

ingediend op **2072** (2023-2024) – Nr. 3
20 maart 2024 (2023-2024)

Verslag

namens de Commissie voor Leefmilieu,
Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie
uitgebracht door Inez De Coninck

over het ontwerp van decreet

tot wijziging van het decreet van 4 april 2014
betreffende de organisatie en de rechtspleging
van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges
en het decreet van 25 april 2014
betreffende complexe projecten,
wat betreft het optimaliseren van de regelgeving
inzake complexe projecten

Documenten in het dossier:

2072 (2023-2024) – Nr. 1: Ontwerp van decreet
– Nr. 2: Amendement

Samenstelling van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie:

Voorzitter: Gwenny De Vroe.

Vaste leden:

Inez De Coninck, Andries Gryffroy, Freya Perdaens, Jeroen Tiebout, Wilfried Vandaele;

Bart Claes, Leo Pieters, Sam Van Rooy;

Stijn De Roo, Tinne Rombouts;

Steven Coenegrachts, Gwenny De Vroe;

Staf Aerts, Mieke Schauvliege;

Bruno Tobback.

Plaatsvervangers:

Annick De Ridder, Marius Meremans, Joris Nachtergaele, Axel Ronse, Nadia Sminate;

Carmen Ryheul, Stefaan Sintobin, Wim Verheyden;

Robrecht Bothuyne, Brecht Warnez;

Bart Tommelein, Bart Van Hulle;

Johan Danen, Chris Steenwegen;

Hannes Anaf.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

INHOUD

1.	Toelichting	4
1.1.	het statuut van het voorkeursbesluit als point of no return	4
1.2.	Detaileringsgraad van het milieueffectrapport op strategisch niveau ..	5
1.3.	De projectonderzoeksnota die wordt opgemaakt in de uitwerkingsfase,	5
1.4.	Technische aanpassingen	5
2.	Bespreking	6
2.1.	Toelichting van het amendement door Inez De Coninck	6
2.2.	Tussenkoms van Mieke Schauvliege	6
2.3.	Antwoord van minister Zuhal Demir	6
2.4.	Aanvullende tussenkomst van Mieke Schauvliege	6
2.5.	Slotrepliek van minister Zuhal Demir	6
3.	Stemming	7
	Tekst aangenomen door de commissie	8

Op dinsdag 19 maart 2024 besprak de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft het optimaliseren van de regelgeving inzake complexe projecten (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2072/1). Op dit ontwerp van decreet werd door de meerderheid ook één amendement (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2072/2) ingediend.

1. Toelichting

Minister *Zuhal Demir* licht het ontwerp van decreet toe dat beperkte wijzigingen aanbrengt aan het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten. Dat decreet werd in het leven geroepen om bij moeilijke dossiers een maximaal draagvlak en een goede oplossing te vinden voor maatschappelijk heel belangrijke projecten, zoals de Limburgse Noord-Zuidverbinding. De essentie van het proceduredecreet voor complexe projecten is de zogenaamde drietrapsladder: startbeslissing, voorkeursbesluit en projectbesluit. Finaal kunnen er ook meerdere projectbesluiten zijn, die allemaal voortbouwen op het gevoerde proces en alternatievenonderzoek en het voorkeursbesluit. Een dergelijk projectbesluit kan bovendien ook zowel een ruimtelijk uitvoeringsplan als een vergunning of andere machtigingen bevatten.

Het was nooit de intentie dat het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten een wonderoplossing zou zijn, noch dat het inspraak of beroep zou tegenhouden. Aan al die principes raakt dit ontwerp van decreet niet. Wel voert het een aantal optimalisaties door om te zorgen voor een betere werking. In sommige gevallen waren er immers wat tegenstellingen. De zelfevaluatie uit 2021 over de lopende complexe projecten bracht duidelijk aan het licht dat de meerwaarde van een complexprojecttraject niet zozeer in de procedures, maar wel in het proces zit. Om een draagvlak te vinden bij verschillende actoren, bestuursniveaus en burgers, wordt een intensief en participatief traject afgelegd dat focust op cocreatie, win-winsituaties en een integrale benadering.

1.1. Het statuut van het voorkeursbesluit als point of no return

Naast een aantal technische aanpassingen voert het ontwerp drie optimalisaties door. Een eerste optimalisatie bevestigt en verduidelijkt het statuut van het voorkeursbesluit als point of no return. Het voorkeursbesluit rondt de onderzoeksfase af en kiest definitief voor één alternatief, dat in de uitwerkingsfase verder uitgewerkt wordt. Het belang van het voorkeursbesluit wordt verder onderstreept door het invoeren van een versnelde annulatieprocedure tegen het voorkeursbesluit bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Na het tot stand komen van een voorkeursbesluit geldt het gekozen strategische alternatief als vaststaande leidraad bij de verdere procedurestappen richting definitief projectbesluit. Het voorkeursbesluit is immuun voor wettigheidstoetsing zodra de beroepstermijn om het besluit aan te vechten bij de raad verstreken is zonder dat een beroep tegen het voorkeursbesluit werd ingesteld. Dit staat nu al in artikel 45 van het decreet en wordt verduidelijkt. Dat is belangrijk in het licht van de bedoeling van de decreetgever om de complexeprojectenprocedure te trechteren richting een bepaald alternatief, dat achteraf niet meer ter discussie kan worden gesteld.

Het is essentieel dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen snel tot een uitspraak komt als het voorkeursbesluit wordt aangevochten met een annulatieberoep. Wegens het grote maatschappelijke en ruimtelijk-strategische belang van complexe projecten is het redelijk en billijk dat wat de voorkeursbesluiten betreft wordt bepaald dat de beroepen bij voorrang en binnen een ordetermin van zes maanden moeten worden behandeld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Daarom

wordt met artikel 2 van het ontwerp van decreet een versnelde procedure ingevoerd voor beroepen tegen het voorkeursbesluit bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

1.2. Detailleringsgraad van het milieueffectrapport op strategisch niveau

Een tweede belangrijke verduidelijking betreft de detailleringsgraad van het milieueffectrapport (MER) op strategisch niveau. Gelet op de specificiteit van de procedure in twee fases, waarbij de eerste fase de vaststelling van een voorkeursbesluit nastreeft en pas in een tweede fase concretere plannen en projecten worden uitgewerkt, moet ook de scope van het MER daarop worden afgestemd. De piste om al in de onderzoeksfase op detailniveau allerlei effecten te onderzoeken in het MER op strategisch niveau, botst op de kern van de aanpak van een complex project. Om dat duidelijk te maken, worden enkele wijzigingen aangebracht aan het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten. Deze verduidelijkingen hebben tot doel decretaal nog meer houvast te bieden om de scope van het effectenonderzoek in de onderzoeksfase af te bakenen en toe te spitsen op het strategische niveau van het voorkeursbesluit.

Daarom wordt met wijzigingsartikel 4 en 6 van dit decreet in artikel 8 en 10 van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten uitdrukkelijk opgenomen dat er in de alternatievenonderzoeksnota rekening mee wordt gehouden dat het te nemen voorkeursbesluit zich bevindt in de onderzoeksfase op strategisch niveau. Aspecten die qua detailleringsniveau redelijkerwijze niet relevant zijn voor het voorkeursbesluit, worden in de uitwerkingsfase onderzocht en beoordeeld. In de alternatievenonderzoeksnota worden de reikwijdte en het detailleringsniveau van het MER afgestemd op de inhoud en het detailleringsniveau van het voorkeursbesluit.

1.3. De projectonderzoeksnota die wordt opgemaakt in de uitwerkingsfase

Een derde optimalisatie heeft betrekking op de projectonderzoeksnota die wordt opgemaakt in de uitwerkingsfase, nadat het voorkeursbesluit op strategisch niveau werd gekozen. Het is onwerkbaar om alle mogelijke inrichtingsalternatieven en uitvoeringsvarianten tot in detail te bekijken en uit te werken. Daarom wordt door het wijzigingsartikel 11 in artikel 18 van het decreet verduidelijkt dat in de projectonderzoeksnota een afweging op hoofdlijnen kan gebeuren, die wordt voorgelegd aan het publiek en aan adviesinstanties. Dat is in overeenstemming met de MER-richtlijn, die stelt dat alleen haalbare alternatieven meegenomen moeten worden. Als uit het geïntegreerde onderzoek elementen naar boven komen die het nodig maken om de werkhypothese bij te stellen, moet het gedetailleerde uitvoeringstechnische onderzoek worden hernomen. Daarnaast wordt ook verduidelijkt dat een projectonderzoeksnota kan gelden voor meerdere projectbesluiten. Er kan immers gekozen worden om het te realiseren project in al zijn onderdelen te beschrijven in één projectonderzoeksnota en uit te werken in afzonderlijke projectbesluiten. In die projectonderzoeksnota wordt dan aangegeven dat het de bedoeling is om in stappen te werken met verschillende projectbesluiten, maar dat het geïntegreerde onderzoek globaal wordt aangepakt. Op die manier kan de samenhang tussen de verschillende onderdelen beschreven worden, zelfs als duidelijk is dat het project niet in één stap gerealiseerd zal worden.

1.4. Technische aanpassingen

De technische aanpassingen betreffen onder meer de terinzagelegging van documenten tijdens het openbaar onderzoek, die zowel digitaal als analoog kan gebeuren. Ook wordt bepaald dat alle effectonderzoeksrapporten ter inzage moeten liggen, niet alleen de synthesenota. Tot slot is er het feit dat een projectbesluit ook geldt als gemeenteraadsbesluit in het kader van het Gemeentewegendecreet.

Dit zijn dus enkele beperkte en gerichte optimalisaties om de inzetbaarheid en bruikbaarheid van het instrument van de complexe projecten, dat initieel goed bedoeld was, te vergroten, besluit de minister. Ook worden hiermee de werkbaarheid en de rechtszekerheid verzekerd, met respect voor de rechten van derden, inspraak en milieubeoordeling.

2. Bespreking

2.1. Toelichting van het amendement door Inez De Coninck

Inez De Coninck licht het amendement toe. In het ontwerp van wijzigingsdecreet wordt verwezen naar achterhaalde regelgeving, die zelfs uit de 19e eeuw dateert. Het betreft de koninklijke besluiten over de bouwvrije stroken langs autosnelwegen en gewestwegen. Die besluiten werden vervangen door een recent uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering. Het amendement past de relevante verwijzingen aan.

2.2. Tussenkost van Mieke Schauvliege

Mieke Schauvliege heeft vooral vragen over de milderende maatregelen van het voorkeursalternatief. Er wordt voorgesteld om de milderende maatregelen in het geïntegreerde project-MER te onderzoeken, in vergelijking met het voorkeursalternatief dat al werd gekozen. Het risico bestaat dat het gekozen voorkeursalternatief moeilijker te milderen is dan een ander alternatief. Het milderen van een bepaald alternatief is voor Groen cruciaal in de keuze voor een voorkeursalternatief. Het zou daarom een belangrijk onderdeel moeten zijn van het strategische MER, niet alleen van het project-MER. De spreker wil weten of het echt de bedoeling is om dat voorkeursalternatief en de milderende maatregelen niet te onderzoeken in het strategische MER. Men zou een minder goede keuze kunnen maken, als men die milderende maatregelen niet in beschouwing neemt.

De Raad van State stelde in zijn advies dat de beperkte termijn van zes maanden voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou kunnen leiden tot een gebrek aan uitwisseling tussen verschillende partijen. Mieke Schauvliege wil weten hoe haalbaar die termijn van zes maanden is. Werd dat goed afgetoetst? Volgens haar zou dat de kwaliteit van besluitvorming kunnen schaden, omdat men te weinig tijd heeft om standpunten uit te wisselen.

2.3. Antwoord van minister Zuhal Demir

Minister *Zuhal Demir* stelt dat de drietrapsstrategie ervan uitgaat dat effecten op planniveau worden onderzocht in het strategische MER. In dat geval moet er in milderende maatregelen worden voorzien. Niet elk element wordt tot in de kleinste details onderzocht. Dat zal gebeuren op basis van de uitwerking en het projectbesluit.

2.4. Aanvullende tussenkost van Mieke Schauvliege

Mieke Schauvliege wijst erop dat de Raad van State stelde dat de termijn van zes maanden zeer kort is voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Ze vraagt zich af of er voldoende werd onderzocht of het mogelijk is om een beslissing te nemen op zo'n korte tijd.

2.5. Slotreplik van minister Zuhal Demir

Minister *Zuhal Demir* repliceert dat de Raad van State vooral kritiek had op het al dan niet voorzien van een replieknota, niet zozeer op de termijn. Volgens de minister werd dat aangepast in het finale ontwerp van decreet.

3. Stemming

Ter stemming gelegd werden achtereenvolgens amendement nr. 1 (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2072/2), artikel 1 tot en met 17 en het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft het optimaliseren van de regelgeving inzake complexe projecten in zijn geheel (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2072/1) aangenomen met 8 stemmen bij 1 onthouding.

Gwenny DE VROE,
voorzitter

Inez DE CONINCK,
verslaggever

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

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

Art. 2. Aan artikel 21/1, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, ingevoegd bij het decreet van [...], wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“De kamer waarbij de zaak aanhangig is, spreekt een arrest uit binnen een ordertermijn van zes maanden na de neerlegging van het verzoekschrift tot vernietiging als het beroep een definitief vastgesteld voorkeursbesluit als vermeld in artikel 45 van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten tot voorwerp heeft.”.

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

Art. 3. In artikel 5, §2, van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 4. Aan artikel 8, §1, van hetzelfde decreet worden een tweede en derde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

“Om overlapping van beoordeling te voorkomen, wordt er in de alternatievenonderzoeksnota, vermeld in het eerste lid, rekening mee gehouden dat het te nemen voorkeursbesluit zich bevindt in de onderzoeksfase op strategisch niveau en dat aspecten die qua detailleringsniveau redelijkerwijze niet relevant zijn voor het te nemen voorkeursbesluit, beter in de uitwerkingsfase kunnen worden onderzocht en beoordeeld.

In de alternatievenonderzoeksnota, vermeld in het eerste lid, wordt de reikwijdte en het detailleringsniveau van het MER afgestemd op de inhoud en het detailleringsniveau van het te nemen voorkeursbesluit.”.

Art. 5. In artikel 9, derde lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “complexe project” vervangen door het woord “voorkeursbesluit”.

Art. 6. Aan artikel 10, eerste lid, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 1 juli 2016, wordt de volgende zin toegevoegd:

“Bij het bepalen van de inhoud van het ontwerp van MER wordt rekening gehouden met 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.”.

Art. 7. In artikel 11, §2, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede “de synthesenota en het voorontwerp van voorkeursbesluit aan de adviesinstanties, vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, die uitgenodigd worden” vervangen door de zinsnede “de synthesenota, de effectenonderzoeksrapporten en het voorontwerp van voorkeursbesluit aan de adviesinstanties, vermeld in artikel 8, §2, die uitgenodigd worden”.

Art. 8. In artikel 14, tweede lid, 7°, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt tussen het woord “waarop” en het woord “zal” de zinsnede “met toepassing van artikel 13” ingevoegd.

Art. 9. In artikel 15, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 1 juli 2016, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in het tweede lid, inleidende zin, worden de woorden “ter inzage gelegd” vervangen door de woorden “analoog of digitaal ter inzage gelegd”;
- 2° in het tweede lid, 4°, wordt de zinsnede “, en artikel 12” opgeheven;
- 3° aan het derde lid wordt de volgende zin toegevoegd:

“Als de terinzagelegging digitaal verloopt, kan de persoon die het dossier raadpleegt, hierbij beroep doen op technische ondersteuning van de overheid, waarbij het dossier ter inzage ligt.”.

Art. 10. In artikel 17, §1, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt het woord “minstens” opgeheven.

Art. 11. In artikel 18, §1, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° punt 2° wordt vervangen door wat volgt:

“2° in voorkomend geval, een afweging over andere op inrichtings- en uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en varianten;”;
- 2° er wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Een projectonderzoeksnota als vermeld in het eerste lid, kan gelden voor verschillende projectbesluiten als het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten.”.

Art. 12. In artikel 21, §2, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede “de synthesenota en het voorontwerp van projectbesluit aan de adviesinstanties, vermeld in artikel 18, § 2, eerste lid, die uitgenodigd worden” vervangen door de zinsnede “de synthesenota, de effectenonderzoeksrapporten en het voorontwerp van projectbesluit aan de adviesinstanties, vermeld in artikel 18, §2, die uitgenodigd worden”.

Art. 13. In artikel 23, derde lid, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 1 jul 2016, 23 december 2016 en 8 december 2017, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in punt 1° wordt de zinsnede “, weergegeven op grafische plannen of tekstueel omschreven” opgeheven;
- 2° in punt 6° wordt tussen het woord “waarop” en het woord “zal” de zinsnede “met toepassing van artikel 22” ingevoegd;
- 3° in punt 7° wordt de zinsnede “vermeld in artikel 40 en 41” vervangen door de zinsnede “vermeld in artikel 38, 39, 40 en 41,”;

4° er wordt een punt 8/1° ingevoegd dat luidt als volgt:

“8/1° in voorkomend geval, stedenbouwkundige verordeningen of overeenkomsten als vermeld in artikel 2.2.5, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;”.

Art. 14. In artikel 24, §1, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het tweede lid, inleidende zin, worden de woorden “ter inzage gelegd” vervangen door de woorden “analoog of digitaal ter inzage gelegd”;

2° aan het derde lid wordt de volgende zin toegevoegd:

“Als de terinzagelegging digitaal verloopt, kan de persoon die het dossier raadpleegt, hierbij beroep doen op technische ondersteuning van de overheid, waarbij het dossier ter inzage ligt.”.

Art. 15. In artikel 27, §1, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt het woord “minstens” opgeheven.

Art. 16. In artikel 40, eerste lid, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2015 en 3 mei 2019, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° punt 2° wordt vervangen door wat volgt:

“2° de beslissing over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg, vermeld in artikel 8 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen, en artikel 31 en 65 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning;”;

2° punt 3° wordt opgeheven.

3° punt 10° wordt vervangen door wat volgt:

“10° de afwijkingen, vermeld in artikel 4 en 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2019 betreffende de vrije stroken langs autosnelwegen;”.

Hoofdstuk 4. Slotbepaling

Art 17. Artikel 2 van dit decreet treedt in werking op de datum van inwerkingtreding van het decreet van 14 juli 2023 tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.