



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.048/16
van 8 februari 2024

over

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

Op 7 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft het optimaliseren van de regelgeving inzake complexe projecten’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 23 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 februari 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot het optimaliseren van de regelgeving inzake complexe projecten.

2.2. Het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC) wordt aangevuld met een bijzondere rechtspleging voor beroepen tot vernietiging ingesteld tegen voorkeursbesluiten (ontworpen artikel 21/1 van het DBRC, artikel 2 van het voorontwerp). Ingevolge deze bijzondere procedure zal de Raad voor Vergunningsbetwistingen in deze zaken een arrest uitspreken binnen een termijn van drie maanden die ingaat op de dag van de betekening van de beschikking waarin de kamervoorzitter heeft vastgesteld dat het beroep volgens de bijzondere procedure wordt behandeld (ontworpen artikel 43/1 van het DBRC, artikel 3 van het voorontwerp). Deze beschikking schorst de bestreden beslissing (ontworpen artikel 45, vijfde lid, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende complexe projecten’², artikel 18 van het voorontwerp). Op gezamenlijk verzoek van de verzoeker en de verweerder kan de kamervoorzitter beslissen dat de bijzondere rechtspleging niet wordt toegepast. In voorkomend geval wordt de procedure voortgezet volgens de gewone rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De ontworpen bijzondere procedure zal van toepassing zijn op beroepen ingesteld vanaf de datum van inwerkingtreding van het decreet van 14 juli 2023 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen’ (artikelen 19 en 20 van het voorontwerp).³

2.3. Het decreet complexe projecten wordt gewijzigd om de procedure te optimaliseren en de projecten sneller te kunnen realiseren. De besluitvormingsprocedure voor complexe

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Hierna: decreet complexe projecten.

³ Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 31 december 2024 (artikel 20 van het decreet van 14 juli 2023).

projecten⁴ bestaat uit vier fasen: de verkenningsfase⁵ die wordt afgesloten met een startbeslissing⁶ (artikel 7 van het decreet complexe projecten), de onderzoeksfase⁷ die wordt afgesloten met een voorkeursbesluit⁸ (artikelen 8 tot 17), de uitwerkingsfase⁹ die wordt afgerond met een projectbesluit¹⁰ (artikelen 18 tot 27) en de uitvoeringsfase¹¹ die volgt op de goedkeuring van een projectbesluit (artikel 42).

Concreet wordt:

- de vermelding van de procesverantwoordelijke¹² en de actoren die relevant zijn bij de beoordeling van een complex project, geschrappt in de procesnota (artikel 4 van het voorontwerp);
- in de onderzoeksfase de inhoud en het detailleringsniveau van de alternatievenonderzoeksnota¹³ aangepast. Detaillering in het onderzoek die niet relevant is voor het te nemen voorkeursbesluit wordt uitgesteld naar de uitwerkingsfase. De reikwijdte en het detailleringsniveau van het MER¹⁴ wordt daarop afgestemd (artikel 5). Ook wordt bij het bepalen van de inhoud van het ontwerp van MER rekening gehouden met de

⁴ Luidens artikel 2, 5°, van het decreet complexe projecten gaat het om projecten “van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang” die vragen “om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces”.

⁵ Artikel 2, 18°, van het decreet complexe projecten: “de fase waarin een initiatief tot complex project wordt voorbereid en aan de Vlaamse Regering, de provincieraad of gemeenteraad wordt voorgelegd”.

⁶ Artikel 2, 13°, van het decreet complexe projecten: “de beslissing van de Vlaamse Regering, de provincieraad of gemeenteraad over een initiatief tot complex project, bij de afronding van de verkenningsfase en tot de opstart van de onderzoeksfase”.

⁷ Artikel 2, 8°, van het decreet complexe projecten: “de fase waarin een initiatief tot complex project in het licht van het te nemen voorkeursbesluit op zijn effecten wordt onderzocht”.

⁸ Artikel 2, 19°, van het decreet complexe projecten: “het eerste besluit van de bevoegde overheid over een complex project, genomen bij de afronding van de onderzoeksfase en houdende vaststelling van een op strategisch niveau gekozen alternatief”.

⁹ Artikel 2, 15°, van het decreet complexe projecten: “de fase waarin het door het voorkeursbesluit gekozen alternatief van een complex project in het licht van het te nemen projectbesluit op zijn effecten wordt onderzocht”.

¹⁰ Artikel 2, 10°, van het decreet complexe projecten: “het eindbesluit van de bevoegde overheid over een complex project, genomen bij de afronding van de uitwerkingsfase en houdende vaststelling van een op uitvoeringsniveau gekozen alternatief”.

¹¹ Artikel 2, 16°, van het decreet complexe projecten: “de fase waarin uitvoering wordt gegeven aan het projectbesluit over een complex project”.

¹² Artikel 2, 9°, van het decreet complexe projecten: “de door de bevoegde overheid aangewezen verantwoordelijke voor de formele processtappen tijdens de verkennings-, onderzoek-, uitwerkings- of uitvoeringsfase van het complexe project”.

¹³ Artikel 2, 1°, van het decreet complexe projecten: “de nota, opgemaakt bij de start van de onderzoeksfase, ter beschrijving van de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het complexe project, van de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en van de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld”.

¹⁴ Artikel 2, 7°, van het decreet complexe projecten: “een milieuraapport waarin de te verwachten gevolgen voor mens en milieu van een voorgenomen complex project en van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en waarin aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden”.

alternatievenonderzoeksnota, de adviezen en opmerkingen van het publiek en de beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage (artikel 7);

- de informatie die de procesverantwoordelijke bezorgt aan de adviesinstanties in de onderzoeksfase (artikel 8) en de uitwerkingsfase aangepast (artikel 13);
- bepaald dat de ter inzage legging tijdens het openbaar onderzoek van het ontwerp van voorkeursbesluit en het ontwerp van MER (artikel 10, 1°) en van het ontwerp van projectbesluit en het ontwerp van MER (artikel 15) analoog of digitaal gebeurt;
- in de uitwerkingsfase de inhoud van de projectonderzoeksnota¹⁵ gewijzigd en wordt bepaald wanneer deze nota kan gelden voor verschillende projectbesluiten (artikel 12);
- in de uitwerkingsfase de inhoud van het ontwerp van projectbesluit gewijzigd (artikel 14);
- gezorgd voor een afstemming met het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ zodat geen beslissing van de gemeenteraad nodig is (artikel 17).

BEVOEGDHEID

3. In haar advies 72.576/AV van 15 februari 2023¹⁶ besloot de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat het voorontwerp van decreet dat de jurisdictionele beroepen tegen onder meer definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten toeweest aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen doorgang kon vinden. De Raad van State concludeerde dat dit voorontwerp bij het uitoefenen van de impliciete bevoegdheden op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, om deze bijkomende bevoegdheden aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen toe te kennen, in elk geval niet voldeed aan het vereiste van de marginale weerslag ervan op de betrokken federale aangelegenheid, en dat hij ook ernstige twijfel had bij het vereiste van de noodzakelijkheid ervan voor de uitoefening van de betrokken gewestbevoegdheid. Rekening houdend met die conclusie, wordt het advies over de artikelen 2, 3, 18, 19 en 20 van het huidige voorontwerp onder voorbehoud gegeven.

¹⁵ Artikel 2, 11°, van het decreet complexe projecten: “de nota, opgemaakt bij de start van de uitwerkingsfase, ter beschrijving van het complexe project en de in het voorkeursbesluit opgenomen flankerende maatregelen, van de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en van de wijze waarop de effecten van het complexe project, de flankerende maatregelen en de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld”.

¹⁶ Adv.RvS 72.576/AV van 15 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4.1. De paragrafen 2 tot 6 van het ontworpen artikel 21/1 van het DBRC voorzien in een bijzondere rechtspleging voor de beroepen tot vernietiging ingesteld tegen een definitief vastgesteld voorkeursbesluit als vermeld in artikel 45 van het decreet complexe projecten.

Deze bijzondere rechtspleging heeft tot gevolg dat de kamer in de beroepen tot vernietiging van voorkeursbesluiten “binnen een redelijke termijn van drie maanden een uitspraak [dient] te doen”, terwijl onder de huidige regelgeving de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen, al naargelang het voorwerp van het beroep tot vernietiging, binnen een redelijke termijn uitspraak moet doen. Daartegenover staat dat het aantal in te dienen procedurestukken ten aanzien van de reguliere vernietigingsprocedure voor de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt beperkt en de indientermijnen worden ingekort. Zo kan de verwerende partij een nota met opmerkingen over de gevorderde vernietiging indienen binnen een termijn die begint te lopen vanaf de betekening van de beschikking van de kamervoorzitter (vermeld in paragraaf 2 van het ontworpen artikel 21/1 van het DBRC) tot aan de aanvang van de zitting waarop het beroep tot vernietiging wordt behandeld. De tussenkomenende partij beschikt over eenzelfde termijn om een schriftelijke uiteenzetting in te dienen. De verzoekende partij heeft geen mogelijkheid tot schriftelijke repliek op het administratief dossier en de nota met opmerkingen van de verwerende partij en op de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomenende partij. Zij zal van deze procedurestukken mogelijk pas kennis krijgen bij de aanvang van de zitting en haar repliek hierop enkel mondeling ter zitting kunnen doen gelden.

4.2. In advies 62.594/1 wees de Raad van State erop dat complexe projecten worden beheerst door regels van internationaal en Europees recht die onder meer terug te vinden zijn in het Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: Verdrag van Aarhus)¹⁷ en, op het niveau van het recht van de Europese Unie, wat het planningsaspect betreft, 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’ (hierna: plan-MER-richtlijn) en, wat het vergunningsaspect betreft, richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 ‘tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ (hierna: project-MER-richtlijn).

Net als het Verdrag van Aarhus voorziet de project-MER-richtlijn met het oog op de bescherming van het leefmilieu in een aantal inhoudelijke en vormelijke vereisten voor het onderzoek en de toekenning door de daartoe bevoegde overheid van vergunningen voor projecten: uitvoering van een onderbouwde beoordeling van de milieu-effecten van het desbetreffende project, verzameling van en toegang bieden tot milieu-informatie, raadpleging van en mogelijkheid

¹⁷ Waarbij zowel België als de Europese Unie Partij zijn.

bieden tot inspraak aan het publiek, en uitdrukkelijke motivering en openbaar maken van de beslissing. Tevens moet de rechtmatigheid van de desbetreffende vergunningen, zowel ten gronde als wat de gevolgde procedure betreft, het voorwerp kunnen uitmaken van een toetsing door een rechtscollège of door enig ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan.¹⁸

Artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus vereist dat elke verdragspartij waarborgt dat de leden van het “betrokken publiek” die een voldoende belang hebben dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht wanneer het bestuursprocesrecht van een verdragspartij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een rechterlijke instantie (en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan) om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 van hetzelfde verdrag en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd lid 3 van artikel 9, andere relevante bepalingen van dit verdrag.

Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus vereist, aanvullend en onverminderd de in lid 2 bedoelde herzieningsprocedure, dat elke verdragspartij waarborgt dat de leden van “het publiek” die “voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria”, toegang hebben tot (bestuursrechtelijke of) rechterlijke procedures om met name het handelen van de overheidsinstanties te betwisten dat strijdig is met haar nationale recht betreffende het milieu.

Die procedures in artikel 9, lid 2 en 3 moeten naar luid van artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus, onder meer voorzien in “passende en doeltreffende middelen”.

In de hypothese dat het voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen bestreden voorkeursbesluit onder de toepassing van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus valt, moet worden opgemerkt dat een beperking op het recht op toegang tot de rechter gerechtvaardigd kan zijn “voor zover zij bij wet is ingesteld, de wezenlijke inhoud van voornoemd recht eerbiedigt en, onder eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan de door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”¹⁹

Volgens artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU) moeten de lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren.²⁰ Voor bestuursrechtelijke besluiten die worden vastgesteld in het kader van artikel 11 van de project-MER-richtlijn, vloeit deze verplichting tevens voort uit artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest).²¹

Artikel 47 van het Handvest, dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte waarborgt, dient in samenhang te worden gelezen met artikel 11 van de project-MER-richtlijn, dat de

¹⁸ Adv.RvS 62.594/1 van 2 februari 2018 over een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende wijziging van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten’, opmerking 2.1.

¹⁹ HvJ, 14 januari 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood e.a.*, ECLI:EU:C:2021:7, punt 64.

²⁰ HvJ, 19 november 2014, C-404/13, *ClientEarth*, ECLI:EU:C:2014:2382, punt 52.

²¹ Zie in die zin, weliswaar onder de Habitatrichtlijn, HvJ, 8 november 2016, C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838, punt 50.

verplichting oplegt in een rechtsmiddel voor het betrokken publiek te voorzien “om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten”.

Het Hof van Justitie stelt dat het in artikel 47 van het Handvest geformuleerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op toegang tot een onpartijdig gerecht het recht op doeltreffende voorziening bij een gerecht omvat.²²

Het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op effectieve rechterlijke bescherming bestaat onder meer uit het beginsel van wapengelijkheid dat inhoudt dat elke partij een redelijke mogelijkheid moet worden geboden om haar zaak onder zodanige omstandigheden voor te dragen dat zij ten opzichte van de tegenpartij niet wezenlijk wordt benadeeld. Dit beginsel waarborgt dus de gelijkheid van de rechten en verplichtingen van de partijen, met name wat de regels inzake de bewijsvoering en het debat op tegenspraak voor de bevoegde rechter betreft.²³ De partijen moeten dan ook in beginsel de mogelijkheid hebben om kennis te nemen van en te antwoorden op elk stuk of elk argument dat aan de rechter wordt voorgelegd om zijn beslissing te beïnvloeden.²⁴

4.3. De ontworpen wijziging beoogt weliswaar een versnelde uitspraak ten gronde maar gaat ten koste van enkele andere procedurele waarborgen uit voormelde bepalingen, zoals de redelijke termijn waarover de partijen moeten kunnen beschikken om hun verweer te voeren en de wapengelijkheid tussen de procespartijen.

Onder de huidige regelgeving (artikel 45 van het decreet complexe projecten) worden de beroepen tot nietigverklaring ingesteld tegen een definitief vastgesteld voorkeursbesluit behandeld door de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, volgens de procedure bepaald in het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’. In het kader van deze procedure heeft een verzoekende partij de mogelijkheid om op de memorie van antwoord van de verwerende partij te repliceren door middel van een memorie van wederantwoord binnen een termijn van zestig dagen. Vervolgens wordt een auditorsverslag over de zaak opgesteld en meegedeeld aan de partijen die nog een laatste memorie kunnen indienen, alvorens de debatten op de door de kamervoorzitter vastgestelde datum ter zitting worden gesloten en de zaak in beraad wordt genomen, waarna Raad van State een arrest uitspreekt.

Na de inwerkingtreding van het decreet van 14 juli 2023 (gewijzigd artikel 45 van het decreet complexe projecten) zouden beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten behandeld worden door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, volgens de procedure bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’. In het kader van deze procedure heeft een verzoekende partij de mogelijkheid om op de antwoordnota van de verweerder te repliceren door middel van een wederantwoordnota binnen een termijn van

²² HvJ, 8 november 2016, C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838, punt 54.

²³ HvJ, 30 januari 2024, C-471/22, *Agentsia ‘Patna infrastructura’*, ECLI:EU:2024:99, punt 46 en 48.

²⁴ GwH 19 maart 2008, nr. 59/2008, B.10; GwH, 8 mei 2019, 63/2019, B.5.

dertig dagen. Vervolgens worden de debatten op een door de kamervoorzitter bepaalde datum ter zitting gesloten en wordt de zaak in beraad genomen waarna de kamer binnen een ordetermin van zestig dagen een arrest uitspreekt.

De ontworpen wijziging vervangt aldus de gewone rechtspleging voor de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij dergelijke beroepen door een “voorrangsprocedure” waarbij een verzoekende partij tijdens de “voorafgaande maatregelen” of het “vooronderzoek” niet langer een termijn wordt verleend om een schriftelijk wederantwoord te geven op de schriftelijke antwoorden van de verweerder.

De ontworpen “voorrangsprocedure” vertoont grote gelijkenissen met het administratief kortgeding voor de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waarin een verzoekende partij evenmin de mogelijkheid wordt gegeven om binnen een bepaalde termijn schriftelijk te repliceren op de nota van de verweerder. Ze verschilt er evenwel substantieel van omdat de “voorrangsprocedure” een bodemprocedure is die weliswaar van rechtswege gepaard gaat met de schorsing van het bestreden voorkeursbesluit maar, anders dan in het administratief kortgeding, leidt tot een arrest over de grond van de zaak.

4.4. De Raad van State stelt vast dat deze “voorrangsprocedure” wordt voorbehouden voor (beroepen tegen voorkeursbesluiten inzake) complexe projecten, waarvan de “complexiteit” erkend wordt in de memorie van toelichting, en dat de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit belangrijke rechtsgevolgen kan inhouden voor de rechtzoekende, zoals een bouwverbod of bouwbeperkingen (artikel 28 van het decreet complexe projecten), een onteigening ten algemenen nutte (artikel 31 van het decreet complexe projecten) of een recht van voorkoop voor bepaalde overheden en door hen erkende vennootschappen (artikel 34 van het decreet complexe projecten) en de basis kan vormen voor het weigeren van een vergunning (artikel 29 van het decreet complexe projecten). Bovendien kan het beroep tegen een definitief vastgesteld projectbesluit geen betrekking meer hebben op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit (artikel 45, tweede lid, van het decreet complexe projecten). Als “point of no return” is het voorkeursbesluit dus een belangrijke schakel binnen het beslissingsproces. Voor de rechtzoekende houdt dit besluit een definitieve beslissing in met betrekking tot diens eigendomsrechten.

4.5. Voor deze procedurele aanpassingen wordt in de memorie van toelichting de volgende verantwoording gegeven:

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

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

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

19. Omwille van het groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang van complexe projecten is het redelijk en billijk dat voor wat betreft voorkeursbesluiten een ‘Voorrangprocedure’ bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) wordt ingevoerd.

De bestuursrechter kan enkel op gezamenlijk verzoek van partijen beslissen om het beroep niet versneld te behandelen.

Bij een prioritaire behandeling dient men binnen een redelijke termijn van drie maanden een uitspraak te doen. Als de bestuursrechter beslist tot prioritaire behandeling, wordt het voorkeursbesluit van rechtswege geschorst, aangezien deze procedure rechtstreeks gericht is op het verkrijgen van een einduitspraak. Deze uitspraak is meteen uitvoerbaar bij voorraad”.

4.6. Met de argumentatie in de memorie van toelichting dat het omwille van het groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang van complexe projecten redelijk en billijk is dat voor wat betreft voorkeursbesluiten een “voorrangprocedure” bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt ingesteld, lijken de stellers van het voorontwerp louter te verantwoorden waarom voorkeursbesluiten sneller zullen worden behandeld dan de overige vernietigingsberoepen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Evenwel biedt dit op zich geen redelijke verantwoording om een verzoekende partij in dit soort zaken (opmerking 4.4) de procedurele waarborg in de gewone rechtspleging van een redelijke termijn om haar verweer schriftelijk te voeren na kennisname van het administratief dossier en de daarop gesteunde antwoorden van de verwerende partij, te ontnemen en op die manier in te grijpen op de wapengelijkheid tussen de procespartijen ten nadele van de verzoekende partij. De in de memorie van toelichting aangehaalde doelstelling om “de uitwerkingsfase richting definitief projectbesluit niet nodeloos te vertragen”, doet eerder veronderstellen dat een “gezamenlijk verzoek van verzoeker en verweerder” aan de kamervoorzitter om de “bijzondere rechtspleging” niet toe te passen (ontworpen artikel 21/1, § 5, van het DBRC), eerder uitzonderlijk zal voorkomen. Zoals in de memorie van toelichting aangehaald, zit de meerwaarde van het traject van complexe projecten in het creëren van een draagvlak door de verschillende belanghebbenden te betrekken.

Het wegvallen van de mogelijkheid tot schriftelijke repliek op, al naargelang het geval, de memorie van antwoord of de antwoordnota van de verwerende partij binnen een daarvoor vooropgestelde redelijke termijn, is niet verenigbaar met het recht op tegenspraak en de wapengelijkheid die zijn vervat in artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, artikel 19, lid 1, tweede alinea van het VEU, artikel 47 van het Handvest en artikel 11 van de project-MER-richtlijn (opmerking 4.2).

Dat is des te meer gelet zo gelet op:

- de opmerking 5 hierna over het door het voorontwerp na te leven artikel 5, lid 1, van de project-MER-richtlijn;

- de opheffing van artikel 5, § 2, tweede lid, van het decreet complexe projecten (artikel 4 van het voorontwerp) omdat, aldus de memorie van toelichting, de verplichting om in de procesnota ook de procesverantwoordelijke en de actoren te vermelden die relevant zijn bij de beoordeling van een complex project “in de praktijk geen meerwaarde” heeft, terwijl een procesverantwoordelijke moet worden aangewezen voor de formele stappen tijdens de onderscheiden fasen van het complex project en bovendien een centrale rol heeft bij de raadpleging van het publiek over de alternatievenonderzoeksnota zoals bepaald in de artikelen 5 en volgende van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten’;
- de wijziging van artikel 18, § 1, van het decreet complexe projecten waardoor een projectonderzoeksnota in de uitwerkingsfase niet langer een beschrijving moet bevatten van “de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven” maar enkel “in voorkomend geval, een afweging over andere op inrichtings- en uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en varianten” (artikel 12, 1°, van het voorontwerp)²⁵ en deze projectonderzoeksnota voortaan ook “kan gelden voor verschillende projectbesluiten als het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten” (artikel 12, 2°, van het voorontwerp);
- de wijziging van artikel 23, derde lid, 1°, van het decreet complexe projecten waardoor een ontwerp van projectbesluit dat het op uitvoeringsniveau gekozen alternatief bevat, volgens de memorie van toelichting wegens overbodigheid, niet langer op grafische plannen moet worden weergegeven of tekstueel moet worden omschreven (artikel 14, 1°, van het voorontwerp), terwijl een ontwerp van projectbesluit overeenkomstig artikel 24 van het decreet complexe projecten aan een openbaar onderzoek wordt onderworpen.

4.7. Uit wat voorafgaat volgt dat de artikelen 2, 3, 18, 19 en 20 van het voorontwerp geen doorgang kunnen vinden.

Artikelen 5, 6, 7 en 12

5.1. De wijzigingen die hoofdstuk 3 van het voorontwerp in het decreet complexe projecten doorvoert, betreffen vooral de besluitvormingsprocedure (in de onderzoeks- en de uitwerkingsfase, bij de doorwerking van het voorkeurs- of projectbesluit en het jurisdictioneel beroep dat daartegen openstaat) en meer bepaald de MER-plicht en de openbare onderzoeken.

5.2. Bij de totstandkoming van het decreet complexe projecten werd in de memorie van toelichting het volgende werd besloten:

“Samengevat, wanneer het plan of programma betrekking heeft op de vergunning voor een project kan het wenselijk zijn om een gecoördineerde plan-project-m.e.r.-procedure in te voeren die aan de vereisten van de twee m.e.r.-richtlijnen voldoet. De

²⁵ Deze wijziging spoort niet met de definitie van projectonderzoeksnota in artikel 2, 11°, van het decreet complexe projecten.

gecombineerde plan-project-MER zoals voorzien in huidig decreet is met andere woorden in overeenstemming met zowel de plan-m.e.r.-richtlijn als de project-m.e.r.-richtlijn.”²⁶

De ontworpen wijzigingen dienen bijgevolg nog steeds te garanderen dat aan plan-MER-richtlijn en de project-MER-richtlijn is voldaan. De wijzigingen die de artikelen 5, 6, 7 en 12 van het voorontwerp aanbrengen, dienen dan ook in dat verband nader te worden onderzocht.

5.3. De artikelen 5 en 7 van het voorontwerp vullen de artikelen 8, § 1 en 10, eerste lid, van het decreet complexe projecten (over de onderzoeksfase in de besluitvormingsprocedure) aan die respectievelijk de beschrijving van de alternatievenonderzoeksnota en de inhoud van het ontwerp van MER betreffen.

Het ontworpen artikel 8, § 1, derde lid, van het decreet complexe projecten stelt dat in de alternatievenonderzoeksnota de reikwijdte en het detailleringsniveau van het MER afgestemd wordt op de inhoud en het detailleringsniveau van het te nemen voorkeursbesluit. De ontworpen laatste volzin van artikel 10, eerste lid, stelt dat bij het bepalen van de inhoud van het ontwerp van MER rekening wordt gehouden met de alternatievenonderzoeksnota, de adviezen en de opmerkingen van het publiek, vermeld in artikel 8, § 2, en de beslissing van de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in artikel 8, § 3.

5.4. Artikel 6 van het voorontwerp vervangt in artikel 9, derde lid, van het decreet complexe projecten (over de onderzoeksfase in de besluitvormingsprocedure) het woord “complex project” door “voorkeursbesluit”. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het huidige vereiste van een passende beoordeling over het complex project te ruim is voor de onderzoeksfase waarin het project zich bevindt en dat deze passende beoordeling moet uitgevoerd worden op maat van het te nemen voorkeursbesluit.

5.5. In het kader van de project-MER-richtlijn heeft het Hof van Justitie al meermaals gesteld dat wanneer het nationale recht voorschrijft dat de vergunningprocedure in verschillende fasen verloopt, de milieueffectbeoordeling van een project in beginsel moet worden verricht zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben, te bepalen en te beoordelen. Wanneer dus één van deze fasen een basisbesluit is en de andere een uitvoeringsbesluit, dat niet mag afwijken van de in het basisbesluit vastgelegde parameters, moet het milieueffect dat het project kan hebben, worden vastgesteld en beoordeeld in de procedure betreffende het basisbesluit. Alleen indien dit effect pas in de procedure betreffende het uitvoeringsbesluit kan worden vastgesteld, moet de beoordeling in de loop van deze laatste procedure plaatsvinden.²⁷

5.6. De wijzigingen die met het voorontwerp worden doorgevoerd in de onderzoeksfase die leidt tot een voorkeursbesluit in de gecoördineerde plan-project-MER-procedure, impliceren volgens de memorie van toelichting dat de informatie die beschikbaar moet zijn en aan een openbaar onderzoek wordt onderworpen, minder concreet mag zijn vermits de detaillering in het alternatievenonderzoek “die niet relevant is voor het te nemen voorkeursbesluit moet uitgesteld

²⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1 p. 9-10.

²⁷ HvJ 29 juli 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL & Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* vzw, ECLI:EU:C:2019:622, punt 85 en 5 en 86; HvJ 28 februari 2008, C-2/07, *Abraham e.a.*, ECLI:EU:C:2008:133, punt 26; HvJ 7 januari 2004, C-201/02, *Wells*, ECLI:EU:C:2004:12, punt 53.

worden naar de uitwerkingsfase om overlapping van beoordeling te voorkomen”. De concrete informatie en de effectenbeoordelingen komen aldus tot stand in een latere fase van de vergunningsprocedure.

5.7. Artikel 12 van het voorontwerp wijzigt artikel 18, § 1, van het decreet complexe projecten (over de uitwerkingsfase van de besluitvormingsprocedure) in verband met de projectonderzoeksnota. Voortaan bevat deze nota enkel “in voorkomend geval” een beschrijving van een afweging over andere op inrichting- en uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven en varianten (artikel 12, 1°, van het voorontwerp). Deze nota kan voortaan ook gelden voor verschillende projectbesluiten als het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten (artikel 12, 2°, van het voorontwerp).

Volgens artikel 19 van het decreet complexe projecten vormt de projectonderzoeksnota nochtans mee de grond waarop een geïntegreerd effectenonderzoek wordt gevoerd en volgens artikel 23, derde lid, 2°, van hetzelfde decreet moeten redelijke alternatieven worden onderzocht.

5.8. Gelet op wat voorafgaat ziet de Raad van State niet in, tenzij hiervoor alsnog een afdoende verantwoording kan worden gegeven, hoe met de bij het voorontwerp gewijzigde gecoördineerde plan-project-MER-procedure voor complexe projecten kan worden voldaan aan artikel 5, lid 1, van de project-MER-richtlijn, dat bepaalt dat een milieueffectenbeoordelingsrapport ten minste (onder meer) de volgende informatie moet bevatten:

“ (...)

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

(...)

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

Artikelen 10 en 15

6. De artikelen 10 en 15 van het voorontwerp bepalen dat de documenten die in het kader van het openbaar onderzoek met betrekking tot een ontwerp van voorkeursbesluit (artikel 10) en een ontwerp van projectbesluit (artikel 15) voortaan “analoog of digitaal ter inzage” worden gelegd in het gemeentehuis van de betrokken gemeenten. De artikelen 15, § 1, en 24, § 1, tweede lid, van het decreet complexe projecten die worden gewijzigd, bepalen nu dat de opgesomde documenten “ter inzage” worden gelegd.

De Raad van State, afdeling Wetgeving heeft in advies 57.671/1/V van 14 augustus 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de

omgevingsvergunning' over een vergunningsaanvraag die "analoog of digitaal" ter inzage wordt gelegd, opgemerkt wat volgt:

"De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde met betrekking tot artikel 11, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 'betreffende de milieuvergunning' dat het ter inzage leggen van stukken in het kader van een openbaar onderzoek aan derden-belanghebbenden de mogelijkheid moet bieden voldoende inzicht te krijgen in de beoogde exploitatie zodat zij op nuttige wijze hun bezwaarrecht kunnen uitoefenen.²⁸ Het Grondwettelijk Hof heeft van zijn kant gesteld dat de mogelijkheid tot inspraak betreffende ruimtelijke uitvoeringsplannen, waartoe de decreetgever zich met de goedkeuring van het Verdrag van Aarhus heeft verbonden, aan de betrokkenen een effectieve mogelijkheid moet bieden om hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken zodat de bestuursorganen daarmee naar behoren rekening kunnen houden.²⁹

(...)

In de tweede plaats moet worden gewaarborgd dat een louter digitale terinzagelegging gepaard gaat met maatregelen die het effectief mogelijk maken voor iedereen, ook voor personen die onvoldoende vertrouwd zijn met die digitale raadpleging, om een voldoende inzicht te krijgen in het beoogde project, zodat zij hun opmerkingen en bezwaren met kennis van zaken kenbaar kunnen maken. Dit kan uitdrukkelijk worden voorgeschreven in de ontworpen bepaling, maar er moet in elk geval in de praktijk op worden toegezien bij de terinzagelegging."

Aan het uit deze opmerking voortvloeiende recht op maatregelen die een effectief gebruik van de digitale inzagemogelijkheid mogelijk maken, en aan de mogelijkheid om te voorzien in een niet-digitaal alternatief,³⁰ wordt thans herinnerd.³¹

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

²⁸ Voetnoot 32 uit het geciteerde advies: RvS 21 juni 2012, Radomski en bvba Business Center Robberechts, nr. 219.884; RvS 19 juni 2014, Mertens, nr. 227.742.

²⁹ Voetnoot 33 uit het geciteerde advies: GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013, B.8.

³⁰ Vgl. adv.RvS 74.001/2/V van 17 augustus 2023 over een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de digitale transitie van de Overheidsinstanties', opmerking 1.3 bij artikel 13.

³¹ Adv.RvS 69.330/1 van 1 juni 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 'tot wijziging van diverse artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft individuele kennisgevingen', opmerking 5.