



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.743/1
van 21 november 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot uitvoering
van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe
projecten'

Op 22 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 november 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 november 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt hoofdzakelijk tot het uitvoeren van hoofdstuk 2 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende complexe projecten’, dat handelt over de bestuurlijke besluitvormingsprocedure die moet worden doorlopen met het oog op de realisatie van een complex project.¹

Na het definiëren van enkele begrippen (artikel 1) wordt ingegaan op het verloop van de verkenningsfase (artikel 2) en een overzicht gegeven van de bestanddelen van de onderzoeksfase en de uitwerkingsfase (artikelen 3 en 4). Daarna worden onderscheiden onderdelen van een van de twee laatstgenoemde fasen nader geregeld, met vooreerst de raadpleging over de alternatievenonderzoeksnota (artikelen 5 tot 7) en vervolgens de adviesverlening over diezelfde nota (artikelen 8 tot 11), over het voorontwerp van voorkeursbesluit (artikelen 12 tot 14), over de projectonderzoeksnota (artikelen 15 tot 18) en over het voorontwerp van projectbesluit (artikelen 19 tot 21). Verder worden ook onderdelen van de procedure geregeld die zowel in de onderzoeks- als in de uitwerkingsfase voorkomen. Het betreft het openbaar onderzoek, waarvoor de duur, de informatieverstrekking, de indiening van opmerkingen en bezwaren, en de grensoverschrijdende raadpleging worden geregeld (artikelen 22 tot 34), de beslissing over de milieueffectrapportage, de daarbij geldende kwaliteitsvereisten en de heroverweging ervan (artikelen 35 tot 40), alsook de bekendmaking, individuele kennisgeving, terinzagelegging en de grensoverschrijdende kennisgeving na de definitieve vaststelling van respectievelijk het voorkeursbesluit en het projectbesluit (artikelen 41 tot 49).

De datum van inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 en van het te nemen besluit wordt vastgesteld op 1 maart 2015 (artikel 50).

3.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt vooreerst geboden door de bepalingen van het decreet van 25 april 2014 waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.²

3.2. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen waarvoor de rechtsgrond niet kan worden gevonden in de in de aanhef ervan opgesomde bepalingen van het decreet van 25 april 2014.³

¹ Een “complex project” wordt in artikel 2, 5°, van het decreet van 25 april 2014 omschreven als “een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat vraagt om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces”.

² Met dien verstande dat in die opsomming moet worden verwezen naar artikel 7, § 2, tweede lid, en artikel 18, § 2, eerste en derde lid, van het decreet van 25 april 2014.

³ Meer bepaald de artikelen 2, § 2, 7, 11, 18, 36, 38, 41, eerste lid, 3°, 44 en 47, tweede lid, van het ontwerp.

Rechtsgrond daarvoor dient te worden gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaraan de Vlaamse Regering een algemene bevoegdheid tot het uitvoeren van de decreten ontleent, gelezen in samenhang met het decreet van 25 april 2014.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De ontworpen uitvoeringsregeling dient in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Onder voorbehoud, eensdeels, van wat hierna bij de bijzondere opmerkingen op dit punt wordt opgemerkt en, anderdeels, van de wijze waarop het ontwerp door de bevoegde overheden in de praktijk zal worden toegepast, kan de ontworpen regeling op het eerste gezicht worden geacht in overeenstemming te zijn met die beginselen, rekening houdende met de normatieve keuzes die de decreetgever bij het decreet van 25 april 2014 reeds heeft gemaakt.

5. Vastgesteld moet worden dat aan bepaalde machtigingen die in hoofdstuk 2 van het decreet van 25 april 2014 aan de Vlaamse Regering zijn verleend met het oog op de regeling van de besluitvorming over complexe projecten in de onderzoeks- en de uitwerkingsfase, in het ontworpen besluit geen uitvoering wordt gegeven.⁴

Hierover ondervraagd heeft de gemachtigde geantwoord dat alsnog uitvoering zal worden gegeven aan de betrokken machtigingen. Overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zullen de bepalingen die in dat verband worden vastgesteld, in ontwerpvorm eveneens om advies moeten worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

6. Uit het bepalen van termijnen waarbinnen bepaalde handelingen moeten worden gesteld, kan niet altijd worden afgeleid of er een sanctie is verbonden aan de niet-naleving van die termijnen. Ook wordt nergens bepaald op welke wijze adviezen, opmerkingen, bezwaren of andere stukken moeten worden bezorgd (bijv. bij beveiligde zending).

Ter wille van de rechtszekerheid worden deze twee aspecten het best uitdrukkelijk geregeld. Vraag is evenwel of dit, naar het voorbeeld van artikel 2.2.7, § 4, eerste en tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, niet het best door de decreetgever op algemene wijze in het decreet van 25 april 2014 zou worden geregeld.

⁴ Zie de artikelen 8, § 2, vierde lid, tweede zin, 12, vierde lid, *in fine*, 18, § 2, derde lid, tweede zin, en 25, vierde lid, tweede zin, van het decreet van 25 april 2014.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. Rekening houdend met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp, dient vooraan in de aanhef een nieuw lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en dient in het huidige eerste lid, dat het tweede lid wordt, preciezer te worden gerefereerd aan artikel 7, § 2, tweede lid, en artikel 18, § 2, eerste en derde lid, van het decreet van 25 april 2014.

8. In de aanhef dient bovendien een verwijzing te worden opgenomen naar het advies van de inspecteur van Financiën van 3 april 2014.

Artikel 1

9. In artikel 1, 4°, van het ontwerp schrijve men “waar informatie ter beschikking is”.

Hoofdstuk 3 – Opschrift

10. In het opschrift van hoofdstuk 3 van het ontwerp wordt beter vermeld dat het bestaat uit “regels” of “bepalingen” van procedurele aard (niet: modaliteiten).

Hoofdstuk 3 – Afdeling 1 – Opschrift

11. In het opschrift van afdeling 1 van hoofdstuk 3 van het ontwerp kan worden gepreciseerd dat die afdeling betrekking heeft op de raadpleging “van het publiek” over de alternatievenonderzoeksnota.

Artikelen 9 en 16

12. De bij de bespreking van artikel 9 in het verslag aan de Vlaamse Regering opgenomen opsomming, die is bedoeld om een nuttige handleiding te vormen bij het bepalen welke beleidsdomeinen om advies dienen gevraagd te worden over de alternatievenonderzoeksnota, tevens relevant voor de adviesverlening over de projectonderzoeksnota (zie artikel 16, § 1, van het ontwerp), moet worden nagezien en geactualiseerd.⁵

⁵ Zo wordt in de opsomming geen melding gemaakt van Vlaamse Havens en Toegankelijk Vlaanderen als een van de agentschappen die behoren tot respectievelijk het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (zie artikel 28, § 2, 8°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’) en het beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (zie artikel 17, § 2, 4°, van hetzelfde besluit), terwijl nog melding wordt gemaakt van agentschappen die zijn opgeheven (het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking, het Agentschap voor Onderwijscommunicatie, het KMSKA en het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie) of dat bij de inwerkingtreding van het te nemen besluit

13. Het is niet duidelijk aan welke organen van de betrokken gemeenten of van de provincie(s) waarin die gemeenten zijn gelegen, advies moet worden gevraagd over de alternatievenonderzoeksnota met toepassing van artikel 9, § 2, van het ontwerp. Volgens de gemachtigde is dit het college van burgemeester en schepenen of de deputatie. Ter wille van de rechtszekerheid wordt dit het best uitdrukkelijk bepaald.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 16, § 2, van het ontwerp.

14. Aan het begin van artikel 9, § 3, tweede lid, van het ontwerp schrijve men “Bij gebrek aan” of “Bij gebreke van” (niet: Bij gebreke aan).

15. De artikelen 9, § 4, en 16, § 4, kunnen als volgt worden aangepast:

- in punt 2° schrijve men “Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer” (niet: Mobiliteit en Verkeer);
- in punt 4° dient melding te worden gemaakt van de datum van het daarin genoemde samenwerkingsakkoord, zijnde 21 juni 1999.

Artikel 10

16. Volgens de gemachtigde moet in artikel 10, eerste lid, van het ontwerp ook verwezen worden naar de instanties bedoeld in artikel 9, § 3, derde en vierde lid, van het ontwerp.

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikelen 14 en 21

17. In de artikelen 14 en 21 van het ontwerp kan ter wille van de duidelijkheid het best worden vermeld wie instaat voor het opmaken en het bezorgen van het verslag van de adviesvergadering.

Artikel 20

18. Volgens de gemachtigde worden in artikel 20, van het ontwerp ook de bestuursorganen, entiteiten of ambtenaren vermeld in artikel 19, tweede lid, van het ontwerp bedoeld. Dit dient beter tot uitdrukking te worden gebracht in artikel 20.

Artikelen 22, 24, 41 en 43

19. In artikel 22, § 2, eerste lid, 2°, de inleidende zin van artikel 24, artikel 41, eerste lid, 2°, en de inleidende zin van artikel 43 van het ontwerp wordt het best geschreven “dagbladen of informatiebladen”, teneinde meer rekening te houden met het vereiste verspreidingsgebied. Ook de opschriften van onderafdeling 3 van de afdelingen 3 en 5 van hoofdstuk 3 van het ontwerp zijn in die zin aan te passen.

20. Aangezien de erin vermelde informatievergadering enkel wordt georganiseerd voor een ontwerp van projectbesluit, dient artikel 22, § 2, eerste lid, 7°, van het ontwerp aan te vangen met de woorden “in voorkomend geval”.

Artikel 23

21. In artikel 23 van het ontwerp dient te worden verwezen naar “artikel 22, § 2, eerste lid, 1°” (niet: artikel 22, § 2, 1°).

Artikel 27

22. In artikel 27, § 2, tweede lid, 2° en 3°, van het ontwerp schrijve men telkens “aanplakking” in plaats van “bekendmaking”.

Artikel 29

23. Artikel 29, § 1, eerste lid, van het ontwerp transposeert in essentie de inhoud van het punt 1° van artikel 17, § 3, VLAREM I naar de context van de procedure voor complexe projecten. Vraag is of kan worden verantwoord, uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel, dat hetzelfde niet wordt gedaan voor andere gevallen van individuele kennisgeving met het oog op de uitvoering van een openbaar onderzoek over een milieuvergunningsaanvraag die worden vermeld in de punten 2° en 3°*bis* van voormeld artikel 17, § 3.

De gemachtigde heeft in dat verband verklaard dat ook zal worden voorzien in een kennisgeving aan respectievelijk “het comité voor preventie op het werk” en “de openbare besturen die belast zijn met het beheer van een verkeersweg, een waterloop of een instelling binnen een straal van 100 m rond de inrichting”.

Hiermee kan worden ingestemd.

24. Artikel 29, § 1, tweede lid, van het ontwerp voorziet voor een ontwerp van projectbesluit dat betrekking heeft op het bijstellen van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden alleen voor “de eigenaars van een aanpalend perceel dat geen deel uitmaakt van de verkaveling” in een individuele kennisgeving over het openbaar onderzoek door de procesverantwoordelijke.

Voor zover moet worden aangenomen dat de artikelen 85, § 1, derde lid, en 86, § 1, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ niet van toepassing zijn op de alternatieve procedure voor complexe projecten,⁶ is er, rekening houdend met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, geen reden om de verplichting tot individuele kennisgeving van het openbaar onderzoek over een ontwerp van projectbesluit dat betrekking heeft op de bijstelling van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden te beperken tot eigenaars van aanpalende percelen die geen deel uitmaken van de betreffende verkaveling, maar moet die verplichting integendeel worden uitgebreid naar de eigenaars van de kavels binnen die verkaveling.

Hierover ondervraagd, heeft de gemachtigde verklaard dat het ontwerp in de voornoemde zin zal worden aangepast.

25 In artikel 29, § 2, eerste lid, van het ontwerp verdient duidelijkheidshalve te worden aangegeven welke gemeente de erin bedoelde opzoeken uitvoert.

Artikel 33

26. Volgens de gemachtigde heeft de derde paragraaf van de bespreking van artikel 33 van het ontwerp in het verslag aan de Vlaamse Regering betrekking op een vroegere versie van het ontwerpbesluit, waarbij artikel 33 ook betrekking had op het ontwerp van voorkeursbesluit. De voornoemde paragraaf dient dan ook te worden weggelaten.

Artikel 34

27. In artikel 34, § 2, eerste lid, van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van “de documenten en gegevens, vermeld in paragraaf 1, eerste en tweede lid” (niet: de documenten, vermeld in paragraaf 1, eerste en tweede lid).

28. De vraag rijst of in artikel 34, § 2, derde lid, van het ontwerp, de “termijn van twee maanden na de datum van de toezending, vermeld in het eerste lid”, die een aanvang neemt “uiterlijk dertig dagen voor de aanvang van het openbaar onderzoek, vermeld in deze afdeling” niet onredelijk kort is. Het openbaar onderzoek dat de betrokken autoriteit(en) zouden willen organiseren kan zo immers geen zestig dagen duren, zoals wel het geval is voor het openbaar onderzoek vermeld in hoofdstuk 3, afdeling 3, van het ontwerp (artikel 22, § 1, eerste lid). In de

⁶ Zie artikel 4 van het decreet van 25 april 2014.

sequentiële procedure geeft grensoverschrijdende raadpleging net aanleiding tot termijnverlenging.⁷

Hierover ondervraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Deze termijn van twee maanden betreft een ‘kopie’ van de termijn die nu reeds voorzien wordt in artikel 19*bis*, § 2, derde lid van titel I van het Vlarem, dit met het oog op het vermijden van schendingen van het gelijkheidsbeginsel. Er wordt intern nagezien hoe deze termijn best dient aangepast te worden.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

29. Aan het begin van artikel 34, § 3, van het ontwerp schrijve men “Overeenkomstig artikel 7, lid 4, van richtlijn 2011/92/EU ...”.

Artikel 35

30.1. In artikel 35, § 1, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “... na de datum van ontvangst van de adviezen van de adviesinstanties, de opmerkingen van het publiek en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging, vermeld in artikel 8, § 3, eerste lid, van het voormelde decreet”.

30.2. De inleidende zin van artikel 35, § 2, eerste lid, van het ontwerp dient op dezelfde wijze te worden aangepast. Bovendien schrijve men in die zin “binnen een termijn van veertig dagen”.

In datzelfde lid dient aan het einde van punt 4° ook te worden verduidelijkt welke bevoegde autoriteiten worden bedoeld.

Artikel 37

31.1. In artikel 37, § 1, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “... na de datum van ontvangst van de adviezen van de adviesinstanties en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging, vermeld in artikel 18, § 3, eerste lid, van het voormelde decreet”.

31.2. De inleidende zin van artikel 37, § 2, eerste lid, van het ontwerp dient op dezelfde wijze te worden aangepast. Bovendien schrijve men in die zin “binnen een termijn van veertig dagen”.

In datzelfde lid dient aan het einde van punt 4° (niet: 3°) ook te worden verduidelijkt welke bevoegde autoriteiten worden bedoeld.

⁷ Zie wat de milieueffectrapportage over plannen en programma's betreft, artikel 4.2.11, § 2, derde lid, van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid'.

32. Rekening houdend met wat is bepaald in artikel 16, §§ 2 tot 4, van het ontwerp, dient in artikel 37, § 2, eerste lid, 3°, van het ontwerp de zinsnede “of die uit eigen beweging een advies hebben uitgebracht” te worden weggelaten.

Hoofdstuk 3 – Afdeling 5 – Opschrift

33. In het opschrift van afdeling 5 van hoofdstuk 3 van het ontwerp kan worden gepreciseerd dat die afdeling handelt over de bekendmaking “van het voorkeursbesluit en van het projectbesluit”.

Artikel 41

34. In artikel 41, tweede lid, van het ontwerp dient in punt 2° te worden geschreven “de geografische werkingssfeer van het voorkeursbesluit of projectbesluit” en schrijve men in punt 5° “de voorwaarden (niet: modaliteiten) van het beroep”.

Artikelen 42 en 48

35. De steller van het ontwerp dient na te gaan of er voldoende afstemming is tussen de regelingen van bekendmaking opgenomen in de artikelen 42 en 48 van het ontwerp, wat betreft de termijn (respectievelijk veertien dagen en tien dagen) binnen dewelke het voorkeursbesluit of projectbesluit moet worden bekendgemaakt op de betrokken websites.

In voorkomend geval zal ook de bespreking van artikel 48 in het verslag aan de Vlaamse Regering op overeenkomstige wijze moeten worden aangepast.

Artikelen 47 en 49

36. Voor zover de individuele kennisgeving bedoeld in artikel 47 van het ontwerp enkel betrekking heeft op de gegevens vermeld in artikel 41, tweede lid, van het ontwerp, en dus niet op het ter kennis brengen van het voorkeursbesluit of projectbesluit zelf, is artikel 49 van het ontwerp niet overbodig, weliswaar enkel, gelet op de artikelen 17, § 2, eerste lid, en 27, § 2, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014, voor zover in die ontworpen bepaling de verantwoordelijkheid voor het ter kennis brengen van de voornoemde besluiten wordt gelegd bij de procesverantwoordelijke. Indien de voornoemde individuele kennisgeving ook het ter kennis brengen van de voornoemde besluiten zelf omvat, is artikel 49 van het ontwerp echter overbodig.

In elk geval dient er over gewaakt te worden dat de hiervoor genoemde decreetsbepalingen op volkomen wijze worden uitgevoerd, wat impliceert dat aan alle erin vermelde instanties een afschrift van het voorkeursbesluit of projectbesluit wordt bezorgd, en dus niet enkel aan de bevoegde autoriteiten bedoeld in artikel 34 van het ontwerp. Vraag is dan ook of artikel 47 of artikel 49, indien dit laatste wordt behouden, niet in elk geval een aanpassing op dit punt behoeft.

Artikel 50

37. In artikel 50, 1°, van het ontwerp dient de datum van het decreet van 25 april 2014 te worden vervolledigd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME