 13°, en de identiteit van de personen die beroep aantekenen;

15° het verval van de projectbesluiten, vermeld in punt 13°.”.

Art. 61. In artikel 5.1.4, §1, van dezelfde codex, gewijzigd bij het decreet van 16 juli 2010, worden de woorden “van deze codex” telkens vervangen door de woorden “van deze codex of het decreet van [...] betreffende complexe projecten”.

Art. 62. In artikel 5.2.1, §1, eerste lid, van dezelfde codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan punt 4° wordt de zinsnede “of artikel 34 van het decreet van [...] betreffende complexe projecten” toegevoegd;

2° er wordt een punt 7° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“7° of het onroerend goed het voorwerp uitmaakt van een voorkeursbesluit of een projectbesluit.”.

Afdeling 5. Wijzigingen aan het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming

Art. 63. In artikel 5, §1, van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming wordt tussen de woorden “in het kader van dit decreet” en de woorden “worden bezorgd” de zinsnede “of het decreet van [...] betreffende complexe projecten” ingevoegd.

Art. 64. In artikel 10, §2, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg of uitvoeringsplan” vervangen door de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of projectbesluit”.

Art. 65. In artikel 21, §1, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg of uitvoeringsplan” vervangen door de woorden “een voorlopig vastgesteld ontwerp van plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of projectbesluit”.

Hoofdstuk 9. Overgangs- en slotbepalingen

Art. 66. §1. Projectbesluiten die definitief vastgesteld worden voor de datum van inwerkingtreding van het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning gelden in voorkomend geval als:

- 1° de stedenbouwkundige vergunning, vermeld in artikel 4.2.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- 2° de verkavelingsvergunning, vermeld in artikel 4.2.15. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- 3° de milieuvergunning, vermeld in artikel 4, §1 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

Het projectbesluit geeft aan als welk van deze vergunningen het geldt.

§2. Projectbesluiten die definitief vastgesteld worden voor de datum van inwerkingtreding van het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning worden in voorkomend geval van rechtswege beschouwd als:

- 1° de stedenbouwkundige melding, vermeld in artikel 4.2.2. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- 2° de milieumelding, vermeld in artikel 4, §2 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.”.

Art. 67. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, 24 januari 2014.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Hilde CREVITS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS

BIJLAGE
bij de memorie van toelichting:
REGULERINGSIMPACTANALYSE

Reguleringsimpactanalyse voor het decreet complexe projecten

1 Titel

Decreet Complexe Projecten

2 Aanleiding en doel

2.1 Aanleiding

2.1.1 Maatschappelijk probleem

▪ Zowel voor publieke als voor private investeerders wordt het steeds moeilijker om een complex project te realiseren. Naar de uitwerking van het project toe komen zij verschillende struikelblokken tegen.

Zo moet een initiatiefnemer meerdere procedures doorlopen, zoals het opmaken van een plan-MER, het bekomen van een bestemmingswijziging via een ruimtelijk uitvoeringsplan, het opmaken van een project-MER, en het aanvragen en bekomen van allerlei machtigingen en vergunningen.

Deze procedures zijn als dusdanig niet op elkaar afgestemd, soms lopen ze chronologisch na elkaar, maar soms ook gelijktijdig.

Bovendien kan de uitkomst van één van de procedures invloed hebben op de uitkomst of het verloop van een andere procedure. Soms staat een advies uitgebracht tijdens één procedure, haaks op een advies uitgebracht tijdens een andere procedure, met als gevolg dat de realisatie van een project tegengehouden of onmogelijk gemaakt wordt.

In een aantal gevallen kan hieraan tegemoet gekomen worden, mits de procedurestappen uit deze of gene procedure opnieuw uitgevoerd worden, in andere gevallen zullen de complexe projecten een stille dood sterven.

Bovendien, doordat er verschillende procedures doorlopen moeten worden waarop telkens beslissingen volgen, lopen initiatiefnemers het risico dat eenzelfde project tijdens of op basis van de verschillende procedures aangevallen wordt in rechte.

Dit alles leidt tot grote onzekerheid over de slaagkansen van de betrokken projecten.

- Er zijn echter niet enkel struikelblokken voor initiatiefnemers van complexe projecten bij de realisatie van deze projecten. Ook burgers en verenigingen ondervinden negatieve gevolgen van de verschillende, niet steeds op elkaar afgestemde procedures.

Het feit dat er talrijke beslismomenten zijn, impliceert voor burgers dat zij op verschillende tijdstippen hun opmerkingen en bedenkingen naar voor moeten brengen, waarbij de wijze waarop rekening gehouden wordt met hun opmerkingen en bedenkingen niet steeds dezelfde is.

Soms is niet duidelijk waarover men zijn bezwaren, bedenkingen of voorstellen kan formuleren. De wirwar aan procedures met elk hun eigen doorlooptijd, kenmerken en afwegingskaders, maakt dat inspraak niet steeds op de best mogelijke wijze gegarandeerd wordt.

Daarbij komt nog dat burgers en verenigingen die zich informeren over het complex project, soms geconfronteerd worden met tegenstrijdige adviezen.

Door de veelheid aan procedures en mogelijke juridische stappen, kan het zeer lang duren vooraleer een burger zekerheid heeft of een project al dan niet doorgaat en in welke vorm het desgevallend zal worden gerealiseerd.

- Ook overheden komen obstakels tegen wanneer ze betrokken zijn bij complexe projecten.

Zo kan het dat zij meerdere keren advies moeten verlenen over hetzelfde project, maar dan telkens toegespitst op één bepaald onderdeel van dat project, zoals het milieuaspect, het ruimtelijk ordeningsaspect, ... Enerzijds betekent dit dat op meerdere momenten het project bekeken moet worden, anderzijds betekent dit ook dat er heel gericht geadviseerd kan worden.

Het vergunningverlenende bestuursorgaan wordt geconfronteerd met tegenstrijdige adviezen, die zij moeten trachten te verwerken in de uiteindelijke beslissing.

Doordat op diverse procedures ingezet moet worden, ontbreekt het een complex project vaak aan een uitgebreid draagvlak, wat het risico op juridische betwistingen van de vaak moeizaam verworven vergunningen vergroot. Hierdoor kunnen dergelijke projecten aanzienlijke vertraging oplopen.

Dit is ook één van de bevindingen die het meetbureau Deloitte vaststelde in haar rapport. Deze bevinding komt terug de onderdelen 'Proces–Begeleiding–Voorbereiden–Beslissingen' en 'Politiek – Beslissing' als bij het onderdeel 'Burger–Participatie'.

2.1.2 Omgevingsanalyse

► Regelgevend kader: legistieke leemte

Een deel van de verschillende stappen die een complex project vandaag de dag moet doorlopen, worden geregeld in Vlaamse (sectorale) regelgeving. De meest gekende procedurestappen bij de realisatie van een complex project zijn het eventueel bekomen van een bestemmingswijziging, een stedenbouwkundige vergunning en/of een milieuvergunning.

De ruimtelijke aspecten worden geregeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ("VCRO") en de hierbij horende uitvoeringsbesluiten¹.

Voor de milieuvergunning wordt onder meer verwezen naar het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid ("DABM") en de hierbij horende uitvoeringsbesluiten².

Andere procedurele stappen die complexe projecten mogelijks moeten doorlopen zijn de opmaak van een mobiliteitsstudie³, milieueffectenrapport en/of een veiligheidsrapport⁴.

Een deel van deze 'Vlaamse' regelgeving betreft echter de omzetting van Europese richtlijnen⁵. Deze regelgeving betreft voornamelijk de milieueffectenrapportage, de veiligheidsrapportage en de passende beoordeling(en).

Anderzijds kan een complex project ook te maken krijgen met gemeentelijke, provinciale of federale regelgeving, die de realisatie bemoeilijken. Bovendien kan er zelfs sprake zijn van gedeelde bevoegdheden, zoals bv. brandveiligheid in gezondheidsvoorzieningen, waarvoor verschillende bestuursniveaus bevoegd zijn.⁶

Deze problemen doen zich vooral voor bij de "legistieke leemte" die er momenteel bestaat voor projecten die een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces noodzaken.

Deze projecten kunnen tot op vandaag niet op één onderling op elkaar afgestemde, integrale en overkoepelende procedure terugvallen. Ook de omgevingsvergunning zal hieraan niet tegemoet komen, deze zal immers enkel vergunningsstelsels integreren, maar het ruimtelijk planproces onverlet laten.

► **Beleidskader: diverse beleidsdocumenten**

In het Vlaams Regeerakkoord⁷ werd reeds vastgesteld dat het zowel voor publieke als voor private investeerders steeds moeilijker wordt om binnen een redelijke termijn vergunningen te krijgen voor belangrijke projecten en werd het belang onderstreept dat projecten en

¹ O.a. het BVR van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging, B.S. 20/05/2000; BVR van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, B.S. 01/08/2008; BVR van 19 maart 2010 betreffende stedenbouwkundige attesten, projectvergaderingen en stedenbouwkundige inlichtingen, B.S. 13/04/2010.

² O.a. het BVR van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, B.S. 26/06/1991; BVR van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, B.S. 31/07/1995; BVR van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, B.S. 17/02/2005; BVR van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's, B.S. 07/11/2007.

³ BVR van 29 mei 2009 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een verkavelingsvergunning, B.S. 05/08/2009.

⁴ Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, B.S. 03/06/1995.

⁵ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (project-MER-richtlijn); Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (plan-MER-richtlijn).

⁶ Algemeen geldende basisnormen voor de brandveiligheid zijn een federale bevoegdheid, gemeenten kunnen gemeentelijke verordeningen voor brandveiligheid uitvaardigen, en de gemeenschappen zijn bevoegd voor specifieke brandveiligheidsnormen in functie van de bestemming van het gebouw.

⁷ <http://www.vlaanderen.be/nl/overheid/vlaamse-regering/beleidsdocumenten/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2009-2014>.

plannen geen onnodige vertragingen oplopen en ze, voor zover dat mogelijk is, zelfs versneld worden uitgevoerd.

Op 25 november 2009 richtte het Vlaams Parlement de Commissie ad hoc Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten op, onder voorzitterschap van de heer Johan Sauwens (*“de Commissie Sauwens”*).

Deze commissie ging het volgende na:

- welke oorzaken liggen ten grondslag aan de vertraging van infrastructuurwerken;
- hoe wordt in andere lidstaten of regio's van de Europese Unie omgegaan met procedurevertragingen inzake infrastructuurwerken en hoe wordt daar aan die vertragingen verholpen;
- op welke manier kan de besluitvorming in Vlaanderen over infrastructuurwerken substantieel worden versneld en welke concrete oplossingen kunnen daartoe bijdragen.

De Vlaamse Regering – in navolging van het Regeerakkoord - richtte nagenoeg op hetzelfde moment, met name op 30 november 2009, de Commissie Investeringsprojecten op, onder voorzitterschap van mevrouw Cathy Berx (*“de Commissie Berx”*).

Deze commissie kreeg als opdracht:

- maak een tijdsmatige analyse van de oorzaken van de moeilijke en trage besluitvormingsprocessen vanaf hun voorbereiding en formele start tot het definitief van kracht worden ervan en houd daarbij rekening met buitenlandse voorbeelden.
- Werk concrete voorstellen uit voor verbetering van de besluitvormingsprocessen en - procedures, binnen een breed kader, met het oog op een beter evenwicht tussen het algemeen en het privaat belang. De voorgestelde aanpassingen en wijzigingen moeten gelden voor alle projecten ongeacht of het initiatief uitgaat van een publiekrechtelijke dan wel een private investeerder, dan wel of het een PPS-project betreft.

► **Evolutie zonder overheidsingrijpen**

De realisatie van complexe projecten zal zonder overheidsingrijpen even moeilijk blijven, wat ertoe zou kunnen leiden dat initiatiefnemers/projecteigenaars overwegen het project niet te laten doorgaan, wat op zijn beurt allerlei andere gevolgen met zich mee brengt.

Zo zou een project immers kunnen bijdragen aan een betere mobiliteit, het scheppen van werkgelegenheid en het stimuleren van ondernemersschap. Een globalere benadering van een complex project heeft eveneens tot gevolg dat de verschillende plannen, vergunningen, maatregelen, onderzoeken,... meer gestroomlijnd verlopen en beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

* *

*

2.2 Politieke doelstellingen

In het Vlaams Regeerakkoord werden een aantal doelstellingen geformuleerd rond de totstandkoming van complexe projecten.

Bij het analyseren van de knelpunten bij de uitwerking van complexe projecten, formuleerden zowel de Commissie Berx als de Commissie Sauwens aanbevelingen om hieraan tegemoet te komen.

Zo diende de Commissie Sauwens eind februari 2010 een voorstel van resolutie in bij het Vlaams Parlement, dat de plenaire vergadering op 3 maart 2010 aannam.⁸

In maart 2010 presenteerde de Commissie Berx haar rapport “Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten”.⁹

Deze aanbevelingen hebben een aantal punten gemeenschappelijk, waaronder:

- i) een nieuwe procesaanpak, met een informele voorprocedure en een beperkt aantal beslismomenten;
- ii) een nieuwe procesorganisatie;
- iii) een integratie van de verschillende sectorale beoordelingen en een integraal advies;
- iv) aandacht voor de karakteristieken van een project of de geformuleerde probleemstelling,
- v) duidelijke regie die door de betrokken partners wordt gedragen.

Hieronder worden deze gemeenschappelijke punten in grote lijnen toegelicht, waarbij aangegeven wordt in welke richting het Vlaams Regeerakkoord, de Commissie Berx en de Commissie Sauwens de uitwerking zien gaan.

De voetnoot vermeldt telkens het nummer van het voorstel (in het rapport van de Commissie Sauwens) of de aanbeveling (in het voorstel van resolutie van de Commissie Sauwens). De concrete aanbevelingen en verdere toelichting kan aldaar teruggevonden worden.

De visienota van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2010¹⁰ is gebaseerd op het eindrapport van de Task Force ‘Versnelling investeringsprojecten’, een ambtelijke werkgroep die de Vlaamse Regering op 26 maart 2010 oprichtte om de aanbevelingen van de Commissies Sauwens en Berx te bundelen.

De visienota van de Vlaamse Regering geeft reeds een veel concretere invulling van deze doelstellingen en bevat de richting die de Vlaamse Regering vooropstelt bij de verdere uitwerking van deze doelstellingen. De visienota expliciteert aldus de politiek reeds vastgelegde richting als de vrije (beleids)ruimte die er nog is.

► **Een nieuwe procesaanpak**

■ In het kader van de nieuwe visie voor ruimtelijke ordening in Vlaanderen, stelde het Vlaams Regeerakkoord:

“We blijven voorstander van een goed doordacht afwegingsproces, waarbij de effecten van het milieu en de mobiliteit zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces worden onderzocht. We zoeken ook verder naar een vereenvoudiging van de MER-procedures. Effecten worden gelijktijdig en per plan of project eenmalig nagegaan en beoordeeld. De betrokkenen worden daarbij al van in de verkenningsfase actief betrokken. Dat leidt tot een politiek gedragen voorkeursalternatief.”

■ Ook de Commissie Berx stelt voor om getrapte te werken.

Zo is er een eerste fase, waarin gezocht wordt naar een politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak en gedeeld eigenaarschap voor het maatschappelijke probleem en/of de opportuniteit waarvan de oplossing de realisatie van een belangrijke investering of

⁸ <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=579407>.

⁹

http://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/118_eindverslag_expertencommissie.pdf.

¹⁰ http://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/449_visietekstversnelling.pdf.

infrastructuurwerk (met grote impact) veronderstelt.¹¹ Hierbij wordt van bij het begin gewerkt met een voortdurend bij te werken procesnota die doorheen de rest van het traject een dynamisch document wordt.¹² Er moet tijdig en concreet beslist worden over het al dan niet strategisch karakter van een infrastructuur – of investeringsproject waartoe een overheid of een privé-investeerder het initiatief neemt.¹³ Deze elementen samen vormen het onderwerp van een – niet aanvechtbare – startbeslissing.¹⁴

Na een niet geformaliseerde “startbeslissing” dient een verkenningsfase ingelast te worden, vertrekkende van een startnota met de te onderzoeken alternatieven en effecten.¹⁵ De verkenningsfase wordt afgesloten met een voorkeursbesluit, een eventueel voorontwerp RUP én – in het geval meerdere bestuursniveaus bij de realisatie ervan betrokken zijn – een interbestuurlijke convenant.¹⁶ Het voorkeursbesluit is een bestuurshandeling die na een brede en open verkenningsfase de contouren van een investerings – of infrastructuurproject op hoofdlijnen vastlegt.

Na de verkenningsfase en het voorkeursbesluit volgt een planuitwerkingsfase, die uitmondt in een planvaststellingsbesluit. Tijdens deze fase vindt een openbaar onderzoek plaats, al dan niet gevolgd door een publieke bespreking van de pro's en de contra's.¹⁷ Ook de formele MER wordt best geïntegreerd in het uiteindelijke planvaststellingsbesluit, zij het dat het herkenbaar moet blijven als een apart document, dat deel uitmaakt van het planvaststellingsbesluit, tenzij de integrale effectenbeoordeling in de verkenningsfase reeds alle essentiële kenmerken van planMER omvat. Per planvaststellingsbesluit moet aangegeven worden voor welke vergunningen, machtigingen en uitvoeringsbeslissingen het planvaststellingsbesluit in de plaats treedt en respectievelijk voor welke deelaspecten nog specifieke vergunningen moeten worden aangevraagd, rekening houdend met het al dan niet voldoende concreet en gedetailleerd karakter van de beslissing.¹⁸

▪ Ook de Commissie Sauwens ziet een versnelde realisatie van complexe projecten in drie fases.

Zo is er eerst een voortraject, waarin een rol voorzien wordt voor beleidsplannen¹⁹. In dit voortraject is een eerste analyse van de maatschappelijke kosten-baten, waarvoor een gestandaardiseerde ex-ante-evaluatiemethode gecreëerd zou moeten worden voor maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten. De methode moet een integrale beoordeling van de verschillende effecten mogelijk maken.²⁰ Bij de integrale beoordeling en de prioriteitsbepaling van investeringsprojecten moet ook een grondige analyse van de visie van de belanghebbenden aan bod komen, in aanvulling op objectieve maatschappelijk evaluaties zoals MKBA en van objectieve behoeftanalyses.²¹

Vervolgens is er de verkenningsfase, die gestart wordt met een startnota. In die nota worden doelstelling en eisenprogramma van projectalternatieven omschreven, worden belanghebbenden in kaart gebracht, wordt de procesorganisatie bepaald (aanwijzing procescoördinator, projectgroep) en wordt een projectplanningstraject uitgezet (tijdsplanning,

¹¹ Voorstel 1.

¹² Voorstel 2.

¹³ Voorstel 3.

¹⁴ Voorstel 4.

¹⁵ Voorstel 6.

¹⁶ Voorstel 7.

¹⁷ Voorstel 8.

¹⁸ Voorstel 9.

¹⁹ Aanbevelingen 1 en 2.

²⁰ Aanbeveling 8.

²¹ Aanbeveling 9.

procedures, inspraak- en beslismomenten).²² De verkennende fase wordt afgesloten met een 'verkenningrapport' waarin de afweging van de alternatieven wordt beschreven en een voorkeursalternatief wordt gekozen. Hierbij moet gezorgd worden voor een toezegging van de projectpartners. Het is van belang dat de keuze van het voorkeursalternatief in politieke besluitvorming wordt vastgelegd.²³

Tenslotte is er de planuitwerkingsfase, waarvoor een 'slimme' procesarchitectuur moet worden ontworpen en gepromoot, waarbij formele procedures (bijvoorbeeld project-MER) en niet-geformaliseerde studies (zoals verkeerstechnische studies, ontwerp onderzoek met betrekking tot stedenbouwkundige en landschappelijke inpassing enzovoort) parallel worden geschakeld en op regelmatige tijdstippen worden gekoppeld (integratiemomenten). De planuitwerkingsfase wordt afgesloten met geïntegreerde besluitvorming.²⁴ Deze geïntegreerde besluitvorming krijgt de vorm van een projectrapport waarin zowel de technische en ruimtelijke uitwerking van het project zelf als de flankerende maatregelen zijn beschreven. Het projectrapport moet begeleid worden door een integraal effectenrapport (MER, MOBER, landschappelijke en stedenbouwkundige inpassingstudie).²⁵

- In de visienota van de Vlaamse Regering wordt de driefasige procesaanpak vastgelegd en wordt aangegeven dat het projectproces uit vijf processtappen bestaat, met drie beslissingsmomenten.

Een eerste fase waarin de beleidsintentie om een project te realiseren vooral via een interne fase met de relevante actoren van de betrokken overheid wordt voorbereid om het doel en te nemen stappen vast te stellen. Deze voorbereiding wordt vertaald in een dynamische procesnota. Op basis van de voorbereiding komt het bevoegde bestuur tot een openbare – en in de mate van het mogelijke, niet aanvechtbare - startbeslissing.

In het voortraject wordt zowel op technisch (ruimtelijk, milieu, natuur, mobiliteit, technische uitvoerbaarheid, ...), financieel (financierbaarheid, kosten/batenanalyse per scenario) als op maatschappelijk vlak nagegaan of het project kan en in welke vorm het dan zou kunnen gerealiseerd worden. In deze fase worden geïntegreerde voorbereidende onderzoeken uitgevoerd en wordt slechts één formele consultatieronde georganiseerd, ter voorbereiding van het voorkeurbesluit van het bevoegde bestuur. Het uitgewerkte project wordt samen met de ruimtelijke implicaties van de resterende en realistische alternatieven, aan het publiek voorgelegd. Parallel worden de relevante strategische adviesraden (o.a. SARO) om een advies gevraagd. Op basis van de uitgevoerde geïntegreerde onderzoeken, de standpunten van de strategische adviesraden en de resultaten van de formele consultatieronde kan het bevoegde bestuur overgaan tot een voorkeurbesluit²⁶.

Met het voorkeurbesluit wordt een meer formeel traject opgestart zoals dat vandaag al bestaat. In deze fase wordt het voorkeurbesluit verder geconcretiseerd tot het niveau van een realiseerbaar project met alle bijhorende flankerende maatregelen en uitvoeringsmaatregelen die voortvloeien uit deze verdere uitwerking tot op projectniveau.

²² Aanbeveling 12.

²³ Aanbeveling 27.

²⁴ Aanbeveling 29.

²⁵ Aanbeveling 31.

²⁶ Het voorkeurbesluit vormt de definitieve gemotiveerde keuze van de overheid voor een bepaald alternatief, dat in een volgende fase gedetailleerd wordt uitgewerkt maar waarop niet meer wordt teruggekomen.

Het gaat dus om een juridisch aanvechtbaar besluit, waarop de overheid niet meer terugkomt ('point of no return' – klikmoment). Dit wordt ook op die manier zeer helder gecommuniceerd.

Het voorkeurbesluit bevat eveneens een financiële raming van het project, alsook de flankerende maatregelen die op niveau van het voorkeurbesluit aangewezen zijn.

Ook in deze fase wordt slechts één formele consultatieronde gehouden, dit, ter voorbereiding van het projectbesluit en in tegenstelling tot de verschillende openbare onderzoeken die elkaar momenteel opvolgen. De resultaten van de in deze fase gevoerde onderzoeken worden eveneens voorgelegd aan het publiek tijdens deze formele consultatieronde. Het projectbesluit treedt in de plaats van alle vereiste vergunningen en machtigingen en omvat dan ook minimaal de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning en alle andere machtigingen of vergunningen van overheden. Daarnaast treedt het projectbesluit ook in de plaats van de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

- Uit de hierboven aangegeven doelstellingen rond een nieuwe procesaanpak blijkt dat er gedacht werd aan een oplossing voor de “legistieke leemte” die er momenteel bestaat voor projecten die een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces noodzaken.

► **Een nieuwe procesorganisatie**

- In het kader van het willen versnellen van investeringen, stelt het Vlaams Regeerakkoord hierover:

“Voor grote projecten wijzen we een projectgroep en een projectleider aan, met een duidelijke opdracht en een duidelijk mandaat om de doorgang van het project tot een goed einde te brengen. De projectgroep zal bestaan uit ambtenaren van de diverse betrokken entiteiten en staat onder leiding van de projectleider, die de Vlaamse Regering heeft aangewezen.”

- Ook hierover formuleerde de Commissie Berx een aantal aanbevelingen: Zo zou voor elk infrastructuur- of investeringsproject een uitdrukkelijk gemandateerd persoon aangeduid moeten worden, met intrinsieke kwaliteiten op het vlak van procesmanagement, netwerking, oplossingsgerichte creativiteit, een brede kennis van de administratie, de regelgeving en de belangrijkste procedures.²⁷

Hierbij zou een instrumentenkoffer ter beschikking moeten zijn, met een set aan formats, waaruit kan worden gekozen op maat van een project.²⁸

Ook wordt aangeraden het projectmanagement van grote projecten, die per definitie complex zijn en beladen met belangentegenstellingen en verschillende visies, te professionaliseren en er meer in te investeren.²⁹

- Ook de Commissie Sauwens zag het belang van een goede procesorganisatie en gaf als aanbeveling om vanaf het begin van het proces duidelijke afspraken over de projectregie te maken: afspraken tussen de verschillende partners over hoe de besluitvorming zal plaatsvinden, over welke besluitvormingsarchitectuur men zal creëren, over welke rollen men daarin voorstelt en over wie welke mandaten heeft. Enkel als er duidelijke afspraken zijn vanaf het begin, kan men tot een efficiënt besluitvormingstraject komen.³⁰

Ook hier worden een aantal functies/rollen aangeduid, zoals onder meer een procesmanager³¹ en een ‘omgevingsmanager’³².

²⁷ Voorstel 14.

²⁸ Voorstel 15. In de voetnoot bij dit voorstel worden volgende formules aangehaald: procesmanagers, procesbegeleiders en procesteam; waarbij aangegeven wordt dat combinaties mogelijk zijn.

²⁹ Voorstel 16.

³⁰ Aanbeveling 15.

³¹ Aanbeveling 45.

³² Aanbeveling 46.

- De visienota geeft aan dat het werken met een projectleider, een stuurgroep,... geen wetgevende tussenkomst vereist en vandaag reeds in grote dossiers gebeurt.

Wel wordt aangegeven dat de procesnota ingaat op de proces- en overlegstructuur (multidisciplinair team met mandaten, de procescoördinator en de projectleider(s) of de entiteiten die deze aanduiden). De projectleider is in alle gevallen een door de overheid aangeduid persoon. Daarnaast kan het soms bij zeer complexe processen aangewezen zijn om een procesbegeleider aan te duiden die instaat voor het begeleiden van de projectleider bij het doorlopen van de verschillende processtappen.

► **Integratie – oplossingsgericht werken**

- De Commissie Berx raadt onder meer aan om waar dat zinvol is, de verschillende sectorale adviezen te vervangen door een gebundeld, geïntegreerd, constructief en oplossingsgedreven advies. Er moet wel voorkomen worden dat het streven naar een “geïntegreerd advies” tot gevolg heeft dat de uiteindelijke belangenafweging volledig binnen de administratie gebeurt in plaats van door het daartoe democratisch gelegitimeerd politiek niveau. Geïntegreerde adviezen moeten daarom ook ruimte laten voor minderheidsstandpunten.³³

Tevens wordt de stedenbouwkundige vergunning gezien als het instrument waarbinnen de verklaringen van openbaar nut en wegvergunningen, ongeacht het spanningsniveau, in de gewestelijke procedures geïntegreerd zouden moeten worden. Minstens zou er in de integratie van de openbare onderzoeken voorzien moeten worden.³⁴

Interbestuurlijk wordt er een gedeeld eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid naar voor geschoven.³⁵

- De Commissie Sauwens stelt een versterking van de professionalisering en het werken aan een andere bedrijfscultuur in de Vlaamse administraties voorop, met een betere interdepartementale samenwerking/coördinatie binnen de Vlaamse overheid.³⁶

Over de invoering van een gewogen en geïntegreerd advies wordt gesteld dat er in plaats van diverse, soms onderling tegenstrijdige adviezen van de verschillende adviesverlenende instanties, één gecoördineerd en daadwerkelijk geïntegreerd advies moet komen. Vlaanderen moet in de projectfase een geïntegreerd en gewogen advies formuleren, die adviezen zijn niet bindend en volgen het primaat van de politiek.³⁷

Bovendien kan het opstellen van een plan (in de verkenningsfase) daadwerkelijk versnellen als de adviserende instanties of de goedkeurende overheid bij informele contacten voorafgaand aan de plenaire vergadering over het plan, zich op basis van realistische deelstudies uitspreken. Indien pas op de plenaire vergadering wezenlijke knelpunten naar boven komen, werkt dat vertragend.³⁸

³³ Voorstel 29.

³⁴ Voorstel 11.

³⁵ Voorstel 24.

³⁶ Aanbevelingen 48 en 49.

³⁷ Aanbeveling 50.

³⁸ Aanbeveling 25.

Het is belangrijk dat tussentijdse gedragen afspraken door de betrokken publieke en private actoren worden bekrachtigd in overeenstemming met de verschillende stappen tijdens het planproces, waardoor de loyaliteit van de betrokken partijen tijdens het planproces groeit.³⁹

- Voor wat betreft het voortraject stelt de visienota dat de nodige onderzoeken op een geïntegreerde wijze moeten worden uitgevoerd, waarbij een permanente wisselwerking speelt tussen de verschillende onderzoeken. Dit heeft het grote voordeel dat er enerzijds sneller kan gewerkt worden (parallel i.p.v. achtereenvolgens), maar ook beter want geïntegreerd en op elkaar afgestemd. De onderzoeken kunnen gaan om (voor zover relevant!) ruimtelijke visievorming, milieueffecten, mobiliteitseffecten, economische effecten, maatschappelijke effecten, budgettaire implicaties, verkeersveiligheid, ...

Het geïntegreerd werken heeft onder meer betrekking op het aanleveren en onderzoeken van mogelijke alternatieven en een trechtering in diepgang van het onderzoek zodat het project steeds scherper kan worden afgelijnd ook wat de definiëring en implicaties van bepaalde milderende maatregelen betreft.

Het opmaken van een MER en een OVR op projectniveau in het voortraject alsook het geïntegreerd laten verlopen van planwijziging, milieu- en stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, alsook van de verschillende adviezen nodig voor de vergunningen, levert tijdswinst op. Bij de bepaling en oplossing van de technische facetten van het project spelen de betrokken diensten en ambtenaren de rol van oplossingsgerichte begeleiders.

De Visienota gaf tevens aan dat het voorstel om een MER op planniveau en een MER op projectniveau in eenzelfde besluitvormingsprocedure te integreren met voorkeurbesluit en projectbesluit verder te onderzoeken.

► **Draagvlak – inspraak - participatie**

- Over het draagvlak, inspraak en participatie stelt het Vlaams Regeerakkoord: *“Om het draagvlak te vergroten en onnodige gerechtelijke procedures te voorkomen besteden we voldoende aandacht aan een goede communicatie en een degelijk overleg met de bevolking en zorgen we voor passende compensaties en sociale begeleiding voor de getroffen mensen.”*

- De Commissie Berx formuleert bedenkingen bij het gebruik van het geïnstitutionaliseerde systeem van bezwaarschriften⁴⁰ en stelt voor de koppeling tussen participatieprocessen en openbare procedures te verzekeren en te garanderen, wat de betekenis van dialoog in participatieprocessen zal verbeteren.⁴¹

- De Commissie Sauwens gaf aan dat laagdrempelige en brede communicatie breed en vroegtijdig georganiseerd moet worden: vooroverleg moet plaats vinden voordat officiële planningsprocedures starten en in de eerste fase van een voortraject moet het publiek al geïnformeerd en geraadpleegd worden over het plan⁴². Dit moet tijdens het hele planningsproces een continu aandachtspunt zijn.⁴³

³⁹ Aanbeveling 56.

⁴⁰ Voorstel 22.

⁴¹ Voorstel 23.

⁴² Aanbevelingen 54 en 26.

⁴³ Aanbeveling 54.

De aandacht wordt ook gevestigd op de bewaking van de kwaliteit en kwantiteit van de terugkoppeling: met de bestuurlijke actoren en het middenveld moet voor belangrijke investeringsprojecten op een hoog kwaliteitsniveau teruggekoppeld worden tijdens het hele procesverloop.⁴⁴

▪ De visienota geeft aan dat er in de twee formelere fases telkens slechts één formele consultatieronde georganiseerd wordt, ter voorbereiding van het voorkeursbesluit resp. het projectbesluit, dit in tegenstelling tot de verschillende openbare onderzoeken die elkaar momenteel opvolgen.

Op basis van een 'leidraad participatie' wordt getracht een goed participatieplan uit te werken. Deze leidraad zal ter beschikking worden gesteld op de website inzake de Routeplanner.

* *

*

2.3 Vrije beleidsruimte en voorwerp van voorliggende RIA

► *Geen ruimte: decretale omzetting*

Uit het voorgaande kan afgeleid worden dat reeds vastligt dat er voor een decretale omzetting gekozen wordt voor de nieuwe procesaanpak.

Dergelijke omzetting zal de vorm aannemen van een 'procedure'decreet, waarbij niet geraakt wordt aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen zoals die zijn vastgesteld door sectorale regelgeving.

Deze inhoudelijke verplichtingen zoals de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, de waterhuishouding, ... blijven geregeld door sectorale regelgeving.

Immers, een voorkeursbesluit en/of projectbesluit moet deze toetsen doorstaan, gezien het definitief vastgestelde projectbesluit zal gelden als een ruimtelijk uitvoeringsplan, stedenbouwkundige vergunning, milieuvergunning, de beslissing over de zaak van de wegen, de machtiging wat betreft onbevaarbare waterlopen, ... en er geen verschil in behandeling kan zijn voor wat betreft dergelijke inhoudelijk toets ten opzichte van projecten die niet onder het Decreet Complexe Projecten vallen, maar onder de bestaande decreten zullen blijven vallen.

► *Geen ruimte: parallelle procedure*

Zoals reeds aangegeven in punt 2.1.2, omgevingsanalyse wordt met het decreet beoogt een legistieke leemte in te vullen. Complexe projecten kunnen immers tot op vandaag niet op één onderling op elkaar afgestemde, integrale en overkoepelende procedure terugvallen. Ook de omgevingsvergunning zal hieraan niet tegemoet komen, deze zal immers enkel vergunningsstelsels integreren, maar het ruimtelijk planproces onverlet laten.

Aldus ontwikkelt dit decreet geen uitzonderingsprocedure, maar wel een parallelle procedure voor de categorie van grootschalige initiatieven, zonder beperkingen van de inspraak en rechtsbescherming van bijvoorbeeld belanghebbende derden, en met enkel voordelen qua

⁴⁴ Aanbeveling 57.

vereenvoudiging en integratie van de procedures die nodig zijn om dergelijk initiatief te kunnen mogelijk maken, vergunnen en uitvoeren.

Elke mogelijke omschrijving die zou toelaten om de regeling als uitzonderingsprocedure te kwalificeren, wordt vermeden in het decreet.

Als de procedure als uitzonderingsprocedure zou worden gezien, zou deze strikt toegepast moeten worden, wat op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat alle projecten die complex geacht worden de uit te werken procedure zouden moeten kunnen volgen, mits aan alle voorwaarden is voldaan.

Het decreet gaat daarentegen uit van een mogelijk te volgen procedure, waarbij de initiatiefnemer er uitdrukkelijk voor kiest om de geïntegreerde procedure te volgen dan wel het sequentieel spoor.

Om aan te geven dat het gaat om een noodzakelijk geachte 'parallelle' regeling, zal bij het uitwerken en toepassen van het decreet duidelijk naar voor moeten komen dat de projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang⁴⁵ zijn. De beoogde projecten zullen een groot belang (moeten) hebben voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het betreffende gebied.

► **Geen ruimte: Europese regelgeving**

De complexe projecten die momenteel problemen ondervinden bij hun realisatie, zijn vaak ook onderworpen aan Europese milieuregelgeving.

Niet alleen is er soms verwarring tussen plan-MER en project-MER, ook de detailleringsgraad is niet altijd even duidelijk. Deze onduidelijkheid heeft vaak ook te maken met de detailleringsgraad van een RUP.

Als men echter de m.e.r.-procedure wenst te integreren in de procesaanpak van complexe projecten⁴⁶, zal rekening moeten worden gehouden met het bestaande Europeesrechtelijke kader, namelijk:

- Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (verder afgekort "de plan-m.e.r.-richtlijn");
- Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (vroeger richtlijn 85/337/EEG) (verder afgekort "de project-m.e.r.-richtlijn").

De scopingfase, de adviesprocedure, de rol van de m.e.r. in de formele consultatie en de kwaliteitsbeoordeling door de dienst Mer (zowel in de verkenningsfase als in de uitwerkingsfase) zal verankerd moeten worden in het decreet complexe projecten om ervoor te zorgen dat de gecombineerde plan-/project-m.e.r. doorheen de bewuste fases in overeenstemming is met zowel de plan-m.e.r.-richtlijn als de project-m.e.r.-richtlijn.

⁴⁵ Het grote maatschappelijk belang dat gehecht wordt aan dergelijke projecten is niet noodzakelijk gelijk te schakelen is met het 'algemeen belang' waarvan ook op andere plaatsen sprake is in de VCRO, maar leunt daar toch dicht tegen aan. Hierbij kan gedacht worden aan de belangrijke beginselbepaling van artikel 1.1.4 van de VCRO, of aan de toekomstige 'duurzame' ruimtelijke ontwikkeling van het gebied die mee zal bepaald worden door het te onderzoeken en realiseren project.

⁴⁶ Verschillende aanbevelingen van de Commissies Sauwens en Berx verwijzen naar deze integratie.

Hierbij zal de initiatiefnemer op procedureel vlak doorheen heel het proces de vereisten van de plan-m.e.r.-richtlijn moeten respecteren, aangezien deze vereisten volledig overlappen met de vereisten van de project-m.e.r.-richtlijn, met een bijkomende vereiste (namelijk verplicht voorafgaand advies aan de scoping).

Op inhoudelijk vlak zal in het voortraject een juridische regeling van toepassing moeten zijn die het mogelijk maakt de initiatiefnemer er juridisch toe te verplichten in het kader van de milieueffectrapportering voor het voorkeursbesluit, dat projectaspecten beschrijft, informatie te verstrekken over de onderwerpen van bijlage I bij richtlijn 2001/42/EG én over de onderwerpen van bijlage IV bij richtlijn 2011/92/EU.

Ook zullen andere Europeesrechtelijke verplichtingen gerespecteerd moeten worden. Zo zal bijvoorbeeld geen afbreuk gedaan kunnen worden aan gebieden die een bijzondere bescherming genieten in het kader van

- Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, thans Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: Vogelrichtlijn);
- Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake het behoud van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de Habitatrichtlijn).

► **Geen ruimte: grondwettelijke bevoegdheidsverdeling**

▪ **Onteigeningsregelgeving.** Het decreet wijzigt de desbetreffende wetgeving niet. Instrumenten met betrekking tot onteigening kunnen wel zo vroeg mogelijk in het proces worden ingezet.

▪ **Op grond van artikel 6 § 1, VI, 5e lid, 6° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale overheid bevoegd voor de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme.** Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet blijkt dat ook de regeling in de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestingen⁴⁷ tot de vestigingsvoorwaarden, dus tot de federale bevoegdheden, dient te worden gerekend. Aldus is het enkel aan de federale wetgever om de regels inzake handelsvestingen vast te stellen zonder dat men een onderscheid kan maken tussen algemene regels, bijzondere regels en toepassingsbeslissingen.

In het Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming “Een efficiëntere federale Staat en een grotere autonomie voor de deelstaten” wordt voorzien dat het vergunningsbeleid inzake handelsvestingen en het Nationaal Sociaal Economisch Comité voor de Distributie wordt overgedragen naar de gewesten. Bij de overdracht zal in een verplicht overleg voorzien worden, volgens nog te bepalen modaliteiten, voor projecten in zones die aan een ander Gewest grenzen én door hun omvang en aantrekkingskracht een impact kunnen hebben op een of meerdere andere Gewesten.⁴⁸

⁴⁷ Met de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestingen (B.S. 5 oktober 2004) werd een hervorming doorgevoerd op het vlak van de procedure voor aanvraag en toekenning van de sociaal-economische vergunning. Deze wet werd echter al een aantal keer aangepast.

⁴⁸ http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf

Tot op heden heeft deze bevoegdheidsoverdracht niet plaatsgevonden, zodat de bevoegdheid inzake de socio-economische vergunning zich op federaal niveau situeert.

► **Wel ruimte – afbakening van het onderwerp van voorliggende RIA**

Niettegenstaande de bovenvermelde elementen die beslist beleid uitmaken, zijn er nog andere elementen waar wel nog beleidsruimte is, voornamelijk wat betreft de uitwerking en concretisering van de verschillende achterliggende principes van de nieuwe procesaanpak.

Zo is er bijvoorbeeld de uitwerking van de 'routeplanner', de handleiding die samen met het decreet uitgewerkt zal worden en de wijze waarop het geïntegreerd advies vorm zal krijgen.

Ook wat eventuele rechtsgevolgen betreft die aan het voorkeursbesluit of het projectbesluit gekoppeld kunnen worden, bestaan verschillende opties.

Gelet op het proportionaliteitsbeginsel wordt de focus van voorliggende RIA echter toegespitst op twee onderdelen, die de grootste knelpunten en discussiestof opleverden bij het tot stand brengen van het proceduredecreet, meer bepaald

1. De toegang tot de procedure

Meer concreet de vraag naar welke projecten kunnen de parallelle procedure volgen.

Het decreet zal een procedure vastleggen voor complexe projecten die een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces noodzakelijk maken. Het proces – en de procedure die er aan gekoppeld is – heeft tot doel een optimaler, gestroomlijnder, geordender en parallel verloop te kennen ten opzichte van de huidige afzonderlijke procedures en stappen in functie van het wijzigen van de bestemming door een ruimtelijk uitvoeringsplan en het bekomen van de onderscheiden vergunningen.

We spreken, anders dan in de Visienota, niet over "investeringsprojecten", maar over "projecten" in het algemeen omdat de term anders een te grote financiële connotatie zou hebben wat niet de bedoeling is van het opzet van het nieuwe proces.

De toegang tot de procedure die het decreet voorziet, kan echter op verschillende manieren vorm krijgen. Dit kan bijvoorbeeld doordat politiek aangegeven wordt welke – nominatieve – projecten onder het toepassingsgebied van het decreet vallen, dan wel door het vastleggen van – ruime dan wel stringente – criteria...

2. De bevoegdheidsregeling.

Het 'eindproduct' van de parallelle procedure zal een projectbesluit zijn dat, naargelang het geval, (o.m.) het ruimtelijk uitvoeringsplan, de stedenbouwkundige vergunning en/of verkavelingsvergunning, de milieuvergunning, de beslissing in het kader van de buurtwetenwetgeving, enzovoort, omvat.

Er moet dus uitgegaan worden van de situatie dat er verschillende bestuursniveaus (en administraties) betrokken zijn om een dergelijk besluit mogelijk te maken.

Er wordt onderzocht welke opties er zijn om een bevoegdheidsoverdracht te bewerkstelligen tussen de betrokken bestuursniveaus (en administraties).

Hier kan gesproken worden van de 'verticale' respectievelijk de 'horizontale' bevoegdheidsregeling.

Volledigheidshalve moet er op gewezen worden dat, hoewel een aantal keuzes reeds gemaakt worden zullen worden op niveau van het decreet, een deel van deze keuzes nog hun weerslag moet vinden in uitvoeringsbesluiten. De keuzes die zich voordoen bij de uitwerking van de nu gemaakte opties, kunnen onderwerp uitmaken van RIA's bij de desbetreffende uitvoeringsbesluiten.

3 Opties

3.1 Algemene uitgangspunten

▪ Buiten de nuloptie (de verwachte evolutie van de problematiek zonder overheidsingrijpen), worden de mogelijke opties gekaderd binnen de omzetting van de nieuwe aanpak in een nieuw 'procedure'decreet, waarbij niet geraakt wordt aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen zoals die zijn vastgesteld door sectorale regelgeving.

Deze inhoudelijke verplichtingen zoals de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, de waterhuishouding, ... blijven geregeld door sectorale regelgeving.

Immers, een voorkeursbesluit en/of projectbesluit moet deze toetsen doorstaan, gezien het definitief vastgestelde projectbesluit zal gelden als ruimtelijk uitvoeringsplan, stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning, de beslissing over de zaak van de wegen, de machtiging wat betreft onbevaarbare waterlopen, ... en er geen verschil in behandeling kan zijn voor wat betreft dergelijke inhoudelijke toets ten opzichte van projecten die niet onder het Decreet Complexe Projecten vallen, maar onder de bestaande decreten zullen blijven vallen.

De enkele wijziging van de huidige regelgeving DABM, VCRO, ..., laat niet toe om de vooropgestelde procedurele afstemmingen te bereiken.

De mogelijke opties werden slechts onderzocht, met als uitgangspunt dat een afzonderlijk Decreet Complexe Projecten nodig is.

▪ De opties die uitgewerkt worden, worden gekaderd in de richting die de Vlaamse Regering in haar visienota van 15 oktober 2010 vastlegde.

Zo spreekt de Visienota over de zogenaamde "drietrapsraket", met daarin 5 processtappen, 3 beslismomenten en 2 openbare onderzoeken. Kort kan dit als volgt weergegeven worden:

Startbeslissing (=beleidsintentie om een project te realiseren)

- *Genomen door de gevatte overheid*
- *Openbaar maar in principe niet aanvechtbaar*
- *Procesnota (= dynamisch stappenplan)*

Voortraject(= onderzoekstraject)

- *Geïntegreerde en afgestemde voorbereidende onderzoeken*
- *Trechtering van de alternatieven*
- *Advisering door betrokken strategische adviesraden*
- *Eén formele consultatieronde (o.a. MER)*

Voorkeurbesluit (=definitieve gemotiveerde keuze)

- *Klikmoment: 'point of no return'*

- Bevat financiële raming en flankerende maatregelen
- Juridisch aanvechtbaar

Uitwerking (= formeel geïntegreerd traject waarin project verder uitgewerkt wordt)

- Eén formele consultatieronde
- Realisatiegericht: technisch financiële uitwerking, milderende maatregelen...

Projectbesluit (= definitieve vaststelling ruimtelijk uitvoeringsplan + vergunningen + machtigingen + onteigeningen)

- De uitgangspunten van de nieuwe aanpak gelden voor zowel projecten geïnitieerd door het Vlaamse, het provinciale als het gemeentelijke bestuursniveau als voor projecten die door private initiatiefnemers worden geïnitieerd.

De zwaarte en de duur van het te doorlopen proces zal daarbij uiteraard wel afhankelijk zijn van de complexiteit van het project.

* *

*

3.2 Toegang tot de procedure, voorzien voor complexe projecten

3.2.1 Optie 1: geen decreet - niemand heeft toegang tot de procedure

Zonder ingrijpen zal de toestand blijven zoals ze is, en zullen verschillende procedures gevolgd worden om uiteindelijk een complex project te realiseren, zoals de procedure om de bestemming van een gebied te wijzigen, een milieuvergunning en/of een stedenbouwkundige vergunning te bekomen, het opstellen van (milieu)effectenrapporten, ...

Een veelheid aan 'totstandkomings'procedures betekent

- een verschil in behandelingstermijn en het risico op het opnieuw moeten doorlopen van bepaalde procedures omwille van de uitkomst van andere procedures;
- een veelheid aan inspraakmogelijkheden voor burgers en verenigingen, waarbij het niet steeds duidelijk is waarop deze inspraak en participatie slaat;
- een veelheid aan adviezen die gevraagd moeten worden, met telkens een ander aspect van het project als voorwerp, waarbij het risico bestaat op tegenstrijdige adviezen;
- een veelheid van juridische procedures, terwijl deze procedures telkens hetzelfde project als voorwerp hebben.

Gelet op de toenemende juridisering bestaat het risico dat de verschillende procedures niet correct doorlopen worden. Zelfs bij het correct doorlopen van de procedures, zullen projecten meer aangevochten worden, in de veronderstelling dat de procedures niet gerespecteerd zijn.

3.2.2 Optie 2: de toegang tot de procedure wordt beleidsmatig bepaald

De verschillende partners (de publieke of private initiatiefnemer en de verschillende bevoegde overheden) bepalen gezamenlijk welke projecten strategisch belangrijk genoeg zijn om de procedure voor complexe projecten te volgen.

Hierbij kan er gewerkt worden met een investeringskalender, een oplistijng (per legislatuur, jaarlijks, halfjaarlijks),⁴⁹ met een soort van ‘open oproep’ systeem, waarbij aangegeven wordt wat type project kadert binnen een bepaald beleid en waarvoor men de procedure voor complexe projecten wil aanwenden of met een aanmelden bij een ‘agenderingsteam’,

Hierbij zal in het achterhoofd gehouden moeten worden dat het projecten moeten betreffen die zowel een ruimtelijk planproces als een geïntegreerd vergunningenproces noodzakelijk, zodat het gaat over projecten die momenteel geconfronteerd worden met de in de inleiding aangegeven ‘legistieke leemte’.

3.2.3 Optie 3: de toegang tot de procedure wordt bepaald aan de hand van criteria

Er wordt een procedure uitgewerkt (het Decreet Complexe Projecten) waarvoor er toepassingscriteria of een omschrijving van het toepassingsgebied wordt opgenomen.

De keuze van de toepassingscriteria of de omschrijving van het toepassingsgebied zal hierbij bepalend zijn voor het aantal en het type projecten dat de procedure zal kunnen volgen.⁵⁰

Het toepassingsgebied dient zo geformuleerd te zijn dat het de projecten betreft die op vandaag niet op één onderling op elkaar afgestemde, integrale en overkoepelende procedure kunnen terugvallen die zowel een ruimtelijk planproces als de vergunningsprocedures omvatten (de omgevingsvergunning zal alleen de vergunningsstelsels inzake ruimtelijke ordening en milieu integreren, mogelijks in een latere fase uitgebreid naar andere vergunningsstelsels).

3.2.4 Niet onderzochte opties

Twee opties werden niet in detail onderzocht, wegens niet realistisch. Het betreft de twee uitersten:

Eenzijds de optie waarbij een procedure wordt uitgewerkt waarbij geen toepassingscriteria of omschrijving van het toepassingsgebied wordt vastgelegd. Deze ‘ad hoc’ benadering houdt in dat alle projecten de procedure van het decreet kunnen volgen, maar waarbij het proces zelf ertoe leidt dat slechts bepaalde projecten het hele traject doorlopen. Dergelijke optie impliceert dat alle projecten deze procedure volgen, ook de niet-complexe, niet-strategisch belangrijke projecten. Deze ‘minder complexe’ projecten kunnen echter via de reguliere procedure eveneens tot een goed einde gebracht worden, en vaak op een efficiëntere wijze.

Anderzijds de optie waarbij een toepassingsgebied werd uitgewerkt dat zodanig stringent is, waardoor er geen enkel project van de procedure, voorzien in het decreet valt, kan genieten. Dergelijke optie is absurd en allesbehalve een uiting van goed bestuur.

* *

*

⁴⁹ Een voorbeeld van deze tweede benadering is terug te vinden in Nederland, waar gewerkt wordt met een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

⁵⁰ Zo bevat art. 3.1.1 e.v., VCRO strenge criteria waaraan projecten moeten voldoen om beschouwd te worden als ruimtelijke projecten van gewestelijk en strategisch belang, waardoor het Vlaams Parlement tot op heden nog geen enkel project verklaard heeft als project van gewestelijk en strategisch belang. Anderzijds impliceren te open criteria dat alle projecten, ook de niet-complexe, niet-strategische, de facto de driefasige procedure zouden kunnen volgen.

3.3 Bevoegdheidsregeling

3.3.1 Voorafgaandelijk

De bevoegdheidsregeling speelt op twee vlakken, enerzijds tussen de verschillende bestuursniveaus (gemeente, provincie, gewest), anderzijds binnen eenzelfde bestuursniveau, tussen aangewezen ambtenaren, entiteiten of bestuursorganen (college van burgemeester en schepenen en gemeenteraad; deputatie en provincieraad; Vlaamse Regering, ministers, departementen, agentschappen en ambtenaren).

Door het complex karakter van een project en het feit dat deze projecten zowel een ruimtelijk planproces als een geïntegreerd vergunningenproces noodzaken, zullen verschillende bestuursniveaus bij dergelijk project betrokken zijn. Hierdoor zal zowel het voorkeursbesluit als het projectbesluit aspecten bevatten die tot meerdere bevoegdheidsniveaus behoren. Anderzijds wijst sectorale regelgeving thans bevoegdheden rechtstreeks toe aan bepaalde ambtenaren/entiteiten zodat ook op hetzelfde niveau bevoegdheden versnipperd zijn.

Hoewel dit twee verschillende situaties zijn, zijn er drie manieren om met de bevoegdheidsregels om te gaan, de hierna opgenomen drie opties.

3.3.2 Optie 1: geen decreet – de huidige bevoegdheidsverdeling blijft

De verschillende bestuursniveaus/ambtenaren en entiteiten behouden elk hun eigen bevoegdheden.

Binnen welbepaalde kaders is het nu reeds mogelijk om bevoegdheden over te dragen, vaak in het kader van overdracht aan een ander bestuursniveau.

Dit is bv. het geval bij het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen, waar een planningsniveau met instemming van alle op grond van de ruimtelijke structuurplanning bevoegde planningsniveaus een planningsinitiatief kan nemen voor de totaliteit van een bepaald gebied, ook al beschikt dit planningsniveau daartoe niet over de noodzakelijke planningsbevoegdheden.⁵¹

Als de decreetgever geen andere mogelijkheden voorziet om bevoegdheden over te dragen aan een ander bestuursniveau of instantie binnen hetzelfde bestuursniveau, zal de bevoegdheid bij het aangewezen bestuursniveau of betrokken instantie/ambtenaar blijven.

De situatie waarin het decreet Complexe Projecten geen bepaling zou bevatten waarin de bevoegdheden geregeld worden, valt onder deze optie.

3.3.3 Optie 2: vrijwillige bevoegdheidsoverdracht

Er wordt niet geraakt aan de huidige bevoegdheidsregels.

Wel wordt in de mogelijkheid voorzien om af te wijken van de bevoegdheidstoewijzende regels in sectorregelgeving. Mits overeenkomst tussen de verschillende bestuursniveaus, bestuursorganen, entiteiten en/of ambtenaren, zal de meest gerede overheid/ambtenaar/entiteit een (voorkeurs- of project)besluit kunnen nemen, ook als dit een beslissing betreft waarvan aspecten vallen onder de bevoegdheid van een andere overheid.

⁵¹ Art. 2.2.1 VCRO.

De bevoegdheden moeten op een eenvoudige manier kunnen worden overgedragen aan een ander bestuursniveau of een andere instantie.

Vanuit de procesaanpak en het vooropgestelde participatietraject zullen overheden en/of instanties/ambtenaren hun bezorgdheden en verbetervoorstellen kunnen uiten en worden deze meegenomen bij het opstellen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit.

Een bestuursniveau, entiteit of ambtenaar die op vrijwillige basis bevoegdheden overdraagt, kan aan deze overdracht voorwaarden koppelen, die het meenemen van bezorgdheden en verbetervoorstellen waar nodig extra kracht bij kunnen zetten.

3.3.4 Optie 3: automatische bevoegdheidsoverdracht krachtens het decreet.

Het besluit dat genomen wordt in het kader van het decreet omvat in dit geval van rechtswege alle vergunningen, machtigingen en toelatingen, ongeacht waar de bevoegdheid zich in de andere (niet-geïntegreerde) procedures zich bevindt.

In deze optie kan het bestuursniveau dat bevoegd is om zo'n 'bevoegdheidsomvattend' besluit te nemen, hetzij niet hetzij wel bepaald worden.

Wordt alleen vastgelegd dat bevoegdheden krachtens decreet uitgeoefend worden, maar niet door wie, betekent dit dat elk bestuursniveau (en in het extreme geval, elke ambtenaar die een bevoegdheid heeft die toepassing vindt in een complex project) een 'bevoegdheidsomvattend' besluit kan nemen dat betrekking heeft op alle krachtens decreet overgedragen bevoegdheden.

Worden de bevoegdheden krachtens het decreet overgedragen, maar wordt expliciet bepaald naar welk bestuursniveau of instantie de bevoegdheden gaan, houdt dit een toewijzing van bevoegdheden in t.a.v. dit bepaalde bestuursniveau of ambtenaar/instantie.

Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat verschillende situaties verschillende bevoegdheden kunnen betreffen, zodat er een rangorde vooropgesteld moet worden van bevoegde overheid of ambtenaar/instantie of een rangorde van bevoegdheden.

4 Effecten

4.1 Toegang tot de procedure, voorzien voor complexe projecten

Het Decreet Complexe Projecten wil een invulling geven aan de huidige "legistieke leemte" die bestaat voor projecten die een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces noodzakelijk maken.

4.1.1 Doelgroepen en betrokken partijen

Doelgroepen

Investeerders: zowel overheden als private ontwikkelaars kunnen het initiatief nemen voor een complex project.

De gemeentelijke, provinciale en gewestelijke bestuursniveaus en bestuursorganen in de hoedanigheid van plannende en/of vergunningverlenende overheid.

Belanghebbenden: Burgers/verenigingen/bedrijven kunnen – terecht of onterecht – van oordeel zijn dat hun belangen geschaad worden als een project gerealiseerd zou worden. Anderzijds kan een project ook voordelen met zich mee brengen.

Betrokken partijen

Samenleving. De burger kan er belang bij hebben dat een complex project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang tot een goed einde gebracht wordt, omwille van de voordelen (mobiliteit, werk, flankerende maatregelen) die dit met zich meebrengt.

Adviserende instanties. Deze worden om advies verzocht in de verschillende procedures die een complex project moet doorlopen vooraleer het op het terrein kan worden gerealiseerd.

4.1.2 Optie 1: Geen decreet - niemand heeft toegang tot de procedure

1) Directe effecten

- Investeerders zullen de verschillende procedures apart moeten doorlopen, wat verschillende risico's met zich mee brengt.

Zo kunnen elkaar tegensprekende adviezen de realisatie van een project vertragen of doen stranden. Bovendien zal een investeerder, doordat er in de verschillende procedures op verschillende tijdstippen inspraak mogelijk is, op verschillende tijdstippen eenzelfde aspect moeten uitklaren en toelichten. Dit veelvuldig toelichten kan een positieve invloed hebben op het draagvlak, nodig om een project tot een goed einde te brengen.

Het apart doorlopen van de verschillende procedures heeft ook invloed op het zich juridisch verweren bij een rechtscollege. Tegenstanders van een project kunnen immers op de verschillende momenten waarop een vergunning (machtiging, toelating, ...) verleend wordt, al dan niet eenzelfde aspect van het project aanvechten.

- De vergunningverlenende overheden blijven bevoegd om vergunningen (machtigingen, toelatingen,...) af te leveren overeenkomstig de huidige regelgeving. Zij kunnen hierin instrumenten vinden om een eigen beleid te voeren door juist wel of juist niet bepaalde vergunningen te verlenen. Daarentegen moeten ze bij de diverse procedures rekening houden met de gegeven adviezen die niet steeds op elkaar afgestemd zijn (binnen eenzelfde procedure, en in verschillende procedures).⁵²

Een vergunningverlenende overheid zal eveneens rekening moeten houden met mogelijke inspraakreacties die tijdens de procedure(s) geuit worden en zal hierop moeten reageren. Doordat potentieel benadeelden zich tijdens deze inspraakmomenten zullen laten horen,

⁵² Advisering in éénzelfde dossier kan soms verschillend zijn. Een instantie kan in de milieuvergunningsprocedure bijvoorbeeld akkoord gaan met de exploitatie van een hinderlijke inrichting op zich, maar kan niet akkoord gaan met de ruimtelijke inplanting, via de stedenbouwkundige vergunning, op basis van de concrete kenmerken van het dossier.

bestaat het risico dat vergunningverlenende overheden meermaals met eenzelfde bezwaar geconfronteerd worden, maar dan op verschillende tijdstippen.

- Belanghebbenden kunnen enerzijds personen zijn die zich potentieel benadeeld weten. Door de verschillende procedures, kunnen zij op verschillende ogenblikken hun bezwaren uiten. Hierdoor kunnen ze de procedure vertragen of bekomen dat een voor het project benodigde vergunning niet dan wel met voorwaarden afgeleverd wordt. Aan de andere kant kunnen potentieel benadeelden niet steeds een duidelijk beeld hebben van het voorwerp van de verschillende procedures, met tijdverlies en verspilde moeite tot gevolg.

Belanghebbenden kunnen anderzijds ook personen zijn die zich potentieel bevoordeeld weten. Door de verschillende procedures lopen zij risico dat het voor hen gunstige project niet of slechts over lange tijd gerealiseerd wordt. Bovendien zal ook voor hen het onderwerp van de verschillende procedures, of het voorwerp waarover men bezwaren/inspraak kan uiten, niet steeds duidelijk zijn.

- Onder de huidige regelgeving kan het dat projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang tot een halt komen omwille van de belangen van een enkele burger die zich benadeeld voelt. Een burger kan namelijk bij een rechtscollege (Raad van State, Raad voor Vergunningsbetwistingen, ...) de schorsing van de werken vragen en bekomen, zelfs als het ingeroepen middel een gebrekkige motivering van de beslissing betreft terwijl een omstandige motivering de bestreden beslissing overeind zou laten.

Bovendien is de regelgeving niet altijd op elkaar afgestemd, wat maakt dat er over eenzelfde project meerdere openbare onderzoeken georganiseerd en meerdere adviezen gevraagd moeten worden. De kostprijs hiervan ligt evenwel niet steeds bij de initiatiefnemer...

- Adviserende instanties worden op verschillende tijdstippen in verschillende procedures gevraagd om advies. Soms zal dit advies gaan over elementen die de instantie reeds in een vroeger advies besproken heeft, soms ook niet. Doordat adviserende instanties zich telkens over een deeltje van een complex project dienen uit te spreken, en niet over het geheel, bestaat het risico dat latere procedures elementen aan het licht brengen, die relevantie hadden in eerdere procedures/adviezen...

2) Verdelingseffecten

In de huidige situatie is het vooral de investeerder en de (vergunningverlenende dan wel adviserende) overheid die de verliezen bij een poging om een complex project tot een goed einde te brengen.

De investeerder ziet immers verschillende hordes op zijn weg, gaande van niet altijd op elkaar afgestemde adviezen tot verschillende juridische procedures en de daarbij horende kosten.

De overheid ziet eenzelfde complex project op verschillende tijdstippen⁵³ passeren, waarbij het telkens uitspraak dient te doen (beslissend of adviserend) over één of enkele delen van

⁵³ Eerst in de RUP-procedure, een jaar later tijdens de stedenbouwkundige vergunningsprocedure, 6 maanden daarna tijdens de milieuvergunningsprocedure,...

dat project, ondanks dat het globaal beoordelen van een project voordelen en afstemming met zich mee kan brengen.

3) Indirecte effecten

- Kleine entiteiten kunnen optreden als investeerders/eigenaar van een complex project of belanghebbenden. Bijgevolg zullen deze de effecten ondervinden die gelden voor die doelgroepen.
- Wat betreft de effecten voor de lokale besturen, kan verwezen worden naar de hierboven besproken effecten. Lokale besturen kunnen onder verschillende categorieën doelgroepen vallen: zij kunnen zelf initiatiefnemer zijn van een complex project (vb. sportcomplex met bijhorende wegeninfrastructuur en/of openbaar vervoer), dan wel vergunningverlenende overheid, adviserende instantie of (in bepaalde gevallen) belanghebbende persoon.
- De huidige regeling raakt het belang van het kind niet rechtstreeks, noch heeft het een bijzondere weerslag heeft op de categorie kinderen en jongeren. Voor de huidige regeling is geen kind- en jongere-effectrapport opgesteld.⁵⁴
- De verschillende procedures die momenteel doorlopen moeten worden om een complex project tot een goed einde te brengen, hebben geen maatschappelijke uitsluiting tot gevolg en creëren evenmin armoede. De sectorspecifieke doelstellingen en concrete maatregelen, zoals opgenomen in het Vlaams actieplan armoedebestrijding, vinden aldus geen toepassing.⁵⁵
- De verschillende procedures die een complex project moet doorlopen om vergund (en gerealiseerd) te raken, betreffen voornamelijk bevoegdheden van het Vlaams Gewest (milieu en ruimtelijke ordening). Deze zijn aldus niet van toepassing in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De regeling geldt zonder onderscheid voor het gehele Vlaamse Gewest. De huidige regeling voorziet wel de mogelijkheid voor Brussel om te reageren op mogelijke effecten van een complex project, zowel in het kader van openbare onderzoeken als in het Europeesrechtelijk kader, waaronder de m.e.r.-richtlijnen.⁵⁶

4) Vergelijkingstabel van alle effecten

Doelgroepen en betrokken partijen	Baten		Kosten	
	Omschrijving	schatting	Omschrijving	schatting

⁵⁴ Verplichting opgenomen in art. 6, decreet van 18 juli 2009 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid, *B.S.* 26/09/2008).

⁵⁵ Toepassing van de armoedetoets, waarover de Vlaamse Regering op 12 maart 2004 besliste.

⁵⁶ Toepassing van de Brusseltoets, zoals aangekondigd in het Vlaams Regeerakkoord 2004-2009.

Investerders	- Als één procedure vast loopt, moeten geen kosten gemaakt worden voor andere procedures		- Verschillende procedures te doorlopen - Lange duurtijd - Hoge kostprijs - Risico op elkaar tegensprekende adviezen - Meerdere openbare onderzoeken te doorlopen - Risico herhaaldelijk verdedigen van eenzelfde element/onderdeel - Risico op herhaalde juridische procedures	
Vergunningverlenende overheden	- Elke overheid kan eigen beleid uitzetten door project te vergunnen - Ieder heeft zijn eigen bevoegdheden		- Eenzelfde project op verschillende tijdstippen te behandelen - Confrontatie met niet-afgestemde adviezen - Organiseren van meerdere openbare onderzoeken - Antwoord/weerlegging nodig op dezelfde bezwaren - Risico op meerdere procedures waarin beslissing onderuit gehaald kan worden	
Belanghebbenden (die zich potentieel benadeeld weten)	- Inspraakmogelijkheid op meerdere tijdstippen (vertragende factor) - Meerdere juridische stappen mogelijk		- Risico om inspraakansen niet te benutten - Onduidelijkheid voorwerp inspraak - Onduidelijkheid door verschillende adviezen - Kostprijs juridische procedures	
Belanghebbenden (die zich potentieel bevoordeeld weten)	-		- Risico dat project niet of slechts over lange tijd gerealiseerd wordt. - Onduidelijkheid door verschillende adviezen	
Samenleving	- Onvoldoende gedragen projecten worden niet gerealiseerd		- Onzekerheid of strategisch belangrijke projecten gerealiseerd worden - Niet op elkaar afgestemde regelgeving - Inefficiënt gebruik middelen en personeel overheden	
Adviserende instanties	-		- Advisering in meerdere procedures over eenzelfde project - Inefficiënte tijdsbesteding - Inefficiënte personeelsbesteding	

4.1.3 Optie 2: De toegang tot de procedure wordt beleidsmatig bepaald

De overheid/overheden bepaalt/bepalen welke projecten beschouwd kunnen worden als projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang, waarvoor de geïntegreerde procedure geldt.

Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een (jaarlijks bijstelbare) meerjaren-investeringskalender die op het niveau van de bevoegde overheid of bevoegde overheden wordt gehanteerd. Het gaat dus om een soort rollende agenda. Een andere variant van een beleidsmatig bepaalde toegang tot de parallelle procedure is deze van een 'open oproep' systeem, waarbij aangegeven wordt welk type project kadert binnen een bepaald beleid en waarvoor men de procedure voor complexe projecten wil aanwenden.

Als de verschillende overheden geen *gezamenlijke* agenda of *gezamenlijke* open oproep hanteren, zijn er twee mogelijke opties naar de toepassing van de geïntegreerde procedure toe:

Ofwel kunnen de overheden deze procedure slechts toepassen op voorwaarde dat zij bevestiging hebben van de andere overheden dat deze mee hun schouders zetten onder het complex project. Gelet op het complex karakter van een project, zal er zo goed als altijd sprake zijn van bevoegdheden die zich op verschillende bestuursniveaus bevinden.

Ofwel kunnen zij de procedure van start laten gaan, zonder expliciete toezegging van de andere bestuursniveaus, maar bestaat het risico dat de procedure voortijdig stopgezet wordt, doordat er tussen de bestuursniveaus geen draagvlak gevonden wordt. Ook bestaat het risico dat de procedure aangewend wordt voor niet-complexe projecten, wat een te grote werkbelasting voor de verschillende administraties betekent.

1) Directe effecten voor de doelgroepen

▪ In deze optie is het voor private investeerders of initiatiefnemers moeilijk in te schatten op welke wijze hun project beleidsmatig geagendeerd wordt, dan wel op welke wijze zij in concurrentie treden met publieke projecten. Het is immers de overheid die (eenzijdig) de projecten bepaalt die volgens de geïntegreerde procedure verlopen. Private projecten zullen minder snel toegang hebben tot die procedure, of dit althans zo aanvoelen.

Voordeel is wel dat de projecten die voor Vlaanderen geselecteerd worden, gedragen zullen worden door de volledige Vlaamse Regering.

Door een investeringsagenda zal duidelijk zijn welke projecten de geïntegreerde procedure zullen volgen. Bij een open oproep zal minstens duidelijk worden op welke projecten de overheid (overheden) wil inzetten.

Voor projecten die de geïntegreerde procedure volgen, zijn een aantal winsten te boeken. Zo gaat het onder andere over een globale benadering van het complex project, de vermindering aan studiekosten, een vermindering van het aantal keren dat er toelichting, bijkomende onderbouwing of verdere uitwerking van een projectdeel nodig is, en een op het project afgestemde advisering.

Daarentegen lopen 'kleinere' complexe projecten het risico om uit te boot vallen, of komen projecten van private aard niet onder het decreet, ondanks hun van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang.

Evenmin is in schatten hoe projecten waarbij lokale overheden als investeerder optreden en die voor deze lokale overheden van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang bevonden worden, op de beleidsmatige agenda komen. Immers, voor deze projecten kunnen vergunningen nodig zijn die afgeleverd worden op een ander bestuursniveau (provincie, gewest).

Wordt de investeringsagenda slechts op een lage frequentie opgemaakt of aangepast of wordt slechts af en toe een open oproep gelanceerd, zal dit echter de versnelling die betracht wordt, onvoldoende waarborgen.

- Voor vergunningverlenende overheden betekent deze optie dat er een betere aansluiting op beleidsplannen mogelijk is. Hierdoor kunnen zij een eigen beleid voeren, wat impliceert dat de overheden een prioriteitsbepaling van complexe projecten moet aangeven.

Een beleidsmatig bepaalde toegang tot de geïntegreerde procedure heeft bovendien als grote voordeel dat de overheden de benodigde capaciteit van de organisatie en het beschikbare budget kunnen inschatten.

Is Vlaanderen de vergunningverlenende overheid, houdt het toepassen van de geïntegreerde procedure in dat het complexe project gedragen wordt door de volledige Vlaamse Regering. Voor kleinere steden en gemeenten kan een prioriteitsbepaling echter problematisch zijn: hoe kunnen/moeten zij een agenda opstellen als er misschien maar één of enkele complexe projecten zijn per jaar of per legislatuur, dan wel of er voor een dergelijk beperkt aantal projecten een open oproep bekostigd moet worden?

Ook zal de selectie van het éne of het andere complexe project als project dat onder het toepassingsgebied van het decreet valt, verantwoord moeten worden...

Als een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang de geïntegreerde procedure volgt, zal de vergunningverlenende overheid niet langer geconfronteerd worden met niet-afgestemde adviezen of de organisatie van verschillende openbare onderzoeken.

- Door de kalender of de open oproep is het duidelijk voor alle belanghebbenden op welke projecten de overheid wil inzetten. Voor deze projecten zullen er minder inspraakmomenten zijn, maar zal wel duidelijker zijn over wat de inspraak juist gaat.

Zo zal een belanghebbende minder risico lopen om inspraakansen mis te lopen, en kan hij over het gehele project zijn standpunt geven. Bovendien zullen er minder vergunningen aan te vechten zijn, wat enerzijds minder vertragend kan werken, maar anderzijds ook kosten uitspaart.

Ook voor belanghebbenden zal het niet steeds duidelijk hoe private projecten op de beleidsmatige agenda komen of bij een open oproep publieke projecten kunnen concurreren.

- Voor de samenleving heeft deze optie het grote voordeel dat het zeer duidelijk is op welke projecten de overheid als complex beschouwt, en waarop deze overheid wil inzetten. De overheid is m.a.w. gedwongen om proactief na te denken. Door beter op elkaar afgestemde regelgeving zal de overheid ook efficiënter kunnen omgaan met overheidsmiddelen en –personeel.

Daarentegen bestaat het risico dat de geïntegreerde procedure voornamelijk voor overheidsprojecten wordt aangewend, terwijl ook private projecten een meerwaarde (kunnen) bieden voor de samenleving.

- Adviserende instanties zullen slechts op een of twee (afhankelijk van de fase van het project) advies moeten verlenen over eenzelfde project. Zij zullen op die tijdstippen alle elementen van het project kunnen en moeten onderzoeken. Dit enkele onderzoek zal dan ook een intensiever/breder onderzoek zijn.

Door de prioriteitsbepaling van complexe projecten en de agenda/open oproep zullen deze instanties beter hun tijd en personeelsmiddelen kunnen inschatten.

Daarentegen zal een afstemming van verschillende adviezen noodzakelijk zijn en leiden tot één geïntegreerd advies.

2) Verdelingseffecten

Het is vooral de (vergunningverlenende of adviserende) overheid die baat heeft bij deze optie, aangezien deze de sleutel in handen heeft van de toegang tot de parallelle procedure. De overheid bepaalt welke projecten volgens de geïntegreerde procedure verlopen, en wanneer.

Voordeel is dat er een correcte inschatting gemaakt kan worden van de nodige middelen en mensen, zowel voor de vergunningverlenende overheid als voor de adviserende instanties.

Investeerders lopen hierbij risico dat hun private projecten uit de boot vallen, kleinere gemeenten of steden zullen grotere inspanningen moeten doen om de andere overheden te overtuigen van het groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang van hun lokale projecten. Immers, om dergelijke projecten te realiseren zal ook vaak een bevoegdheid van het gewest (of de provincie) betrokken zijn, zodat dit project slechts gerealiseerd kan worden als de andere overheden eveneens achter dit project staan.

3) Indirecte effecten

Afhankelijk van de frequentie waarmee een investeringsagenda opgemaakt wordt of een open oproep gelanceerd, is er meer of minder flexibiliteit voor projecten of problemen van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die zich plots manifesteren.

- Kleine entiteiten zullen moeilijk toegang vinden tot de geïntegreerde procedure, zeker als er op de verschillende bestuursniveaus overeenstemming moet zijn over de projecten die deze procedure volgen (via een agenda of een open oproep). Kleine entiteiten zullen hinder ondervinden om hun complex project op deze agenda te krijgen of in concurrentie te treden bij een open oproep.

- Wat betreft de effecten voor de lokale besturen, kan verwezen worden naar de hierboven besproken effecten. Lokale besturen kunnen onder verschillende categorieën doelgroep vallen: zij kunnen zelf initiatiefnemer zijn van een complex project, dan wel vergunningverlenende overheid, adviserende instantie of belanghebbende persoon.

Als overheid zullen zij echter met de andere bestuursniveaus moeten samenwerken om tot een gezamenlijke agenda of open oproep te komen.

▪ De huidige regeling raakt het belang van het kind niet rechtstreeks, noch heeft het een bijzondere weerslag heeft op de categorie kinderen en jongeren. Voor de huidige regeling is geen kind- en jongere-effectrapport opgesteld.⁵⁷

▪ Een beleidsmatig bepaalde toegang tot de geïntegreerde procedure heeft geen maatschappelijke uitsluiting tot gevolg en creëert evenmin armoede. De sectorspecifieke doelstellingen en concrete maatregelen, zoals opgenomen in het Vlaams actieplan armoedebestrijding, vinden aldus geen toepassing.⁵⁸

De toegang in de vorm van een bijstelbare meerjaren-investeringskalender of een open oproep zal wel een relatie hebben met bestaande beleidsplannen of –documenten (regeerakkoord, beleidsnota, beleidsbrief) van de betreffende bevoegde overheid.

▪ Het beleidsmatig bepalen van de toegang tot de geïntegreerde procedure heeft geen uitstaans met projecten in Brussel. De geïntegreerde procedure betreft aspecten van gewestbevoegdheid en zal as such niet van toepassing zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De regeling geldt zonder onderscheid voor het gehele Vlaamse Gewest.

In de geïntegreerde procedure zal voorzien worden in openbare onderzoeken en inspraakmomenten overeenkomstig het Europeesrechtelijk kader, zodat Brussel, waar nodig, kan reageren en deelnemen.

4) Vergelijkingstabel van alle effecten

Doelgroepen en betrokken partijen	Baten		Kosten	
	Omschrijving	schatting	Omschrijving	Schatting

⁵⁷ Verplichting opgenomen in art. 6, decreet van 18 juli 2009 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid, B.S. 26/09/2008).

⁵⁸ Toepassing van de armoedetoeets, waarover de Vlaamse Regering op 12 maart 2004 besliste.

Investeerders	- Als op Vlaamse agenda / geselecteerd na open oproep: gedragen door de volledige Vlaamse Regering - Duidelijkheid welke projecten de geïntegreerde procedure volgen - Als de geïntegreerde procedure van toepassing: * globale benadering van project * minder kosten door minder afzonderlijke onderzoeken * afstemming van adviezen * door gebundelde inspraakmomenten, slechts beperkt aantal keren projectdelen moeten toelichten/verdedigen - Minder vergunningen juridisch aan te vechten		- Moeilijkere toegang voor private projecten "Hoe een privaat project op de agenda krijgen? Hoe in concurrentie met overheidsprojecten?" - Moeilijke toegang voor projecten van lokale besturen, waarvoor samenwerking andere overheden vereist is. - Niet weten of een project beleidsmatig als van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang aangemerkt wordt. - Onduidelijkheid hoe een complex project de 'investeringsagenda' behaalt of in aanmerking komt bij de open oproep - Risico dat 'kleinere' complexe projecten uit de boot vallen - Een lage frequentie van opmaak/aanvullen van de agenda of het lanceren van een open oproep, zal projectrealisatie vertragen - Risico dat projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang uit de boot vallen, door omvang / aard investeerder	
----------------------	---	--	--	--

Vergunningverleners de overheden	- Betere aansluiting op beleidsplannen - Prioriteitsbepaling van complexe projecten door sectoren - Alleen projecten die de overheid van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang vindt, volgen de geïntegreerde procedure - Beter zicht op project en mogelijke alternatieven - Mogelijkheid om de benodigde capaciteit van de organisatie en het beschikbare budget in te schatten - Mogelijkheid om eigen beleid te voeren - Als de geïntegreerde procedure van toepassing: * Confrontatie met afgestemde adviezen "geïntegreerd advies" * Organiseren van beperkt aantal openbare onderzoeken * Minder procedures waarin beslissing onderuit gehaald kan worden - Afhankelijk van frequentie opmaak/aanvullen van de agenda of de open oproep: meer of minder flexibiliteit voor projecten die zich plots manifesteren opportuniteiten of dringende problematieken		- Afhankelijk van frequentie opmaak/aanvullen van de agenda of de open oproep: meer of minder flexibiliteit voor projecten die zich plots manifesteren opportuniteiten of dringende problematieken - Voor Vlaanderen: gedragenheid gedragen door de volledige Vlaamse Regering - Voor kleinere steden en gemeenten: hoe een investeringsagenda opstellen als er misschien maar één of enkele complexe projecten zijn? Moet voor een dergelijk beperkt aantal projecten een open oproep bekostigd worden? - Verantwoorden selectiviteit - Hoe gezamenlijke agenda/oproep opstellen?	
Belanghebbenden (die zich potentieel benadeeld weten)	- Duidelijkheid op welke projecten de overheid wil inzetten - Minder risico om inspraakansen niet te benutten - Voorwerp inspraak duidelijker - Duidelijkheid door "geïntegreerd advies" - Minder kosten om standpunt over te brengen		- Minder inspraakmomenten (minder mogelijkheden om project te vertragen) - Complex project wordt versneld gerealiseerd - Minder vergunningen om juridisch aan te vechten	
Belanghebbenden (die zich potentieel bevoordeeld weten)	- Duidelijkheid op welke projecten de overheid wil inzetten - Complex project wordt versneld gerealiseerd - Duidelijkheid door "geïntegreerd advies"		- Onduidelijkheid over hoe private projecten op agenda te brengen/concurrentie publieke projecten te doorstaan	

Samenleving	- Duidelijkheid over grote complexe projecten waar de overheid op wil inzetten (overheid moet proactief nadenken) - Op elkaar afgestemde regelgeving - Efficiënt gebruik overheidsmiddelen en personeel - Duidelijkheid door "geïntegreerd advies"		- Risico dat de geïntegreerde procedure voornamelijk voor overheidsprojecten wordt aangewend	
Adviserende instanties	- Eenmalige advisering over project - Prioriteitsbepaling van complexe projecten maakt werkschatting mogelijk		- Alle elementen van eenzelfde project op zelfde ogenblik te onderzoeken > intensiever onderzoek - Afstemming en integratie van adviezen noodzakelijk	

4.1.4 Optie 3: De toegang wordt bepaald aan de hand van vaste criteria

Complexe projecten die aan vastgelegde criteria voldoen, vallen binnen het toepassingsgebied van de geïntegreerde procedure.

De keuze van de criteria of de omschrijving van het toepassingsgebied zal het aantal en het type projecten dat via de geïntegreerde procedure verloopt, vastleggen. Hierdoor kan ook een inschatting gemaakt worden van de benodigde capaciteit. Hierbij zal tot uiting moeten komen dat de projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang moeten zijn.

1) Directe effecten voor de doelgroepen

▪ Het werken met criteria maakt het voor de investeerders van in het begin duidelijk welke projecten onder het toepassingsgebied van het decreet complexe projecten vallen. Bovendien gelden criteria zonder onderscheid voor publieke en private projecten.

Zoals bij optie 2, zijn er ook hier een aantal winsten te boeken voor projecten die de geïntegreerde procedure volgen. Zo gaat het onder andere over een globale benadering van het complex project, de vermindering aan studiekosten, een vermindering van het aantal keren dat er toelichting, bijkomende onderbouwing of verdere uitwerking van een projectdeel nodig is, en een op het project afgestemde advisering.

Daarentegen lopen investeerders het risico dat hun project uit de boot valt omdat het project niet aan een van de criteria voldoet, en zo de bestaande procedures naast elkaar moet doorlopen.

▪ Vergunningverlenende overheden zullen een beter zicht op het complex project en de mogelijke alternatieven krijgen, doordat de geïntegreerde procedure begint met de probleemstelling en eindigt met de realisatie van het volledige project in al zijn facetten.

Afhankelijk van de criteria zullen meer of minder projecten onder het toepassingsgebied van de geïntegreerde procedure vallen, waardoor vergunningverlenende overheden een zekere

inschatting kunnen maken van de benodigde capaciteit en het budget, zij het in beperktere mate dan bij een beleidsmatige toegang.

Bovendien is, aangezien de geïntegreerde procedure zou uitmonden in één allesomvattende beslissing, een goede afstemming met de andere bestuursniveaus nodig. Een dergelijke beslissing zal immers bevoegdheden van meerdere bestuursniveaus omvatten.

In vergelijking met optie 2 zal er minder aansluiting op beleidsplannen en/of beleidsdocumenten zijn, wat het voeren van een bepaald beleid mogelijks bemoeilijkt. Daarentegen zal niet verantwoord moeten worden waarom het ene project wel en het andere project niet de geïntegreerde procedure volgt.

Ook hier zijn er voor de vergunningverlenende overheid voordelen: zo worden zij niet langer geconfronteerd met niet-afgestemde adviezen, maar wel met een “geïntegreerd advies”, zullen er minder openbare onderzoeken te organiseren zijn, en zal er een bundeling van de bezwaren komen.

- Voor belanghebbenden zullen de criteria duidelijk maken welke projecten de overheid beschouwt als projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang.

Voor deze projecten zullen er minder inspraakmomenten zijn, maar zal wel duidelijker zijn over wat de inspraak juist gaat. Zo zal een belanghebbende minder risico lopen om inspraakansen mis te lopen, en kan hij over het gehele project zijn standpunt geven. Bovendien zal een bezwaar niet langer verschillende keren herhaald moeten worden in verschillende procedures.

Bovendien zullen er minder vergunningen aan te vechten zijn, wat enerzijds minder vertragend kan werken, maar anderzijds ook kosten uitspaart.

- Ook voor de samenleving zal duidelijk worden welke projecten de overheid als belangrijk genoeg vindt om ze via de geïntegreerde procedure te laten verlopen.

Door de beter op elkaar afgestemde regelgeving zal de overheid efficiënter kunnen omgaan met overheidsmiddelen en –personeel (in vergelijking met de nulloptie, minder efficiënt in vergelijking met optie 2).

- Adviserende instanties zullen slechts op een of twee momenten (afhankelijk van de fase van het project) advies moeten verlenen over eenzelfde project. Zij zullen op die tijdstippen alle elementen van het project kunnen en moeten onderzoeken. Dit onderzoek zal dan ook een intensiever/breder onderzoek zijn.

Afhankelijk van de criteria zullen meer of minder projecten de geïntegreerde procedure volgen. Dit maakt dat adviserende instanties de hun benodigde tijd en middelen beter kunnen inschatten (in vergelijking met de nulloptie, minder makkelijk in te schatten in vergelijking met optie 2).

Daarentegen zal een afstemming van verschillende adviezen noodzakelijk zijn en leiden tot één geïntegreerd advies.

2) Verdelingseffecten

In deze optie is het vooral de investeerder – zowel publiek als privaat – die de meeste voordelen geniet. De projecten die voldoen aan de criteria zullen de geïntegreerde procedure

kunnen volgen, met de winsten die hierbij te boeken zijn (integrale benadering project, afstemming adviezen, ...).

Anderzijds zullen de criteria de “breedte van de toegangsdeur” bepalen. Hierdoor kan enige afstemming betracht worden met de beleidsdocumenten (hoewel het geenszins een vaststaand gegeven is dat de beleidsprioriteiten van de verschillende bestuursniveaus – gewest, provincies-gemeenten) dezelfde is.

Enige inschatting door de overheden van de nodige middelen en mensen voor de projecten die de parallelle procedure volgen, is mogelijk door de selectie van de criteria.

3) Indirecte effecten

- De keuze van de criteria zal bepalend zijn voor het aantal en het type complexe projecten dat via de geïntegreerde procedure verloopt. Criteria kunnen er tevens voor zorgen dat er ruimte is om om te gaan met projecten of problemen van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die zich plots manifesteren.

Daarentegen zullen te ruime criteria de werkdruk verhogen van de betrokken bestuursniveaus en administraties. Het risico bestaat bovendien dat projecten die nog niet rijp zijn, eveneens via de geïntegreerde procedure kunnen verlopen, waardoor deze misschien halverwege de procedure zullen stranden.

- Kleine entiteiten kunnen projecten via de geïntegreerde procedure laten verlopen, op voorwaarde dat deze projecten voldoen aan de gestelde criteria.

- Wat betreft de effecten voor de lokale besturen, kan verwezen worden naar de hierboven besproken effecten. Lokale besturen kunnen onder verschillende categorieën doelgroepen vallen: zij kunnen zelf initiatiefnemer zijn van een complex project, dan wel vergunningverlenende overheid, adviserende instantie of belanghebbende persoon.

Als overheid zullen zij met de andere bestuursniveaus moeten samenwerken, gezien een complex project meerdere aspecten omvat, waarbij deze aspecten tot de bevoegdheid van verschillende overheden kan behoren.

- De huidige regeling raakt het belang van het kind niet rechtstreeks, noch heeft het een bijzondere weerslag op de categorie kinderen en jongeren. Voor de huidige regeling is geen kind- en jongere-effectrapport opgesteld.⁵⁹

- Een aan de hand van vaste criteria bepaalde toegang tot de geïntegreerde procedure heeft geen maatschappelijke uitsluiting tot gevolg en creëert evenmin armoede. De sectorspecifieke doelstellingen en concrete maatregelen, zoals opgenomen in het Vlaams actieplan armoedebestrijding, vinden aldus geen toepassing.

- Het gebruik van criteria voor het bepalen van de toegang tot de geïntegreerde procedure heeft geen uitstaans met projecten in Brussel. De geïntegreerde procedure betreft aspecten van gewestbevoegdheid en zal als such niet van toepassing zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De regeling geldt zonder onderscheid voor het gehele Vlaamse Gewest.

⁵⁹ Verplichting opgenomen in art. 6, decreet van 18 juli 2009 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid, *B.S.* 26/09/2008).

In de geïntegreerde procedure zal voorzien worden in openbare onderzoeken en inspraakmomenten overeenkomstig het Europeesrechtelijk kader, zodat Brussel, waar nodig, kan reageren en deelnemen.

4) Vergelijkingstabel van alle effecten

Doelgroepen en betrokken partijen	Baten		Kosten	
	Omschrijving	schatting	omschrijving	schatting
Investeerders	- Duidelijkheid welke projecten de geïntegreerde procedure volgen - Makkelijkere toegang voor private projecten - Als de geïntegreerde procedure van toepassing: * globale benadering van project * minder kosten door minder afzonderlijke onderzoeken * afstemming van adviezen * door gebundelde inspraakmomenten, slechts beperkt aantal keren projectdelen moeten toelichten/verdedigen - Minder vergunningen juridisch aan te vechten		- Risico om uit de boot te vallen omdat men niet aan een van de criteria voldoet	

Vergunningverleners de overheden	- Beter zicht op project en mogelijke alternatieven - Alleen projecten die de overheid van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang vindt, volgen de geïntegreerde procedure - (Beperkte) mogelijkheid om de benodigde capaciteit van de organisatie en het beschikbare budget in te schatten - Als geïntegreerde procedure van toepassing: * Confrontatie met afgestemde adviezen "geïntegreerd advies" * Organiseren van beperkt aantal openbare onderzoeken * Minder procedures waarin beslissing onderuit gehaald kan worden - Toepasbaarheid van geïntegreerde procedure minder betwistbaar (t.o.v. argumentatie selectiviteit bij optie 2) - Beter afgestemde regelgeving		- (Beperkte) mogelijkheid om de benodigde capaciteit van de organisatie en de beschikbare budgetten in te schatten - Goede afstemming met andere bestuursniveaus nodig - Minder aansluiting op beleidsplannen en/of beleidsdocumenten (in vergelijking met optie 2) - Prioriteitsbepaling van complex projecten zal slechts kunnen blijken door selectie van criteria	
Belanghebbenden (die zich potentieel benadeeld weten)	- Duidelijkheid welke projecten de overheid belangrijk genoeg vindt om de procedure te laten volgen - Voorwerp inspraak duidelijker - Minder risico om inspraakansen niet te benutten - Duidelijkheid door "geïntegreerd advies" - Minder kosten om standpunt over te brengen		- Complex project wordt versneld gerealiseerd - Minder inspraakmomenten (minder mogelijkheden om project te vertragen) - Minder vergunningen om juridisch aan te vechten	
Belanghebbenden (die zich potentieel bevoordeeld weten)	- Duidelijkheid over welke projecten de overheid belangrijk genoeg vindt om de geïntegreerde te laten volgen - Complex project wordt versneld gerealiseerd - Duidelijkheid door "geïntegreerd advies"			

Samenleving	- Duidelijkheid over welke projecten de overheid belangrijk genoeg vindt om de procedure te laten volgen - Op elkaar afgestemde regelgeving - Efficiënter gebruik overheidsmiddelen en personeel (i.v.m. optie 1) - Duidelijkheid door “geïntegreerd advies”		- Minder efficiënt gebruik overheidsmiddelen en personeel (i.v.m. optie 2)	
Adviserende instanties	- Eenmalige advisering over project - Efficiëntere inschatting tijds- en middelenbesteding mogelijk (i.v.m. optie 1)		- Alle elementen van eenzelfde project op zelfde ogenblik te onderzoeken > intensiever onderzoek - Minder efficiënte inschatting tijds- en middelenbesteding mogelijk (i.v.m. optie 2) - Afstemming en integratie van adviezen noodzakelijk	

4.1.5 Keuze en motivering van de optie

Hoewel aanvankelijk optie 2 de voorkeur genoot (beleidsmatige toegang), bleek dat ook optie 3 (gebruik van criteria) zijn merites had.

Om de voordelen van beide opties te behouden, wordt ervoor geopteerd om een **“gecombineerde” toegang** te voorzien, zo zal een bepaald project moeten voldoen aan criteria én zal de overheid een startbeslissing moeten nemen.

Aangezien het Decreet Complexe Projecten een invulling wil geven aan de huidige “legistieke leemte” die bestaat voor projecten die een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces noodzakelijk⁶⁰, zal het decreet dit zeker als criterium bevatten.

Omdat deze ‘legistieke leemte’ evenwel te ruim is om zinvol als toepassingsgebied te kunnen dienen voor de ‘integrale procedure voor complexe projecten’, wordt het toepassingsgebied nader ingeperkt door op te nemen dat het tevens moet gaan om een project dat van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang is.

Door te werken met criteria zal het risico maximaal beperkt worden dat projecten aangevochten worden doordat deze projecten ‘de verkeerde procedure’ doorlopen hebben.⁶¹

Deze manier van werken geeft ook de meeste flexibiliteit om in te spelen op opportuniteiten of urgente problemen die boven water komen.⁶²

⁶⁰ Deze projecten kunnen momenteel niet terugvallen op één onderling op elkaar afgestemde, integrale en overkoepelende procedure. Dit zal evenmin het geval zijn als de omgevingsvergunning gerealiseerd wordt, die regeling zal immers enkel vergunningsstelsels integreren, maar het ruimtelijk planproces onverlet laten.

⁶¹ Cfr. algemene probleemstelling inzake de veelheid aan juridische procedures.

⁶² Cfr. aanbevelingen van de Commissie Bex.

Anderzijds zal een beleidsmatige toegang voorzien worden, maar niet in de vorm van een meerjarige investeringskalender of een open oproep, maar in de vorm van een startbeslissing door de overheid.

Door een dergelijke beslissing blijkt duidelijk dat de overheid/de overheden de schouders willen zetten onder een bepaald project, en behoudt zij de mogelijkheid om een zo correct mogelijke inschatting van middelen en mensen te maken.⁶³

Bovendien kunnen de overheden door het al dan niet nemen van het engagement om een bepaald project nader te onderzoeken, zelf aansturen op het aansluiten op beleidsplannen en/of beleidsdocumenten.⁶⁴

* *

*

4.2 Bevoegdheidsregeling

4.2.1 Doelgroepen en betrokken partijen

Doelgroepen

- De “beslissende overheid”

De gemeentelijke, provinciale en gewestelijke bestuursniveaus die een beslissing nemen in het ruimtelijk planproces (de gemeenteraad, de provincieraad en de Vlaamse Regering) of in de vergunningsprocedures (onder andere het college van burgemeester en schepenen⁶⁵, de gemeenteraad⁶⁶, de deputatie⁶⁷, de Vlaamse Regering⁶⁸, Polders en Wateringen).

- De “niet-beslissende overheid”

Om de beoogde versnelling en integratie te bekomen die het decreet Complexe Projecten naar voren schuift, is het ideaal dat slechts één overheid optreedt als “beslissende overheid” (vanuit het beoogde “concentratie-effect”).

Dit impliceert dat getracht moet worden de bevoegdheid die de verschillende overheden hebben, in handen van één overheid te brengen. Dit houdt dus in dat andere overheden de hun toegewezen bevoegdheden niet langer uitoefenen.

- De “beslissende instanties”

Vergunningverlenende instanties en/of ambtenaren, waaronder de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar⁶⁹, de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar⁷⁰, het agentschap Onroerend Erfgoed⁷¹, het agentschap Zorg en Gezondheid⁷²,

⁶³ Algemeen beginsel behoorlijk bestuur, cfr. de aanbevelingen van de Commissie Sauwens en de Commissie Berx.

⁶⁴ Cfr. de aanbevelingen van de Commissie Sauwens.

⁶⁵ Bv. stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning klasse 2.

⁶⁶ Bv. de beslissing ivm zaak van de wegen.

⁶⁷ Bv. de milieuvergunning klasse 1, of machtiging als waterloopbeheerder.

⁶⁸ Bv. stedenbouwkundige vergunning in de bijzondere procedure, beroep tegen milieuvergunning.

⁶⁹ Bv. stedenbouwkundige vergunning in de bijzondere procedure.

⁷⁰ Bv. stedenbouwkundige vergunning in de bijzondere procedure.

⁷¹ Bv. toelating voor instandhoudings- en onderhoudswerken aan beschermde monumenten, stads- of dorpsgezichten en interieurs.

⁷² BV. de voorafgaande vergunning voor de realisatie van een woonzorgcentrum, een centrum voor kortverblijf, een dagverzorgingscentrum, een serviceflatgebouw of een centrum voor herstelverblijf

- De projecteigenaar/initiatiefnemer:

Zowel overheden als private ontwikkelaars kunnen het initiatief nemen voor een complex project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang.

Voor hen is van belang te weten wie instaat voor het nemen van de 'beslissingen'.

Betrokken partijen

- Maatschappij.

De burger kan er belang bij hebben dat een bepaald complex project tot een goed einde gebracht wordt, omwille van de voordelen (mobiliteit, werk, flankerende maatregelen) die dit met zich meebrengt.

- Politiek.

De wijze waarop bevoegdheden uitgeoefend worden, heeft een invloed op de perceptie van beleidsvoering.

4.2.2 Optie 1: Geen decreet – de huidige bevoegdheidsverdeling blijft

Directe effecten

- Indien de huidige bevoegdheidsverdeling zou blijven gelden, kan elke 'beslissende' overheid inzetten op haar eigen beleid. Indien een project niet kadert binnen dit beleid, kan de beslissende overheid – op rechtsgeldige wijze welteverstaan – een beslissing nemen waardoor het project niet gerealiseerd wordt, dan wel voorwaarden koppelen aan de realisatie van het betrokken project. Hierbij zal zij rekening moeten houden met gevraagde adviezen en ontvangen reacties van burgers, maar kan zij hier op gemotiveerde wijze van af wijken⁷³. Het is mogelijk dat de 'beslissende' overheid in één procedure, in een andere procedure aangewezen is als adviesinstantie, waardoor deze overheid zich meerdere keren uitspreekt over hetzelfde project.

- Slechts in een beperkt aantal gevallen kan er sprake zijn van 'niet-beslissende' overheden, meer bepaald in die gevallen waar de regelgeving voorziet in de mogelijkheid van bevoegdheidsdelegatie/overdracht. (vb. in de VCRO is dit ingeschreven voor de planningsbevoegdheid). Daar waar dit mogelijk is, zal de 'niet-beslissende' overheid haar bezorgdheden kunnen meegeven op het moment dat deze overheid beslist tot overdracht/delegatie aan een andere overheid. Hierdoor kan de bevoegdheid in handen komen van de overheid die het meest geschikt is om een beslissing te nemen.

- Wat de betrokken instanties kunnen uitvoering geven aan een eigen beleid. Zo zullen zij, zoals de beslissende overheid, beslissen over het al dan niet verlenen van een toelating/machtiging, dan wel voorwaarden opleggen. Ook hier is het zo dat deze instanties op meerdere momenten geconfronteerd kunnen worden met eenzelfde project.

- Deze optie bevat de mogelijkheid voor een initiatiefnemer/projecteigenaar om bij de verschillende betrokken overheden en instanties te toetsen of het project haalbaar is. Als een van de overheden of instanties reeds uitdrukkelijk te kennen geeft niet achter het project te

⁷³ Tenzij het hier zou gaan om supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.

(kunnen) staan, kan de initiatiefnemer/projecteigenaar overwegen de andere procedures niet te doorlopen. Deze persoon zal, wil hij zijn project realiseren, immers de verschillende procedures moeten doorlopen, met de verschillende bevoegde overheden, wat tijd en kosten met zich meebrengt. Bovendien loopt hij het risico dat in deze procedures enerzijds verschillende adviezen gegeven worden, ingegeven vanuit een bepaalde bekommernis, en anderzijds dat eenzelfde bezwaar meermaals gegeven wordt. Bovendien betekenen meerdere beslissingen ook meerdere mogelijkheden tot juridisch aanvechten.

- De nadelen van het behoud van de huidige bevoegdheidsregeling voor de maatschappij werden reeds opgenomen in deel 2.1 “Aanleiding”. Enkele hiervan zijn de onzekerheid of strategisch belangrijke projecten alle nodige vergunningen/ beslissingen verkrijgen, waarbij sectorale regelgeving voor fricties kan zorgen. Ook het inefficiënt gebruik middelen en personeel komt soms ten laste van de samenleving.

- Door de versnippering aan nodige beslissingen en adviezen kan het voorvallen dat de overheid/overheden als minder slagkrachtig overkomt: beslissingen blijven uit of latere beslissingen verzwaren de uitvoering van eerdere beslissingen,... Wel komen de verschillende sectorale belangen hier tot hun recht, daar deze meegenomen worden in de verschillende beslissingen/adviezen.

Verdelingseffecten

Voor de initiatiefnemer/projecteigenaar verliest bij deze optie: hij dient verschillende procedures sequentieel te doorlopen dan wel één procedure, waarbij de verschillende betrokken overheden toch nog elk hun goedkeuring dienen te verlenen aan een project.

Hierdoor verliest hij niet alleen kostbare tijd en middelen, maar moet hij eenzelfde project telkens verdedigen en aanpassen, zonder garantie dat hij alle benodigde vergunningen krijgt, en deze vergunningen samen een realistisch uitvoerbaar project toelaten.

Ook de overheid verliest hier, aangezien deze het project in meerdere fases moet beoordelen, als plannende overheid, vergunningverlener, toelatingverlener, adviesinstantie, ...

Indirecte effecten

Het zijn juist de nadelen van de huidige situatie die hebben geleid tot het oprichten van de Commissie Berx en Sauwens. Deze commissies hadden als opdracht te onderzoeken op welke wijze complexe projecten sneller gerealiseerd kunnen worden.

De bevoegdheidsregeling heeft geen specifieke effecten naar kleine entiteiten toe.

Wat betreft de effecten voor de lokale besturen, kan verwezen worden naar de hierboven besproken effecten. Lokale besturen kunnen vallen onder de categorie ‘beslissende’ overheid, ‘niet-beslissende’ overheid, adviesinstantie dan wel initiatiefnemer/projecteigenaar.

De bevoegdheidsregeling raakt het belang van het kind niet rechtstreeks, noch heeft het een bijzondere weerslag op de categorie kinderen en jongeren. Voor de huidige regeling is geen kind- en jongere-effectrapport opgesteld.

De bevoegdheidsregeling heeft evenmin een invloed op maatschappelijke uitsluiting of de creatie van armoede. De sectorspecifieke doelstellingen en concrete maatregelen, zoals opgenomen in het Vlaams actieplan armoedebestrijding, vinden aldus geen toepassing.

Deze optie gaat uit van de huidige bevoegdheidsregeling, en brengt dus geen wijziging aan in de toepasbaarheid in Brussel en het effect van de regelgeving op de band met Vlaanderen.

Vergelijkingstabel van alle effecten

Doelgroepen en betrokken partijen	Baten		Kosten	
	Omschrijving	schatting	omschrijving	schatting
"Beslissende" overheid	- Eigen beleid kan ten volle spelen - Beslissing kan niet tegengehouden worden door andere sectorale belangen - Meest geschikte niveau volgens bestaande regelgeving		- Mogelijkheid dat 'beslissende' overheid op andere momenten geconfronteerd wordt met zelfde project als adviesinstantie	
"Niet-beslissende" overheid	- In de gevallen waar afspraken rond bevoegdheden mogelijk zijn: eigen bezorgdheden kunnen meegeven - Moedigt het nemen van verantwoordelijkheden aan		- Slechts in beperkt aantal gevallen bevoegdheden kunnen overdragen - Geen mogelijkheid van verschuilingsmechanisme	
"Betrokken instanties"	- Eigen beleid kan ten volle spelen - Beslissing kan niet tegengehouden worden door andere sectorale belangen - Meest geschikte niveau volgens bestaande regelgeving		- Mogelijkheid dat eenzelfde instantie op meerdere momenten met hetzelfde project geconfronteerd wordt (als adviesinstantie, toelatingverlenende instantie, , ...)	
Projecteigenaar/ initiatiefnemer"	- Haalbaarheid van project kunnen aftoetsen bij diverse overheden/instanties		- Moet meerdere overheden en instanties contacteren om één project te realiseren - Risico op tegenstrijdige signalen vanuit zelfde bestuursniveau - Langere doorlooptijd door sequentieel spoor - Risico meerdere inspraakmomenten (risico herhaling zelfde bezwaren) - Meerdere beslissingen die juridisch aangevochten kunnen worden	

Maatschappij	- Meest geschikte niveau volgens bestaande regelgeving - Projecten die onvoldoende gedragen worden door de 'beslissende' overheden of instanties worden niet gerealiseerd		- Onzekerheid of strategisch belangrijke projecten alle nodige vergunningen/ beslissingen verkrijgen - Sectorale regelgeving kan voor fricties zorgen - Inefficiënt gebruik middelen en personeel overheden	
Politiek	- Sectorale overwegingen worden ten volle gegarandeerd - Door mogelijkheid overdracht bevoegdheden: Meest geschikt niveau Nemen van verantwoordelijkheid		- Minder slagkrachtig, doordat ruimtelijk-strategische projecten niet steeds gerealiseerd worden - Mogelijkheid van tegenstrijdige signalen kan vreemd overkomen	

4.2.3 Optie 2: Vrijwillige bevoegdheidsoverdracht

Directe effecten voor de doelgroepen

▪ Deze optie maakt het mogelijk voor de 'beslissende' overheid om maatwerk af te leveren. Hierbij zal de overheid wel rekening moeten houden met de voorwaarden en bezorgdheden die andere 'niet-beslissende' overheden hebben geuit. De nieuwe procesaanpak zal er toe moeten leiden dat een complex project niet geblokkeerd wordt door een overheid die enerzijds geen beslissing wil nemen maar ook de bevoegdheid niet wil overdragen.

Deze overheid/overheden zullen wel tijd en energie moeten steken in deze procesaanpak alsook in het rekening houden met en integreren van sectoraal meegegeven bezorgdheden.

Een overheid kan er ook voor opteren om zijn bevoegdheid te behouden, waarbij de effecten spelen die vermeld staan bij optie 1. Het is aldus mogelijk is deze situatie dat meerdere overheden nog steeds een beslissing nemen om een complex project finaal gepland en vergund te krijgen.

▪ 'Niet-beslissende' overheden kunnen hun bezorgdheden of voorwaarden meegeven aan de beslissende overheid, waardoor maatwerk gerealiseerd kan worden. Deze overheden zullen dan ook hun verantwoordelijkheid moeten opnemen, zowel bij het onderzoeken van het project in relatie tot eigen beleid, maar ook wat betreft verdere opvolging van een project. Door vrijwillig een andere overheid beslissingsbevoegdheid te geven, hebben zij zicht op de inzet van middelen en mensen. Hierover kunnen bovendien afspraken gemaakt worden.

▪ Ook de betrokken instanties kunnen hun bezorgdheden of voorwaarden meegeven aan de beslissende overheid, wat maatwerk mogelijk maakt. Ook hier is het dat de betrokken instanties hun verantwoordelijkheid zullen moeten opnemen indien zij hun bevoegdheid willen afstaan.

Anderzijds is het ook mogelijk dat een betrokken instantie haar eigen beleid volledig zelf wil uitvoeren, tot en met het nemen van de beslissingen. M.a.w. deze instantie kan haar bevoegdheden behouden, wat er toe zal leiden dat een initiatiefnemer/projecteigenaar de toelating, machtiging, vergunning,... toch nog steeds zal moeten verkrijgen van die instantie.

- Voor de initiatiefnemer/projecteigenaar impliceert een overdracht van bevoegdheden een groter draagvlak bij de betrokken overheden en instanties. Immers, deze kunnen zich vinden in een bepaald project, al dan niet met bijkomende voorwaarden of bezorgdheden waarmee rekening gehouden moet worden. Bovendien zal er ook een verminderd risico zijn op het aanvechten door overheden of instanties van een bepaalde beslissing, als in deze beslissing rekening werd gehouden met de geuite voorwaarden en bekommernissen.

Daarentegen betekent de vrijwilligheid van overdracht, dat bepaalde overheden of instanties ervoor kunnen opteren om hun bevoegdheid te behouden, waardoor er toch nog aparte vergunningen/toelatingen/machtigingen/... gevraagd en bekomen moeten worden om tot effectieve realisatie van een complex project te kunnen overgaan. Dit houdt een risico in van uitstel van beslissingname of zelfs tot afstel van het project in laatste orde.

- Voor de maatschappij heeft de vrijwillige overdracht als voordeel dat er niet alleen een groter draagvlak is om een complex project maar ook dat de meest geschikte overheid de beslissing neemt. Bovendien is maatwerk mogelijk, wat een meerwaarde biedt voor het complexe project. Anderzijds bestaat het risico dat – doordat de overdracht berust op vrijwilligheid – een overheid of instantie zelf volledig uitvoering wil geven aan haar beleid, met bijkomend risico op de slagkracht van de overheid en op de doorlooptijd van het project.

- Deze optie geeft het meest uiting van respect van het subsidiariteitsbeginsel ten opzichte van de overheden. De meest geschikt geachte overheid zal de nodige beslissing(en) kunnen nemen, rekening houdend met sectorale bekommernissen, bezorgdheden van andere bestuursniveaus en reacties van burgers. Keerzijde is dat de overheid/overheden inboet(en) aan slagkracht.

Verdelingseffecten

Zoals aangegeven heeft deze optie voor- en nadelen voor de verschillende doelgroepen en betrokken partijen. Welke keerzijde van de medaille verkozen wordt, zal afhangen van hoe men wil omgaan met de betrokken overheden en instanties.

Indirecte effecten

Het subsidiariteitsbeginsel speelt in deze optie ten volle. Anderzijds wordt hierdoor ingeboet aan slagkracht.

De bevoegdheidsregeling heeft geen specifieke effecten naar kleine entiteiten toe.

Wat betreft de effecten voor de lokale besturen, kan verwezen worden naar de hierboven besproken effecten. Lokale besturen kunnen vallen onder de categorie 'beslissende' overheid, 'niet-beslissende' overheid, adviesinstantie dan wel initiatiefnemer/projecteigenaar.

De bevoegdheidsregeling raakt het belang van het kind niet rechtstreeks, noch heeft het een bijzondere weerslag op de categorie kinderen en jongeren. Voor de huidige regeling is geen kind- en jongere-effectrapport opgesteld.

De bevoegdheidsregeling heeft evenmin een invloed op maatschappelijke uitsluiting of de creatie van armoede. De sectorspecifieke doelstellingen en concrete maatregelen, zoals opgenomen in het Vlaams actieplan armoedebestrijding, vinden aldus geen toepassing.

De bevoegdheidsregeling op basis van vrijwillige overdracht of delegatie van bevoegdheden brengt geen wijziging aan in de toepasbaarheid van de regelgeving in Brussel en heeft evenmin effect op de band met Vlaanderen.

Vergelijkingstabel van alle effecten

"beslissende overheid"	- Beslissingen worden genomen door meest aangewezen niveau - Maatwerk mogelijk - Nieuwe procesaanpak om blokkering te voorkomen - Verminderd risico op betwistingen door andere bestuursniveaus/instanties		- Sectorale belangen kunnen een complex project hinderen - Risico dat concentratie-effect niet bereikt wordt - Tijd & energie voor goed uitwerken kadering procesaanpak - Energie om belangen vanuit andere sectoren en bestuursniveaus (vergt nodige capaciteit) te verweven met eigen belangen en tot één standpunt te herleiden	
"niet-beslissende overheid"	- Kunnen sectorale bezorgdheden meegeven aan "beslissende overheid" - Kunnen voorwaarden stellen aan afstaan van bevoegdheden - Zicht op inzet van middelen en mensen (via afspraken)		- Moeten verantwoordelijkheid nemen ('alle kaarten op tafel')	
"betrokken instanties"	- Kunnen sectorale bezorgdheden meegeven aan "beslissende overheid" - Kunnen voorwaarden stellen aan afstaan van bevoegdheden		- Moeten verantwoordelijkheid nemen ('alle kaarten op tafel')	
De projecteigenaar/ initiatiefnemer	- Groter draagvlak bij betrokken overheden en instanties - Als overdracht, overheden en instanties op eenzelfde lijn (verhoogd draagvlak) - Verminderd risico op betwistingen door andere bestuursniveaus/instanties		- Risico dat sectorale bekommernissen besluitvorming tegenhouden - Risico dat bestuursniveaus niet op dezelfde lijn zitten, met uitstel / afstel van project tot gevolg - Risico op uitstel besluitname	

Maatschappij.	- Beslissingen worden genomen door meest aangewezen niveau - Maatwerk voor elk complex project		- Minder slagkrachtige overheid - Risico op langdurige besluitvormingsprocedure	
Politiek	- Gedragenheid van project - Respecteren van het subsidiariteitsbeginsel - Opnemen van verantwoordelijkheid		- Minder slagkrachtig	

4.2.4 Optie 3: Automatische bevoegdheidsoverdracht krachtens het decreet

Directe effecten voor de doelgroepen

▪ Door te voorzien in een automatische bevoegdheidsoverdracht of bevoegdheidstoewijzing, wordt het concentratie-effect bereikt, en is slechts 1 overheid de 'beslissende' overheid. Deze overheid wint enorm aan slagkracht, want kan - los van bezorgdheden of bekommernissen – een beslissing nemen. Vanzelfsprekend gaat zij dit uiteraard niet doen, want dit zou het risico op betwistingen door de andere 'niet-beslissende' overheden enorm vergroten. Wel zal deze overheid haar eigen belangen moeten afwegen met de belangen vanuit andere bestuursniveaus en beleidsdomeinen, en deze belangen in één standpunt verenigen.

Een automatische toewijzing van bevoegdheid heeft het risico dat de aangewezen overheid niet noodzakelijk de meest geschikte overheid is om de beslissing(en) te nemen en dat er niet noodzakelijk aansluiting bestaat bij het politiek draagvlak voor een complex project.

▪ Een 'niet-beslissende' overheid zou zich kunnen verschuilen achter een automatische bevoegdheidstoewijzing, gezien zij minder verantwoordelijkheid moet opnemen. Bovendien loopt zij het risico dat bepaalde belangen niet worden meegenomen of dat beslissingen ingaan tegen een vooropgesteld beleid. Zij kunnen hiertegen niets doen, buiten juridisch de eindbeslissing aan te vechten (wat de verstandhouding tussen overheden allerminst ten goede komt).

▪ De effecten die spelen bij de 'niet-beslissende' overheid, spelen eveneens bij de betrokken instanties. Er zijn geen garanties dat sectorale bezorgdheden worden meegenomen. Zij hebben wel de mogelijkheid om deze kenbaar te maken via de door hun uitgebrachte adviezen.

▪ Een initiatiefnemer/projecteigenaar ziet zijn project sneller gepland en vergund worden, en zal slechts één beslissing hebben waartegen in beroep kan worden gegaan. Anderzijds loopt hij wel een vergroot risico van aanvechtingen, juist doordat door de automatische bevoegdheidsregeling overheden of instanties zich genoodzaakt kunnen voelen in beroep te gaan wegens onvoldoende rekening met eigen bekommernissen of bezwaren. Het feit dat een beslissing is genomen, houdt met andere woorden geen enkele garantie in naar draagvlak toe.

▪ De maatschappij heeft baat bij een slagkrachtige overheid, die besluiten kan nemen binnen een redelijke termijn. Belangrijke complexe projecten zullen dan ook versneld

gerealiseerd kunnen worden. Anderzijds is ook hier het risico dat er een verminderd draagvlak bestaat, doordat niet steeds de meest aangewezen overheid het besluit neemt.

- Deze optie heeft de omgekeerde effecten voor de politiek als optie 2. Immers, er wordt enorm gewonnen op vlak van daadkracht en besluitvaardigheid, maar dit gaat ten koste van het subsidiariteitsbeginsel en het respecteren van de eigenheid van de verschillende bestuursniveaus.

Verdelingseffecten

Zoals aangegeven heeft deze optie voor- en nadelen voor de verschillende doelgroepen en betrokken partijen. Welke keerzijde van de medaille verkozen wordt, zal afhangen van hoe men wil omgaan met de betrokken overheden en instanties.

Indirecte effecten

Het principe van slagkrachtige overheid speelt in deze optie ten volle. Hierdoor geraakt het subsidiariteitsbeginsel op de achtergrond.

De bevoegdheidsregeling heeft geen specifieke effecten naar kleine entiteiten toe.

Wat betreft de effecten voor de lokale besturen, kan verwezen worden naar de hierboven besproken effecten. Lokale besturen kunnen vallen onder de categorie 'beslissende' overheid, 'niet-beslissende' overheid, adviesinstantie dan wel initiatiefnemer/projecteigenaar.

De bevoegdheidsregeling raakt het belang van het kind niet rechtstreeks, noch heeft het een bijzondere weerslag op de categorie kinderen en jongeren. Voor de huidige regeling is geen kind- en jongere-effectrapport opgesteld.

De bevoegdheidsregeling heeft evenmin een invloed op maatschappelijke uitsluiting of de creatie van armoede. De sectorspecifieke doelstellingen en concrete maatregelen, zoals opgenomen in het Vlaams actieplan armoedebestrijding, vinden aldus geen toepassing.

De bevoegdheidsregeling op basis van verplichte overdracht van bevoegdheden brengt geen wijziging aan in de toepasbaarheid van de regelgeving in Brussel en heeft evenmin effect op de band met Vlaanderen.

Vergelijkingstabel van alle effecten

"beslissende overheid"	- Sectorale belangen kunnen een complex project niet hinderen - Concentratie-effect wordt bereikt - Slagkrachtig, want besluitvorming eenvoudiger		- Moet eigen belangen afwegen met belangen vanuit andere sectoren en bestuursniveaus (vergt nodige capaciteit) en tot één standpunt herleiden - Standpunt moet gedragen zijn en nodige garanties bieden voor sectorale belangen om betwisting te voorkomen - Niet noodzakelijk aansluiting bij politiek draagvlak	
------------------------	---	--	---	--

"niet-beslissende overheid"	- Mogelijkheid van "verschuilingsmechanisme"		- Risico dat sectorale bezorgdheden niet meegenomen worden - Geen mogelijkheid om een ongewenste uitkomst tegen te houden - Risico dat "beslissende overheid" niet meest aangewezen overheid is - Fnuikt het nemen van verantwoordelijkheid - Risico dat geen rekening wordt gehouden met de eigenheden van 'niet-beslissende' overheid	
"betrokken instanties"	- Mogelijkheid van "verschuilingsmechanisme"		- Risico dat sectorale bezorgdheden niet meegenomen worden - Geen mogelijkheid om een ongewenste uitkomst tegen te houden - Fnuikt het nemen van verantwoordelijkheid	
De projecteigenaar/ initiatiefnemer	- Project kan moeilijker tegengehouden worden op grond van sectorale of regionale bekommernissen - Geen uitstel van besluitname		- Groter risico op betwistingen door andere bestuursniveaus/instantie - Risico op minder draagvlak bij betrokken overheden en instanties	
Maatschappij.	- Slagkrachtige overheid - Snelle besluitvormingsprocedure - Ruimtelijk-strategische projecten worden versneld gerealiseerd		- Beslissingen worden niet noodzakelijk genomen door meest aangewezen niveau - Risico op verschuilingsmechanismen voor overheden/instanties - Kans op minder draagvlak	
Politiek	- Slagkrachtig - Ruimtelijk-strategische projecten worden versneld gerealiseerd		- Project niet noodzakelijk gedragen - Minder respect voor het subsidiariteitsbeginsel - Risico dat verantwoordelijkheid niet wordt opgenomen - Tegen nieuwe procesaanpak in (overleg cultuur, gezamenlijk naar oplossing zoeken)	

4.2.5 Keuze en motivering van de optie

Zowel optie 2 als optie 3 hebben voor- en nadelen voor de verschillende doelgroepen en betrokken partijen, en maken deel uit van één medaille.

Wat betreft de bevoegdheden die versnipperd zijn tussen verschillende bestuursniveaus is niet meer dan goed beleid dat deze bestuursniveaus gerespecteerd worden. Aldus zal de bevoegdheidsregeling daar op vrijwillige basis moeten gebeuren. Via overeenkomsten kunnen dan de bezorgdheden en voorwaarden meegegeven worden. Wel zal zo snel mogelijk duidelijk moeten zijn wie de bevoegde overheid is om beslissingen te nemen.

Anders is het voor de verschillende betrokken instanties. Deze instanties behoren steeds tot een bepaald bestuursniveau, waarbij er vanuit gegaan wordt dat mogelijke bezorgdheden binnen eenzelfde bestuursniveau uitgeklaard moeten en kunnen worden.

Voor wat betreft beslissingsbevoegdheden van betrokken instanties wordt dan ook geopteerd voor een automatische bevoegdheidstoewijzing, waarbij de bevoegdheden van entiteiten (agentschappen, diensten, ambtenaren, ...) toekomt aan de politieke overheid.

5 Uitwerking, uitvoering en monitoring

5.1 Toegang tot het decreet

5.1.1 Juridisch-technische uitwerking

► *Juridische uitwerking*

▪ Zoals reeds aangegeven, ligt het reeds vast dat de nieuwe procesaanpak in een decreet omgezet wordt, dat de vorm zal aannemen van een 'procedure'decreet. Hierbij wordt niet geraakt wordt aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen zoals die zijn vastgesteld door sectorale regelgeving, zodat projecten steeds op dezelfde manier beoordeeld worden, ongeacht de procedure die ze volgen.

▪ Gezien de legistieke leemte, zal een eerste criterium zijn dat het complex project om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt.

Anderzijds zal een project ook van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang moeten zijn. Het decreet zelf zal niet omschrijven wat dient begrepen te worden onder een complex project van groot maatschappelijk belang of van ruimtelijk strategisch belang.

Dat complex zijn kan blijken uit een aantal vaststellingen, waarbij de memorie van toelichting enkele van deze vaststellingen zal bevatten. Te denken valt aan

- de aard van de omgeving waarin het project gerealiseerd en geïntegreerd moet worden; de verschillende deelaspecten in een ruimtelijke, economische, ecologische en sociale benadering benodigen⁷⁴; de probleemstelling en het programma⁷⁵;
- de toekomstige duurzame ruimtelijke oriëntatie en ontwikkeling van het betreffende gebied; de noodzakelijkheid van het project⁷⁶; het strategisch en bovenlokaal karakter met een voorbeeld- en signaalfunctie.

⁷⁴ Waardoor er een veelheid aan nodige vergunningen, machtigingen en toestemmingen nodig is.

⁷⁵ Een combinatie van (grootschalige) publieke infrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling of herontwikkeling.

⁷⁶ Grootschalige publieke infrastructuur die dringend noodzakelijk zijn omwille van dwingende redenen van het veiligheidsbeleid, het defensiebeleid, het asielbeleid en/of het justitieel beleid of in functie van de verbetering van de woon- en leefomgeving waarbij het project een hefboomeffect bezit, en onderdeel uitmaakt van of een vernieuwingsproces stimuleert.

Doordat grootschalige initiatieven ook van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang moeten zijn, wordt een kwalitatieve dimensie aan de projecten toegevoegd.

Deze dimensie zal meehelpen om de verkeerde perceptie af te blokken dat de beoogde projecten enkel te maken hebben met het 'complexe' karakter van de randvoorwaarden.

Minstens zal voor deze initiatieven van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang een ruimtelijk planproces en/of een alternatievenafweging aan de orde moeten zijn.

Immers, projecten waarvoor er geen ruimtelijk planproces nodig is, zullen via de huidige, bestaande procedures verlopen, of in de toekomst, via de omgevingsvergunning. Via deze laatste procedure worden Vlaamse prioriteiten en adviezen op elkaar afgestemd in een projectvergadering en een syntheseadvies in de Omgevingsvergunningscommissie.

▪ Net zoals het ruimtelijk planproces (RUP) op vandaag start zonder enig voorafgaande beslissing⁷⁷, zal ook het 'geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces voor een complex project' van start gaan via het in concreto ondernemen van demarches door de overheid na afloop van een vooroverleg over een probleemstelling.

Dit vooroverleg over een probleemstelling zal als concept in het decreet opgenomen worden, maar wordt voor het overige zo informeel mogelijk gehouden, met de routeplanner als buitenwettelijke richtlijnen. Deze verkenningsfase zal aan aantal kwaliteitsvoorwaarden van vooroverleg moeten voldoen (cfr. het recente uitvoeringsbesluit inzake de handelingen van algemeen belang).

De startbeslissing of "schriftelijke neerslag van het 'vooroverleg over de probleemstelling" zal ingaan op de kwalificatie van de probleemstelling als een potentieel 'complex project'⁷⁸ en een vooruitblik geven op het (mogelijk) verder verloop van het geïntegreerd vergunningen- en planproces voor dit complex project.

Met de startbeslissing wordt bevestigd dat het project van groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang is en dat een planproces en meerdere vergunningen nodig zijn. De startbeslissing is, als beleids- of beslissingsvoorbereidende handeling, niet aanvechtbaar. Zou men de startbeslissing willen aanvechten, zal dit slechts samen met het voorkeurbesluit kunnen. Met andere woorden, een startbeslissing is dus te vergelijken met bijvoorbeeld de goedkeuring van een plan-MER die (pas) kan worden aangevochten samen met het RUP.

Anderzijds is en blijft het de overheid die oordeelt of een probleemstelling voldoende "gerijpt" is om over te gaan tot het nemen van een startbeslissing. Wanneer na afloop van het vooroverleg de overheid (overheden) zich niet geroepen voelt om in concreto demarches te ondernemen – dus geen startbeslissing te nemen, kan deze rechtsonderhorige (zonder enige betwistingsmogelijkheid van deze 'afwijzing') terugvallen op de momenteel reeds bestaande plan- en vergunningsprocedures.

Welke overheid zal instaan voor de 'schriftelijke neerslag van het vooroverleg van de probleemstelling' en over zal gaan tot het nemen van de startbeslissing, zal wellicht overwegend vanuit de VCRO- plan logica worden bepaald (zie deel: bevoegdheidsregeling).

⁷⁷ En dus zonder een aanvechtbare administratieve rechtshandeling

⁷⁸ Met andere woorden of een project beschouwd kan worden als een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces noodzaakt.

► Technische uitwerking

- Er wordt een handleiding opgemaakt, “routeplanner” genaamd, die de bouwstenen van de procesmatige aanpak zal bevatten.

Gezien het decreet de vorm zal hebben van een ‘procedure’ decreet, zal deze Routeplanner de weg wijzen hoe men stapsgewijze komt van probleemstelling en doelstellingen, over inbreng van belanghebbenden en participatie, alternatievenafweging en trechtering van alternatieven, naar concretisering van de oplossing en uitvoering ervan.

Gezien elk complex project een eigen aanpak vereist, zal de routeplanner geen kant en klare oplossingen bieden, maar wel (zeer gedetailleerde) bouwstenen om het proces tot een goed einde te leiden. Deze bouwstenen zullen niet allemaal gebruikt of gevolgd moeten worden, maar zijn bedoeld om het proces te faciliteren.

Deze routeplanner zal opgebouwd zijn als een webtool, waarin de bouwstenen geduid en de diverse betrokken partijen en hun rol en verantwoordelijkheid in het proces gedefinieerd worden.

De website waarop de routeplanner beschikbaar is, zal tevens melding maken van die projecten die beschouwd worden als van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang.⁷⁹

Deze website zal tevens gebruikt kunnen worden als monitoringssysteem, waar goede en minder goede voorbeelden op terecht komen.

5.1.2 Uitvoering en administratieve lasten

- Om de voordelen van beide opties te behouden, wordt ervoor geopteerd om een “gecombineerde” toegang te voorzien: er wordt zowel gewerkt met criteria als met een beleidsmatige toegang door de overheid/overheden een startbeslissing te laten nemen.

Deze keuze zal zich weerspiegelen in de tekst van het ‘procedure’ decreet, de memorie van toelichting en de routeplanner.

Daarenboven zal de nieuwe procesaanpak een stimulans krijgen door het decreet en omgekeerd, zal het decreet een succes worden door toepassing van de nieuwe procesaanpak.

- Hoewel de procedure, opgenomen in het Decreet Complexe Projecten, administratieve lasten⁸⁰ met zich mee brengt, zullen deze in vergelijking met de bestaande situatie afnemen.

De verschillende procedures worden beter op elkaar afgestemd, waardoor het aantal openbare onderzoeken en het aantal benodigde adviezen vermindert en waardoor weinig gedragen vroegtijdig afgeblokt worden, dus een vermindering in tijdsbesteding, financiële en personele middelen.

⁷⁹ Zie ook voorstel 12 van de Commissie Berx.

⁸⁰ Dit zijn de kosten van de administratieve handelingen die actoren moeten uitvoeren in opdracht van de overheid voor de naleving van wettelijke informatieverplichtingen in ruime zin, ongeacht of zij die handelingen uitvoeren met of zonder een dwingende initiële basis. Deze kosten zijn additioneel ten opzichte van de kosten om de administratie van hun kernproces op orde te hebben en gaan uit van een efficiënte naleving door actoren.

Gelet echter op het feit dat elk complex project uniek is, en aan eigen wetsmatigheden is onderworpen – op vlak van het bekomen van machtigingen, vergunningen, maar ook op vlak van politiek en maatschappelijk draagvlak – is het zeer moeilijk om een kwantitatieve inschatting te maken van de concrete vermindering van de administratieve lasten.

Wel kan er verwezen worden voor wat betreft de huidige situatie naar de voorbeelden die terug te vinden zijn in het rapport van de Commissie Berx “Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten”.

Ook het studiebureau Deloitte heeft een vergelijking gemaakt van de impact van het nieuwe Decreet Complexe Projecten t.o.v. de huidige regelgeving.

Zo lezen enkele van de verwachte effecten bij de implementatie van het Kaderdecreet en Routeplanner

- Mogelijks verminderen het aantal tegenstrijdige adviezen door de participatieve aanpak en het opstellen van een startbeslissing (cfr. engagement verschillende administraties);
- Betere afbakening wanneer politieke besluitvorming nodig is;
- De beslissingen zijn globaler, zodat de gevoeligheden van alle belanghebbenden tezamen op tafel komen. Dit kan het zoeken naar compromissen vergemakkelijken

Het eindrapport is in bijlage gevoegd.

5.1.3 Handhaving

► Preventief

▪ De investeerders zullen moeten aantonen dat hun project beantwoordt aan de criteria die het decreet zal bevatten. Zij zullen dus moeten aangeven dat er een bestemmingswijziging en/of een alternatievenafweging aan de orde zijn.

- Bijkomend zullen ze de overheid ook moeten overtuigen dat hun project een groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang heeft.

Aldus houdt de overheid die de startbeslissing neemt, de sleutel in de hand om misbruik van de geïntegreerde procedure te voorkomen.

Een overheid zal maar een startbeslissing nemen nadat deze overheid en de investeerder geïnformeerd hebben bij de andere overheden naar hun standpunt.

Zijn er bevoegdheden van meerdere overheden in het spel, zal er immers een schriftelijke overeenkomst gesloten moeten worden tussen de bevoegde bestuursniveaus (zie hierboven, onderdeel 2. Bevoegdheidsregeling). Beschouwt een overheid een bepaald project als onvoldoende complex of zonder groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang, zal deze overheid niet geneigd zijn om mee de schouders onder het betrokken project te zetten.

▪ Ook is het zo dat een besluit dat in het kader van de geïntegreerde procedure genomen wordt, een verordenend karakter heeft, voor wat betreft het ruimtelijk planonderdeel. Als het gaat over een besluit dat door de Vlaamse Regering genomen wordt,

moet een dergelijk besluit voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving⁸¹.

► **Curatief - punitief**

▪ Er worden geen aparte bepalingen voorzien voor wat betreft handhaving. Zoals voor de doelstellingen en de inhoudelijke verplichtingen geldt ook hier dat de handhabingsbepalingen van de sectorale regelgeving blijven gelden.

In de sectorale regelgeving moet wel een verwijzing naar het projectbesluit komen, aangezien dit begrip als dusdanig niet in de sectorale regelgeving voorkomt.

• Een projectbesluit kan ook operationele afspraken bevatten die – ook momenteel – niet onder sectorale regelgeving vallen. Een voorbeeld is de afspraak die de verhouding vastlegt tussen sluiten en openen van een brug over een waterweg, en dus de wachttijd voor ofwel de schepen ofwel het autoverkeer.

Afhankelijk van de wijze waarop dergelijke afspraken in het projectbesluit zijn opgenomen, zullen deze ofwel gelinkt kunnen worden aan een bepaald sectoraal handhavingssysteem (vb. als deze geformuleerd zijn als stedenbouwkundige voorwaarde) dan wel zich situeren op het niveau van (inspannings- of resultaats)verbintenissen waarvoor de burgerrechtelijke regeling geldt.

► **Juridische betwistingen**

▪ Het Decreet Complexe Projecten zal niet voorzien in een georganiseerd administratief beroep, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VCRO wat betreft de “reguliere procedure” voor de stedenbouwkundige vergunning of het Milieuvergunningendecreet ten aanzien van de milieuvergunning.

Immers, de complexe projecten die de geïntegreerde procedure volgen, starten in de regel niet met een locatie-gebonden “aanvraag” zoals dat het geval is bij stedenbouwkundige vergunningsaanvragen of milieuvergunningsaanvragen. De startbeslissing impliceert het engagement van de betrokken overheid om een probleemstelling te onderzoeken. Vaak zullen meerdere bestuursniveaus betrokken zijn in de geïntegreerde procedure. Zo zal het projectbesluit in de regel aspecten bevatten die tot meerdere bevoegdheidsniveaus behoren, het besluit wordt dan wel genomen door één overheid, de andere overheden zullen hier achter staan en meegewerkt hebben aan de totstandkoming ervan. Een administratief beroep tegen dergelijk besluit zou in de meeste gevallen behandeld worden door een overheid die ook in het proces betrokken is geweest.

De procesmatige aanpak die het decreet beoogt, moet voldoende garanderen dat tijdens het proces eenieders bekommernissen voldoende aan bod zijn kunnen komen.

• Burgers die menen dat een bepaald project niet voldoet aan de decretaal vastgelegde criteria en dus niet beschouwd kan worden als van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang, zullen dit steeds kunnen aanvechten. Misnoegde burgers hebben steeds de mogelijkheid om beslissingen van de overheid aan te vechten. Wel zal het zo zijn dat deze mogelijkheid – gelet op de ‘klikmomenten’ die in het decreet complexe projecten voorzien zullen worden – op een tijdig moment aangewend moet worden.

⁸¹ Art. 3, gecoördineerde wetten op de Raad van State.

- De Raad van State zal aangewezen worden in het decreet als bevoegd rechtscollege voor beroepen tot schorsing of vernietiging tegen een vastgesteld voorkeursbesluit of projectbesluit. Deze keuze is ingegeven door de ruimtelijke planningscomponent die in elk complex project aanwezig zal moeten zijn, alsmede het feit dat een projectbesluit geldt als meerdere vergunningen, machtigingen en/of toelatingen waarvoor de Raad van State momenteel reeds bevoegd is, zoals de beroepen tegen milieuvergunningen.

Wel zal ingeschreven worden dat een beroep tegen een projectbesluit geen betrekking meer kan hebben op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit. Eens de beroepstermijnen ter zake een voorkeursbesluit zijn verlopen, is dat besluit dus definitief.

- Wat betreft niet naleving van afspraken van een eerder operationeel niveau, waarop geen sectoraal handhavingssysteem van toepassing is, maar zich eerder op burgerrechtelijk vlak bevinden, deze niet-naleving zal aangekaart kunnen worden bij de burgerlijke rechtbanken.

5.1.4 Evaluatie

De leden van de Commissie Berx zijn niet de enigen die het belang van evaluatie en opvolging van de nieuwe procesaanpak inzien.⁸²

Ook de leden van het Politiek Stuurcomité zijn van oordeel dat het belangrijk is de implementatie van diverse acties die worden genomen in het kader van het project 'Versnellen investeringsprojecten' op te volgen en knelpunten te documenteren.

Het Politiek Stuurcomité heeft dan ook zijn akkoord verleend aan de oprichting van een beleidsdomein-overschrijdende ambtelijke commissie die de implementatie van het decreet opvolgt en waar nodig verbetervoorstellen uitwerkt

Deze ambtelijke coördinatie- en evaluatiecommissie zal als opdracht hebben om na te gaan of de genomen maatregelen resulteren in de beoogde versnelling van complexe projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang. De ambtelijke commissie zal enerzijds de in regelgeving vastgelegde procedure beoordelen en anderzijds de wijze waarop de verschillende actoren hun rol in het plannings- en vergunningsproces vervullen. De commissie heeft niet als opdracht concrete dossiers op te volgen en/of aan te sturen.

Op basis hiervan kan deze ambtelijke commissie de nodige voorstellen formuleren over het bijsturen van de regelgeving en de wijze waarop deze regelgeving wordt toegepast (Routeplanner).

In deze ambtelijke commissie zullen minstens de belangrijkste ambtelijke actoren vertegenwoordigd zijn⁸³ en zal voorgezeten worden door de voorzitter van de huidige Task Force.

⁸² Zie o.a. de voorstellen onder punt 1.5 (Planuitwerkingsfase. Naar een compacter besluitvormingsproces: bundeling van procedures en concentratie van vergunningen) en 1.6. (Systematische en publieke opvolging van strategische projecten).

⁸³ De beleidsdomeinen DAR, LNE, MOW en RWO zullen steeds vertegenwoordigd zijn in deze commissie omwille van hun rol als adviesverlener, vergunningverlener of initiatiefnemer.

Ook andere beleidsdomeinen kunnen al dan niet op ad hoc basis worden opgenomen in deze commissie. Het is waarschijnlijk aangewezen om op ad hoc basis ook vertegenwoordigers van lagere overheden en andere grote investeerders (vb. Infrabel, Fluxys, ...) uit te nodigen in deze commissie.

Gezien haar opdracht zal de ambtelijke commissie pas ten volle haar rol kunnen vervullen van zodra het decreet complexe projecten toepassing vindt.

De voorzitter van de Task Force zal een initiatief nemen voor de organisatie van een eerste vergadering van deze coördinatie- en evaluatiecommissie.

* *

*

5.2 Bevoegdheidsregeling

5.2.1 Juridisch-technische uitwerking

► *Juridische uitwerking*

Na de “de facto-opstart” van het geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces voor een complex project moet zo snel mogelijk worden getrancheerd wie de bevoegde overhe(i)d(en) zal (zullen) zijn.

WIE?

Het ideaal blijft dat slechts één overheid als bevoegde overheid wordt aangewezen (vanuit het beoogde “concentratie-effect”).

De bevoegdheid tot besluiten moet kunnen worden overgedragen aan één overheidsorgaan (het ‘concentratie-effect’). Deze moet alle belanghebbenden raadplegen, waaronder ook alle publiekrechtelijke instanties die op grond van de sectorale regelgeving oorspronkelijk bevoegd waren om over een bepaald toestemmingsvereiste te beslissen. Met alle gemaakte opmerkingen moet rekening worden gehouden. Soms moet met andere overheidsorganen ook overeenstemming worden bereikt. De bevoegde overheid neemt vervolgens één besluit, waartegen één rechtsbeschermingsprocedure mogelijk is. Daarmee moet aan alle publiekrechtelijke vereisten voor de uitvoering van het complex project zijn voldaan.

Het is aangewezen dat we inzake de bevoegde overheid maximaal pogen aan te sluiten bij gekende regelen inzake bevoegdheid die voldoende duidelijk zijn. Dat kan zijn een bevoegdheidsregeling inzake de opmaak van plannen of inzake het vergunnen van projecten. Omdat het hier de regelgevende vertaling betreft van een “projectgedreven procesaanpak”, lijkt het aangewezen eerder aan te leunen bij bevoegdheidsregelingen die met (concrete) projecten te maken hebben.

WANNEER

Minstens moet worden opgenomen dat de bevoegdheidsregeling moet zijn uitgeklaard vóór elk beslismoment (en zelfs vóór elke actie die rechtstreeks gekoppeld is aan dat beslismoment zoals het Openbaar Onderzoek over het ontwerp van beslissing).

Bij de Startbeslissing moet ook al worden aangegeven welke overheid bevoegd is voor het verdere proces én dus het Voorkeursbesluit zal nemen.

Iedere rechtsonderhorige die voornemens is een ‘project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces noodzaakt’ te realiseren, kan opteren voor een ‘vooroverleg over een probleemstelling’ met

één of meerdere overheden. Wanneer na afloop van het 'vooroverleg over de probleemstelling' geen enkele overheid zich geroepen voelt om 'in concreto demarches te ondernemen', kan deze rechtsonderhorige (zonder enige betwistingsmogelijkheid van deze 'afwijzing') terugvallen op de 'reguliere' (niet gebundelde) plan- en vergunningsprocedures. De rechtsonderhorige kan ook 'ab initio' of 'en cours de route' opteren voor de reguliere plan- en vergunningsprocedures. Het 'geïntegreerd vergunningen- en planproces voor een complex project' is immers een loutere 'faciliteit' die door de overheid aan initiatiefnemers van complexe projecten wordt geboden, maar is géén verplichting en kan ook nooit een eis zijn/worden vanwege derden-belanghebbenden. Het voorzien van een 'keuzemogelijkheid' heeft overwegend voordelen en één potentieel (maar te nuanceren) nadeel dat een ontoereikende verantwoording hiervan (in de memorie van toelichting bij de regelgeving) vlotter tot een schending van het gelijkheidsbeginsel kan doen besluiten (zie het recent opgelopen 'juridisch trauma' inzake de keuzemogelijkheid tussen het plan-mer-integratiespoor en de DABM-regeling).

► **Technische uitwerking**

5.2.2 Uitvoering en administratieve lasten

Pro memorie.

5.2.3 Handhaving

Pro memorie.

5.2.4 Evaluatie

Zie 5.1.4.

6 Consultatie

► **Inleidend**

1. Commissie Sauwens en de Commissie Berx

Geconfronteerd met de in de inleiding geformuleerde probleemstelling richtte zowel het Vlaams Parlement als de Vlaamse Regering een commissie op, respectievelijk de Commissie Sauwens en de Commissie Berx.

Deze Commissies kregen opdracht om de problemen nader te onderzoeken en aanbevelingen te doen.

De Commissie Sauwens diende eind februari 2010 een voorstel van resolutie in bij het Vlaams Parlement, dat de plenaire vergadering op 3 maart 2010 aannam.⁸⁴

⁸⁴ <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=579407>.

Ook de Commissie Berx presenteerde haar rapport “Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten” in maart 2010.⁸⁵

2. Oprichting Task Force en validerings”boom”

Om deze aanbevelingen te bundelen en er uitvoering aan te geven, richtte de Vlaamse Regering de Task Force ‘Versnelling investeringsprojecten’ op, een ambtelijke werkgroep.

Op basis van het eindrapport van de Task Force stelde de Vlaamse Regering haar visienota van 15 oktober 2010 op.⁸⁶

Deze visienota – waarin vorm werd gegeven aan de nieuwe procesaanpak in drie fases – gaf reeds een eerste aanzet van het consultatief en participatief traject dat bij de uitwerking en juridische vertaling van deze procesaanpak gevolgd zou worden.

In functie van de uitwerking van de visienota werd volgende “valideringsboom” opgezet. Vooreerst is er het multidisciplinair interdepartementaal projectteam, dat wordt samengesteld uit technische deskundigen van de administraties RWO, LNE, MOW, Binnenlands bestuur [Stedenbeleid] en DAR [Kenniscentrum PPS].

Dit projectteam rapporteert aan de Task Force, samengesteld uit de leidend ambtenaren van de betrokken departementen (of agentschap).

De politieke aansturing tot slot verloopt verder via het Politiek Stuurcomité.

► **Terugkoppeling met het Vlaams Parlement**

Op geregelde tijdstippen werd teruggekoppeld door het Projectteam, de minister-president en/of de sectoraal bevoegde ministers in de Parlementaire Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten.

Zo was er:

- op 6 december 2010 een Gedachtewisseling over de nota van de Vlaamse Regering 'Visienota Versnellen van investeringsprojecten'⁸⁷;
- op 17 januari 2011 een Gedachtewisseling over de nota van de Vlaamse Regering 'Visienota Versnellen van investeringsprojecten' en de implementatie van de aanbevelingen van de resolutie 'Sneller door Beter'⁸⁸;
- op 17 maart 2011 een Gedachtewisseling over de uitvoering van de aanbevelingen van de resolutie 'Sneller door Beter'⁸⁹;
- op 6 juni 2011 een Gedachtewisseling over participatie bij maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten⁹⁰;

⁸⁵

http://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/118_eindverslag_expertencommissie.pdf.

⁸⁶ http://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/449_visietekstversnelling.pdf.

⁸⁷ VI.Parl. Stuk 858 (2010-2011) - Nr 1.

<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g858-1.pdf>

⁸⁸ VI.Parl. Stuk 858 (2010-2011) - Nr 2.

<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g858-2.pdf>

⁸⁹ VI.Parl. Stuk 858 (2010-2011) - Nr 4.

<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g858-4.pdf>

⁹⁰ VI.Parl. Stuk 858 (2010-2011) - Nr 6.

<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g858-6.pdf>

- Op 29 november 2011 een Gedachtewisseling over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van de resolutie 'Sneller door Beter'⁹¹;
- Op 12 maart 2012 een Gedachtewisseling over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van de resolutie 'Sneller door Beter'⁹².

► *Raadpleging van de strategische adviesraden*

Op 18 maart 2011 werd een toelichting gegeven aan en feedback gevraagd van de “verenigde” strategische adviesraden (SARO, MORA, Minaraad, SERV, Vlaamse Woonraad, ...)

Naar aanleiding van deze vraag heeft de SERV op 4 mei 2011 haar opmerkingen overgemaakt⁹³.

► *Terugkoppeling binnen de Vlaamse administratie*

Enerzijds werden betrokken actoren en stakeholders gevraagd om te participeren in of toelichting te voorzien binnen het multidisciplinair interdepartementaal projectteam. Anderzijds kwam het projectteam naar buiten en vond de nodige communicatie en participatie met betrokken actoren en stakeholders plaats.

Zo was er

- op 17 december 2010 overleg met de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) over versnelling investeringsprojecten;
- inbreng vanuit Nederland: op 21 januari 2011 gaf mevr. Inge Sievers (van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 'VROM') uitleg over de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht;
- Overleg met het Agentschap Ondernemen op 19 januari 2011 over de procesaanpak en op 16 mei 2012 over de relatie met brownfieldovereenkomsten;

Tevens is er regelmatig bilateraal overleg met het Kenniscentrum Vlaamse Steden, waarbij informatie uitgewisseld wordt over het “parallel project” Draaiboek Complexe Stadsprojecten en voorliggend project ter versnelling van complexe projecten.

Eveneens werden in 2012 een beperkt aantal specialisten geraadpleegd over het op punt stellen van de website “Routeplanner”.

► *Terugkoppeling met het middenveld*

1. Consultatie van “bevoorrechte getuigen”

De “bevoorrechte getuigen”⁹⁴ werden ook meer globaal betrokken via consultatierondes.

⁹¹ VI.Parl. Stuk 1565 (2011-2012) - Nr 1

<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g1565-1.pdf>

⁹² VI.Parl. Stuk 1565 (2011-2012) - Nr 2

<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g1565-2.pdf>

⁹³ http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_DB_20110504_routeplanner_ADV.pdf.

⁹⁴ Hieronder vallen overheidsadministraties die vaak optreden als adviesinstanties, projectverantwoordelijken, ontwikkelingsbedrijven, projectontwikkelaars en beroepsverenigingen, VOKA en VCB, studie bureaus, maatschappelijke belangengroepen en communicatiebureaus, ...

Een eerste consultatieronde over de nieuwe procesaanpak en de “routeplanner” vond plaats van maart tot juni 2011 met aparte expertenpanels. Hierover werd gerapporteerd aan het Politiek Stuurcomité en de Commissie Sauwens⁹⁵.

Zo was er op 2 maart 2011 een toelichtende presentatie en vonden vervolgens vier workshops plaats rond volgende thema's:

- de doorvertaling van het procesdraaiboek naar private projecten, met private actoren en initiatiefnemers (31 maart 2011);
- de doorvertaling van het procesdraaiboek naar lokale projecten - lagere besturen (7 april 2011);
- de verdieping vanuit het oogpunt van Vlaamse initiatiefnemers (28 april 2011);
- de verdieping vanuit het oogpunt van advies- en vergunningverleners (3 mei 2011);
- de thematische verdieping m.b.t. participatie en procesbegeleiding (5 mei 2011).

Als afsluiter van deze eerste consultatieronde was er op 22 juni 2011 een plenair terugkoppelmoment.

Een tweede consultatieronde werd georganiseerd op 25 mei 2012 en ging over de krachtlijnen het decreet Complexe Projecten. Ook hier werd gewerkt met workshops:

- Workshop 1. “Toegang” tot Kaderdecreet
- Workshop 2. Procesmatig werken volgens principes Routeplanner
- Workshop 3. Geïntegreerd onderzoekstraject en effectenbeoordeling
- Workshop 4. Beslismomenten

2. Rapportering en toelichting aan Raad van Wijzen⁹⁶

Bovendien werd reeds een eerste maal gerapporteerd aan de Raad der Wijzen in het kader van het actieplan Vlaanderen in Actie. Dit gebeurde op de Away Day van 16 november 2012.

Een volgende rapportering is voorzien eind maart 2013.

3. Input door experts

Zoals hierboven aangegeven, werden een aantal betrokken actoren en stakeholders omwille van hun expertise gevraagd om het projectteam toelichting te geven. Deze actoren werden ook gevraagd om mee te denken over en te werken aan een realiseerbaarheid, afstemming e.d.m.

► **Toelichting naar burgers en andere betrokken partijen**

Het departement RWO organiseerde een aantal contactdagen waarop de procesaanpak voor complexe projecten werd toegelicht, zo onder andere op 27 oktober 2011 in Oost-Vlaanderen.

Bovendien zijn er vertegenwoordigers vanuit de verschillende bestuursniveaus (gewest, provincie, gemeenten – en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ...).

⁹⁵ <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g1565-1.pdf> en <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g1565-2.pdf>

⁹⁶ De Raad van Wijzen volgt de uitvoering van Vlaanderen in Actie en het Pact 2020 op en fungeert als klankbord en alarmbel om de afgesproken strategie te bewaken. Het versnellen van complexe projecten is één van de transversale thema's die het actieplan VIA tracht te realiseren. Zie ook <http://vlaandereninactie.be/>.

De principes van een kwaliteitsvolle procesaanpak en de consequenties hiervan vormden eveneens het voorwerp van een aantal studiedagen en toelichtingen, waaronder:

- De toelichting door het departement MOW op de VVBB-studiedag “Participatie en complexe besluitvormingsprocessen” van 16 december 2010;
- de LDR opleiding op 20 september 2012 “Op naar een snel en uniek vergunningsstelsel: woord en wederwoord”;

7 Overige informatie voor de Inspectie van Financiën

De procesaanpak, waarvan de procedurele aspecten in het decreet Complexe Projecten zijn vertaald, gaat uit van een maximaal inzetten op het voortraject en het minimaliseren van de feitelijke procedurestappen.

De aanpak is in die mate enigszins vergelijkbaar met stappen die ook al in vergunningsprocessen ruimtelijke ordening zijn gezet. Daar worden initiatiefnemers ook aangespoord om projecten, vooraleer ze verder uit te werken, voor te leggen aan een formeel of informeel overleg. Dat informeel overleg kan het zogenaamde “driepartijenoverleg” zijn (initiatiefnemer, gemeentelijke administratie, Ruimte Vlaanderen), het formele de zogenaamde “projectvergadering” (ook de in het adviesbesluit aangeduide adviesinstanties erbij).

Doel van dit alles – en dat is ook het opzet van de in het decreet Complexe Projecten voorzien “verkenningfase”, is om het latere formele traject gesmeerder te laten verlopen, knelpunten vroegtijdig al te detecteren en maximaal op te lossen en de bekommernissen van de belangrijkste actoren al van bij de formele start mee te integreren in het projectvoorstel. Tegelijk is het doel van zo’n voortraject deelaspecten die totaal onaanvaardbaar zijn op dat moment er al uit te filteren. En projecten die sowieso de eindmeet niet kunnen halen omwille van strijdigheden met dwingende bepalingen niet eens te laten opstarten.

Er zullen dus de facto meer tijd en middelen worden gespendeerd in die verkenningfase. Omdat het doel van die fase is om de doelstellingenformulering voldoende scherp te krijgen, kan het zelfs noodzakelijk zijn al een aantal vooronderzoeken te doen. Voordeel is dan wel dat tegenover de huidige al te vaak voorkomende werkwijze, later in het traject, het veel minder zal voorvallen dat stappen terug moeten worden gezet om een aantal zaken uit te klaren, bijkomend te gaan onderzoeken vooraleer verder te kunnen, ... En dat punten waarop men nu vastloopt, tijdig worden vermeden.

Dat is dus al één punt om te stellen dat de impact van het decreet complexe projecten ten aanzien van de projectgedreven processen die het beoogt, alleszins niet negatief is tegenover de huidige aanpak ervan, hoogstens in tijd verschuift. Het verschil in aanpak beoogt vooral een hogere kwaliteit van procesvoering.

De procesaanpak doorheen de verschillende fases – onderzoeksfase en uitwerkingsfase – en de beslismomenten – namelijk voorkeursbesluit en projectbesluit – gaat uit van geïntegreerde onderzoeken, parallelle advisering en geïntegreerde besluitvorming die bij één aangeduide “bevoegde overheid” ligt. We vermijden dus dat onderzoeken sequentieel

verlopen en dat onvoldoende van mekaars gegevens en resultaten wordt geleerd. Geïntegreerd een problematiek onderzoeken betekent ook dat sneller en gericht naar een bepaalde voorkeur kan worden gewerkt en dat er niet na jarenlang onderzoeken moet worden vastgesteld dat het onderzoek dat het eerst tijdens de rit was uitgevoerd, inmiddels al hopeloos achterhaald is. De administratieve inzet om de onderzoeken te begeleiden en wederzijds resultaten uit te wisselen, zal dus op het moment van de onderzoeken groter zijn dan als die telkens na elkaar gebeuren, maar de totale gezamenlijke inzet zal ongetwijfeld minder zijn. Bovendien kan bespaard worden op overheidsbudgetten omdat onderzoeken zullen profiteren van gegevens van andere onderzoeken, overlappen worden gereduceerd en gedateerde onderzoeken door de huidige te lange doorlooptijd van de onderzoeksfasen worden vermeden.

De nieuwe procesaanpak volgens het decreet Complexe Projecten voorziet dat adviesinstanties ofwel deel uitmaken van het projectteam dat het proces begeleidt, ofwel informeel en formeel geconsulteerd worden. Finaal wordt vooraleer wordt overgegaan tot de opmaak van een ontwerp van besluit – voorkeursbesluit of projectbesluit – een adviesvergadering georganiseerd. Die heeft tot doel de laatste – nog niet informeel gecapteerde – bezorgdheden van die adviesinstanties te vernemen en het project dusdanig bij te stellen, of flankerende maatregelen te voorzien, dat het voor elke partij in voldoende mate aanvaardbaar is. We gaan dus hierbij uit van een geïntegreerde (Vlaamse) adviesverlening en vermijden dat na het openbaar onderzoek nog bijstellingen nodig zijn ingevolge die adviezen. De burger krijgt dus een voorstel van beslissing voor ogen dat al administratief is “afgeklopt” en dat door de inbreng van de adviesinstanties al maximaal beantwoordt aan alle relevante sectorbepalingen. Die aanpak heeft tot slot als voordeel dat beroepen tegen de uiteindelijke beslissing zo goed als uitgesloten zullen zijn, wat ook middelen en tijd spaart.

Het concentreren van de beslissingsbevoegdheid bij één enkele overheid – weliswaar worden alle relevante actoren, inbegrepen de andere bestuursniveaus, betrokken in de bewuste fase en de voorbereiding van het besluit – zorg er voor dat minder administratieve rompslomp nodig is voor die beslissing. Eens de bevoegde overheid is aangeduid, is die verantwoordelijk voor het verdere verloop en de beslissing en kan tijd gewonnen worden omdat geen “valideringscircuit meer vereist is. Uiteraard zullen in de praktijk samenwerkingsovereenkomsten ook financiële kwesties zowel met betrekking tot de proceskosten als de bekostiging van het finale project gesloten worden.

Het decreet Complexe Projecten integreert in het projectbesluit het ruimtelijk uitvoeringsplan dat de noodzakelijke bestemmingswijziging regelt en de voor het project nodige vergunningen. Thans komt het vaak voor dat bij de verdere uitwerking van het project, in functie van het indienen van de vergunningsaanvraag, dermate ingrijpende wijzigingen nog doorgevoerd worden, dat geen volledige overeenstemming met het ruimtelijk uitvoeringsplan meer mogelijk is. Ofwel moeten dan riskante afwijkingen van het bestemmingsplan worden overwogen, ofwel moet het ruimtelijk uitvoeringsplan worden herzien. In beide gevallen levert dat tijdsverlies op, ofwel door procedures bij de rechter, ofwel door de planherziening. Het bundelen in de nieuwe procesaanpak zorgt er voor dat bestemmingsplan naadloos overeenstemt met het project dat tijdens de uitwerkingsfase in detail is tot stand gekomen.

Bovendien voorziet het decreet Complexe Projecten een bundeling van alle voor het project nodige vergunningen, toestemmingen en machtigingen. Dat zorgt er dus voor dat de initiatiefnemer tijdens de uitwerkingsfase, samen met het projectteam dat vanuit de overheid die fase begeleidt, slechts één dossier moet uitwerken, en dat gegevens, plannen en documenten die nu vaak in elk van die onderscheiden procedures – soms net iets verschillend – moeten worden aangeleverd, slechts één maal nodig zijn. Ook de afzonderlijke procedures en beslissingen van verschillende overheden – inbegrepen de met die procedures gepaard gaande formaliteiten zoals adviesvragen, openbare onderzoeken, beroepsprocedures, enz. – worden vermeden en geïntegreerd in één procedure.

We kunnen dus alleszins al besluiten dat de nieuwe procesaanpak volgens het decreet Complexe Projecten tijd en middelen zal uitsparen. Hoe groot die besparing zal zijn is echter moeilijk in te schatten. Als we uitgaan van een goed opgevolgd procesverloop en als de politieke beslissingen – voorkeursbesluit en projectbesluit – ook niet onnodig worden uitgesteld, spreken we alleszins over een tijdsbesparing van ettelijke maanden tot zelfs jaren tegenover de huidige sequentiële aanpak van de opmaak van een plan-MER, nadien een ruimtelijk uitvoeringsplan, vervolgens de opmaak van een project-MER en tenslotte de afzonderlijke vergunningsaanvragen, toelatingen en machtigingen en finaal de procedure van de noodzakelijke onteigening. Substantieel hierbij is inderdaad ook dat op basis van het voorkeursbesluit de onteigeningsprocedure voor de “zekere delen” reeds kan opgestart worden.

De nieuwe procesaanpak gaat ook uit van het vroegtijdig – informeel en formeel – betrekken van de burger bij dergelijke complexe projecten. Dat moet voorkomen dat de procedure – tijdelijk – moet worden stopgezet om acties te ondernemen om het maatschappelijk draagvlak te vergroten, mensen te informeren, ... De aanpak gaat er van uit dat de burger tijdig de gepaste informatie krijgt en de nodige inbreng kan doen.

Het decreet Complexe Projecten is een proceduredecreet en in die zin herleid tot enkel de allerbelangrijkste aspecten van de procesaanpak. Het grootste deel van de procesvereisten – de zogenaamde “bouwstenen” van de procesaanpak – zijn opgenomen in de Routeplanner die de procesaanpak omschrijft. Die is uiteraard niet verordenend. Dat betekent dat – tegenover andere decreten – verhoudingsgewijs minder detailsaspecten zijn opgenomen en dat impliceert meteen ook dat betwistingen beperkter kunnen zijn, of althans alleszins minder gericht zullen zijn op vormvereisten.

8 Samenvatting

/

9 Contactinformatie

Projectleider Project "Versnellen Investeringsprojecten" en contactpersoon RWO

Luc Goedertier

Telefoon: 02 553 83 52

E-mail: Luc.goedertier@rwo.vlaanderen.be

Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

Contactpersoon MOW

Bert De Bondt

Telefoon: 02 553 71 31

E-mail: bert.debondt@mow.vlaanderen.be

Departement Mobiliteit en Openbare Werken

Contactpersoon LNE

David Stevens

Telefoon: 02 553 83 03

E-mail: david.stevens@lne.vlaanderen.be

Departement Leefmilieu, Natuur en Energie

Coördinator RIA:

Katrijn Vanherck

Telefoon: 02 553 64 77

E-mail: katrijn.vanherck@rwo.vlaanderen.be

Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed