



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	3
Procesbeschrijving	5
Dossierbeschrijving	6
1	Het ontwerpdecreet betreffende complexe projecten 6
1.1	Doelstelling van het ontwerpdecreet..... 6
1.2	Besluitvormingsprocedure voorzien in het ontwerpdecreet 7
2	Voorgeschiedenis 9
Aanbevelingen	11
3	Algemene beoordeling 11
4	Thematische bespreking 15
4.1	Toegang tot het ontwerpdecreet 15
	<i>4.1.1 Verduidelijk de definitie van "complex project"</i> 15
	<i>4.1.2 Differentieer de toepassing van het ontwerpdecreet</i> 20
4.2	Bestaande mogelijkheden voor snellere en betere procedures 21
	<i>4.2.1 Benut ook bestaande mogelijkheden voor snellere en betere procedures</i> 21
	<i>4.2.2 Optimaliseer de m.e.r.-praktijk.....</i> 21
4.3	Bevoegdheidsverdeling 23
	<i>4.3.1 Zorg dat een startbeslissing door alle bevoegde overheden wordt</i> <i>onderschreven.....</i> 23
	<i>4.3.2 Werk aan een andere politieke en ambtelijke cultuur.....</i> 24
	<i>4.3.3 Voorzie een jaarlijkse rapportering aan het Vlaams Parlement.....</i> 25
	<i>4.3.4 Voorzie een evaluatiebepaling in het decreet.....</i> 25
	<i>4.3.5 Respecteer het bestaande onderscheid tussen politieke en ambtelijke</i> <i>beslissingen.....</i> 26
4.4	Inspraak en participatie 26
	<i>4.4.1 Voorzie minimale proceswaarborgen</i> 27
	<i>4.4.2 Voorzie een breed stakeholderoverleg bij de start van de verkenningsfase ..</i> 28
	<i>4.4.3 Stem consultatie af op de fase in het proces</i> 29
	<i>4.4.4 Geef feedback aan de betrokken actoren</i> 30
	<i>4.4.5 Verzeker een onafhankelijk procesmanagement.....</i> 31
4.5	Klikmoment..... 32
4.6	Rechtsgevolgen..... 33
4.7	Conformiteit met Europese regelgeving 35
	<i>4.7.1 Conformiteit met de m.e.r.-richtlijnen</i> 35
	<i>4.7.2 Conformiteit met de Habitatrichtlijn</i> 37
	<i>4.7.3 Conformiteit met de Richtlijn Industriële Emissies.....</i> 41
Algemene conclusie	46

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-*redcreet.

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 leegistische 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.

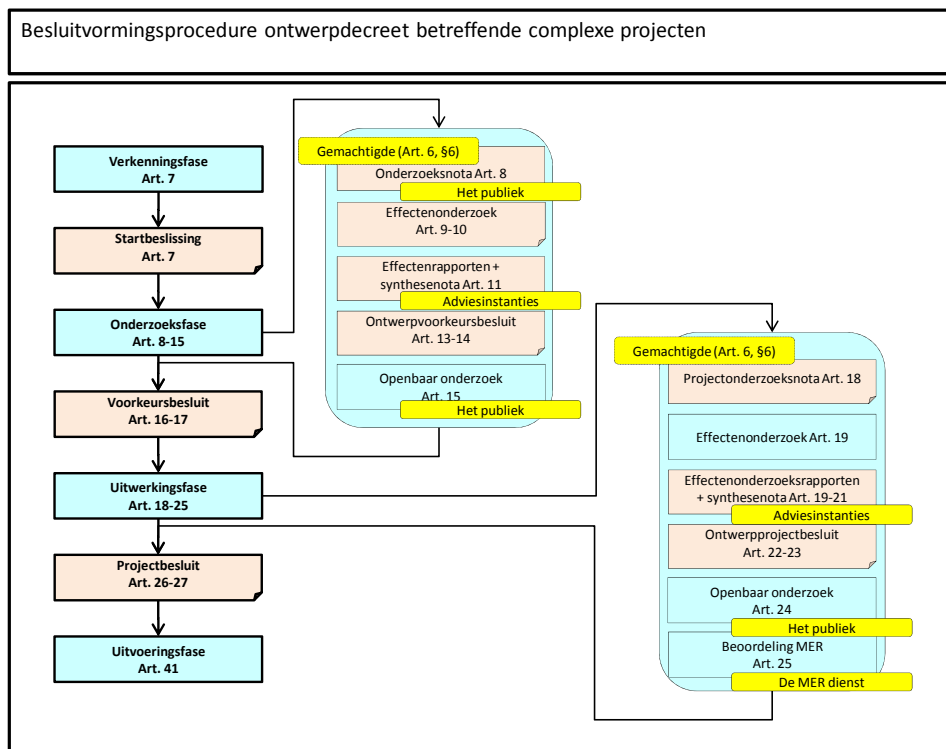
De enige uitzondering hierop zijn de milieueffectrapportage en de passende beoordeling. De plan-m.e.r.-richtlijn en de project-m.e.r.-richtlijn worden met name rechtstreeks geïmplementeerd in voorliggend ontwerpdecreet, waardoor de m.e.r.-bepalingen in het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) 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 **verkenningsfase** 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 verkenningsfase 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*

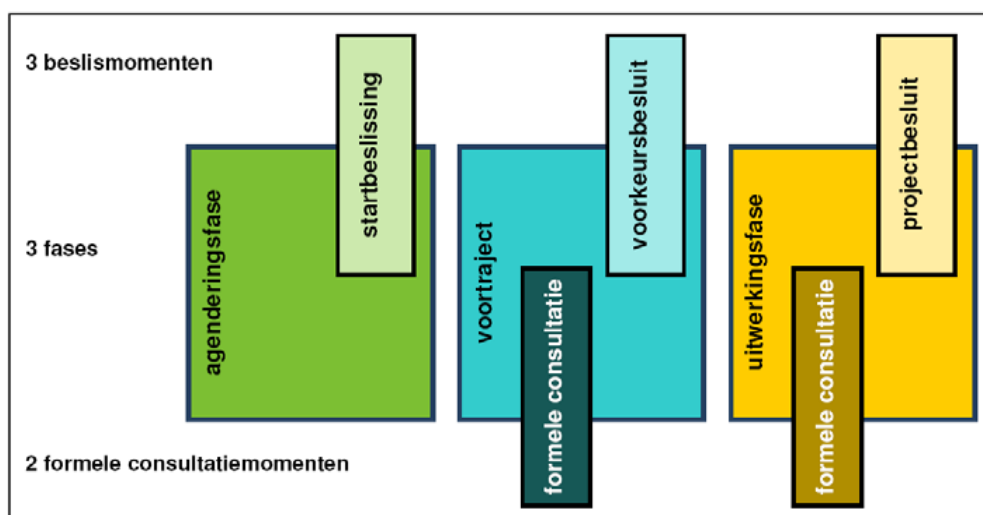
het uitvoeren van het project of het akkoord gaan met een van de mogelijke oplossingsrichtingen die erin al kunnen voorgesteld worden", aldus de memorie bij artikel 7.

- 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. "drietrapraket"): de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit.

- [13] In maart 2011 heeft het Projectteam "Versnellen van investeringsprojecten" een eerste consensustekst van de "**Routeplanner voor projectgedreven 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 synthesenota 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.

Eenzijds 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 verkenningsfase 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 allerminst 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 klikmoment** 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 verregerende **(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 geconcentreerd wordt;
- Het project bestaat uit een samenhangend geheel van structurele maatregelen, waarbij bijvoorbeeld grootschalige (publieke) infrastructuren 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 drie 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 "trechtervormig 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_expertecommissie.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 verkenningsfase 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 uitwerkingsfase? 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 fundamentele 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 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.
- [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 probleem-analyse 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 *uitvoerings*niveau (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 processtappen 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 Habitatrictlijn

- [73] De Habitatrictlijn 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 Habitatrictlijn wordt in het ontwerpdecreet omgezet met artikel 9, derde lid, in verband met het geïntegreerd effec- tenonderzoek in aanloop naar het voorkeursbesluit: *"Als het complexe pro- ject, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, bete- kenisvolle 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 on- der de adviesinstanties⁵³ gerekend moet worden ingeval er een passende beoordeling aan de orde is.

- [74] Verder bepaalt de Habitatrictlijn dat een bevoegde nationale instantie, ge- let 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 bescher- mingszone niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraak- mogelijkheden 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 Habitatrictlijn.

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 Habitatrictlijn, 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 Habitatrictlijn.

- [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 Habitatrictlijn 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 Habitatrictlijn.

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 Habitatrictlijn 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 nuloptie in deze fase ook in rekening moet worden genomen⁶⁴.
- Wat de in de Habitatrictlijn 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 Habitatrictlijn.

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 Habitatrictlijn, 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 soorten⁶⁹ 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 allerlei 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 belangentegengestelling, 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 milieuvorwaarden*⁸⁸. Deze bepaling is opgenomen in het procedurege-deelte van het ontwerpdecreet inzake de omgevingsvergunning.

In het voorliggende ontwerpdecreet wordt er duidelijk gesteld dat dit de-creet geen afbreuk doet *“aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtin-gen die zijn vastgesteld bij of krachtens”* onder meer het in te stellen de-creet betreffende de omgevingsvergunning. Dit neemt niet weg dat het opleggen van bijzondere milieuvorwaarden in het decreet betreffende de omgevingsvergunning opgevat is als een procedurebepaling, die niet duide-lijk 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 milieuvorwaarden”* – maar dit be-treft de fase van het *ontwerp*-projectbesluit, en de memorie van toelichting zegt hierbij niets over de manier waarop de term *“voorwaarden”* hier be-grepen zou moeten worden.

De Raden bevelen dan ook aan om in artikel 23 en artikel 26 van het voor-liggende ontwerpdecreet deelbepalingen op te nemen op basis waarvan desgevallend in verband met *“installaties”* bijzondere milieuvorwaarden 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 ont-werpdecreet 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 *“onaanvaard-bare risico's of hinder”* inderdaad reeds gedaan wordt in de verken-ningsfase, 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 milieueffec-

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 vergun-ningsaanvraag 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 vermog 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
