



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.079/1/V
van 8 september 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
definitieve vaststelling van het projectbesluit betreffende het
complexe project 'Verbetering van de nautische toegankelijkheid
tot de (achter)haven van Zeebrugge'’

Op 23 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 8 september 2025,* een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot definitieve vaststelling van het projectbesluit betreffende het complexe project 'Verbetering van de nautische toegankelijkheid tot de (achter)haven van Zeebrugge'’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 september 2025.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft tot doel het projectbesluit¹ betreffende het complexe project² “Verbetering van de nautische toegankelijkheid tot de (achter)haven van Zeebrugge” definitief vast te stellen.³

2.1. Het ontwerp bestaat uit twee artikelen en één bijlage. Artikel 1 bepaalt dat het projectbesluit voor de verbetering van de nautische toegankelijkheid tot de (achter)haven van Zeebrugge, waarin de elementen, vermeld in artikel 23, derde lid, van het decreet complexe projecten zijn opgenomen en dat bestaat uit een hoofddocument en bijlagen, wordt vastgesteld. Het projectbesluit is opgenomen als bijlage. Artikel 2 is een uitvoeringsbepaling.

2.2. De bijlage bevat het projectbesluit. Dat projectbesluit bestaat vooreerst uit een hoofddocument, waarin het complexe project gesitueerd wordt (hoofdstuk 1), de bevoegde overheid aangeduid wordt (hoofdstuk 2) en de projectdoelstellingen en projectuitwerking samengevat worden (hoofdstuk 3). Het document bevat vervolgens een overzicht van het geïntegreerd onderzoek (hoofdstuk 4) en een uiteenzetting van het eindbeeld en de krachtlijnen (hoofdstuk 5). Daarnaast omvat het hoofddocument ook de milieuverklaring en het actieprogramma (hoofdstuk 6), de beoordeling van het milieueffectenrapport (hierna: MER) (hoofdstuk 7) en de vervolgstappen tot realisatie van het eindbeeld (hoofdstuk 8). Vervolgens geeft het hoofddocument een overzicht van het ruimtelijk planologisch kader van het complexe project (hoofdstuk 9). Het document schetst ten slotte de beleidsmatige randvoorwaarden (hoofdstuk 10), de doorwerking van het projectbesluit (hoofdstuk 11) en de financiering (hoofdstuk 12).

De bepalingen van het projectbesluit zelf zijn te vinden in hoofdstuk 13. Artikel 1 bepaalt dat het projectbesluit overeenkomstig artikel 37 van het decreet complexe projecten zal

¹ Volgens artikel 2, 10°, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende complexe projecten’ (hierna: decreet complexe projecten) is een projectbesluit “het eindbesluit van de bevoegde overheid over een complex project, genomen bij de afronding van de uitwerkingsfase en houdende vaststelling van een op uitvoeringsniveau gekozen alternatief”.

² Artikel 2, 5°, van het decreet complexe projecten definieert een complex project als “een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat vraagt om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces”. Zie adv.RvS 54.388/1 van 20 december 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet complexe projecten, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 294, opmerking 5, waarin de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt dat de ontworpen regeling verder reikt dan het invoeren van een parallelle (vormelijke) procedure omdat deze ook inhoudelijke wijzigingen vertoont ten opzichte van de bestaande sectorale procedureregelingen.

³ In overeenstemming met de procedure die voortvloeit uit het decreet complexe projecten, werd door de Vlaamse Regering op 15 juli 2016 een startbeslissing genomen, gevolgd door een onderzoeksfase die resulteerde in een voorkeursbesluit op 28 juni 2019, gevolgd door een uitwerkingsfase, in het kader waarvan op 26 april 2024 een ontwerp van projectbesluit werd vastgesteld. Dat ontwerp werd vervolgens van 6 mei tot en met 4 juli 2024 aan een openbaar onderzoek onderworpen, waarna op bezwaren geantwoord werd en een definitief vast te stellen projectbesluit werd opgesteld.

gelden als gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP). Het RUP-onderdeel bestaat uit normatieve en niet-normatieve onderdelen die als bijlage zijn gevoegd. Artikel 2 bepaalt dat het definitief vastgestelde projectbesluit de rechtsgevolgen uit de artikelen 30, 31 en 34 van het decreet complexe projecten met zich zal meebrengen. Het bevestigt uitdrukkelijk dat de diensten van het Vlaamse Gewest (of opdrachtnemers van het Vlaamse Gewest) en personeelsleden van Port of Antwerp-Bruges gemachtigd zijn om het projectgebied te betreden om alle nodige vaststellingen te verrichten en alle nodige onderzoeken uit te voeren.

2.3. Bijlage 1 bij het hoofddocument omvat het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat zal gelden als RUP.⁴ Het bestaat uit een verordenend grafisch plan, verordenende stedenbouwkundige voorschriften, een niet-verordenende toelichtende nota, een register en een ruimtelijk veiligheidsrapport vergezeld van een kwaliteitsbeoordeling.

Het grafisch plan voorziet in de bestemmingen natuur (artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften), park (artikel 4), zeehaven- en watergebonden bedrijven (artikel 5), jachthavengebonden bedrijven (artikel 6), gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen (artikel 7), verkeers- en vervoersinfrastructuur (artikel 8), spoorinfrastructuur (artikel 9), waterweginfrastructuur (artikel 10) en verkeers- of vervoersinfrastructuur (artikel 11).

In overdruk duidt het plan ook een afbakeningslijn zeehavengebied aan (artikel 1), een wijziging afbakeningslijn zeehavengebied (artikel 2), een Vlaams ecologisch netwerk (artikel 3.3), een bufferzone (artikel 12), een zone voor ongelijkvloerse verkeers- en vervoersinfrastructuur (artikel 13), een zone voor tijdelijke werfzone (artikel 14), een zone voor beperkte bouw mogelijkheden (artikel 15), een zone voor toegelaten inrichting voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen (artikel 16), een zone voor toelaatbare bebouwing en infrastructuur (artikel 17), een verbinding voor langzaam verkeer (artikel 18), een leidingstraat (artikel 19), een hoogspanningsleiding (artikel 20), een visserskruis (artikel 21), een op te heffen reservatiegebied voor waterweg (artikel 22) en een op te heffen enkelvoudige leiding (artikel 23).

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

3.1. In advies 77.812/1 van 1 juli 2025 met betrekking tot een soortgelijk ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot definitieve vaststelling van een projectbesluit, merkte de afdeling Wetgeving het volgende op:

“3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp stelt een eindbesluit over een complex project en het daarbij op uitvoeringsniveau gekozen alternatief⁵ definitief vast. Aldus integreert het aan het ontwerp onderliggende projectbesluit zowel beslissingen van verordenende (vaststelling van een onderdeel dat zal gelden als gewestelijk ruimtelijk

⁴ Bijlage 2 bevat de synthesenota en bijlage 3 de afwegingsnota. Bijlage 4 geeft de concepttekeningen van de redelijke alternatieven weer. Bijlage 5 bevat de antwoordennota bij de adviesverlening in het kader van het voorontwerp van projectbesluit en bijlage 6 betreft de antwoordennota naar aanleiding van het openbaar onderzoek over het ontwerp van projectbesluit. Bijlage 7 geeft de juridische en beleidsmatige randvoorwaarden weer, terwijl bijlage 8 de beslissing inzake milieueffectenrapportage bevat. Bijlage 9 omvat ten slotte een nota over de screening van de kritische depositiewaarden.

⁵ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Opmerking 2.2.

uitvoeringsplan) als van niet-verordenende (vergunningen, machtigingen, ontheffingen of afwijkingen) aard.⁶

De vraag rijst of het gehele ontwerp het reglementaire karakter heeft dat bij artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt vereist opdat de afdeling Wetgeving van de Raad van State ervan kennis kan nemen.

3.2. Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, onderwerpen onder meer de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen aan het met redenen omklede advies van de afdeling Wetgeving de tekst van alle ontwerpen van reglementaire besluiten. Reglementaire besluiten in de zin van die wetsbepaling zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtzoekenden in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtzoekenden die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat daarbij met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtzoekenden in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtssubjecten die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.⁷⁻⁸

Om te beoordelen of, eventueel gedeeltelijk, gewag kan worden gemaakt van een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving zich niet tot de in het opschrift van het ontwerpbesluit aangewende terminologie. Het oordeel van de afdeling Wetgeving kan afwijken van de zienswijze van de adviesaanvragende overheid over het reglementaire karakter van het ontwerpbesluit. Om een sluitend oordeel te kunnen vellen, zal de afdeling Wetgeving steeds het gehele ontwerp aan een inhoudelijk onderzoek onderwerpen om de precieze draagwijdte van elk artikel te kennen.⁹

3.3. Opdat een om advies voorgelegde ontwerptekst als ‘reglementair’ in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zou kunnen worden beschouwd, dient die tekst rechtsregels, met andere woorden dwingende

⁶ Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Toelichting bij het ontwerp van decreet ‘betreffende complexe projecten’, Parl.St. VI.Parl. 2013-2014, nr. 2417/1, p. 44 *in fine* en 54.

⁷ Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: Zie adv.RvS 75.081/16 van 9 januari 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 januari 2024 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Kleine Nete en Aa van Kasterlee tot Grobbendonk’ en houdende de gedeeltelijke wijziging van het beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Snepkensvijver met omgeving (Grote Heide, Schoutenheide)’’, opmerking 3; adv.RvS 75.508/16 van 1 maart 2024 over een ontwerp van besluit dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 maart 2024 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Ruimtelijke herinrichting van de Ring rond Brussel (R0) – deel Noord’ en houdende de gedeeltelijke opheffing van de beschermde dorpsgezichten ‘Hoeve Hooghof met zijn omgeving’ en ‘Hoeve Hooghof: uitbreiding omgeving’ in Asse (Zellik)’’, opmerking 3; adv.RvS 77.603/1 van 29 april 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 2 mei 2025 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘E34-west ter hoogte van de Waaslandhaven’ en de gedeeltelijke opheffing van het beschermde cultuurhistorisch landschap ‘Defensieve Dijk met overgangszone’ in Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht’’, opmerking 3.

⁸ Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: In dat verband moet nog worden opgemerkt dat het begrip “reglementair besluit” in datzelfde artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een specifiek begrip is dat in een strikte betekenis moet worden begrepen, in die zin dat (een deel of delen van) een te nemen besluit in voorkomend geval weliswaar een verordenend karakter zal hebben, maar niettemin voor de toepassing van artikel 3, § 1, eerste lid, kan worden beschouwd als zijnde “niet reglementair” (Zie o.a. adv.RvS 76.697/16 *et al.* van 5 juli 2024 over ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering houdende definitieve aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden, opmerking 3).

⁹ Voetnoot 12 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 76.697/16 *et al.* van 5 juli 2024, opmerking 3.

voorschriften, te bevatten, hetgeen impliceert dat die voorschriften de algemeenheid van de rechtzoekenden of van één of meer categorieën van rechtzoekenden dienen te betreffen. Die rechtsregels moeten bovendien nieuw zijn. Wanneer een besluit geen nieuwe dwingende voorschriften toevoegt aan de bestaande rechtsordening, maar enkel neerkomt op de toepassing in een concreet geval van al bestaande normen, is het geen ‘reglementair besluit’ in de zin van het voormelde artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.¹⁰

Op grond van zo’n analyses oordeelde de Raad van State, afdeling Wetgeving dat het vaststellen of gedeeltelijk wijzigen van bestaande rooilijnen¹¹, het geografisch aanduiden van een gebied als beschermd Natura 2000 gebied¹², het gedeeltelijk opheffen van een bescherming als monument of als dorpsgezicht¹³, het aanduiden van watergevoelige openruimtegebieden¹⁴ of het gedeeltelijk opheffen en herafbakenen van een beschermd cultuurhistorisch landschap¹⁵ het algemeen karakter missen om als reglementair besluit te worden aangemerkt. In de context van complexe projecten oordeelde de afdeling Wetgeving dat een besluit tot definitieve vaststelling van een voorkeursbesluit geen rechtsregels met een algemene draagwijdte omvat.¹⁶

3.4. Daartegenover staat dat zowel de afdeling Wetgeving¹⁷ als de afdeling Bestuursrechtspraak¹⁸ besluiten van de Vlaamse regering tot het vaststellen, opheffen of wijzigen van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen wel als reglementaire besluiten hebben beschouwd. Ruimtelijke uitvoeringsplannen die de wijze waarop de ruimte bestemd kan worden in het algemeen voorschrijven en vormgeven¹⁹, kunnen immers beschouwd worden als nieuwe, dwingende voorschriften die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen voor elke rechtzoekende die in het plangebied activiteiten wenst te ontplooien.²⁰

¹⁰ Voetnoot 13 van het aangehaalde advies: Idem, opmerkingen 4 en 5.

¹¹ Voetnoot 14 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 55.835/VR van 2 april 2014 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01’, opmerking 3.4.3.

¹² Voetnoot 15 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 46.197/4 - 46.204/4 van 25 maart 2009 over ontwerpen van ministerieel besluit tot aanduiding van Natura 2000 gebieden, p. 3.

¹³ Voetnoot 16 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 75.508/16 van 1 maart 2024, opmerking 3.

¹⁴ Voetnoot 17 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 76.697/16 et al. van 5 juli 2024, opmerking 6.

¹⁵ Voetnoot 18 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 77.603/1 van 29 april 2025, opmerking 3.

¹⁶ Voetnoot 19 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 66.207/1 van 17 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘houdende de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit betreffende het complexe project ‘Verbetering van de nautische toegankelijkheid tot de (achter)haven van Zeebrugge’’, opmerking 2.

¹⁷ Voetnoot 20 van het aangehaalde advies: Bijv. adv.RvS 77.603/1 van 29 april.

¹⁸ Voetnoot 21 van het aangehaalde advies: Bijv. RvS 20 oktober 2023, nr. 257.694, overw. 5.1, 9.1, 11.1 en 13.1; RvS 29 oktober 2021, nr. 252.027 overw. 7.1; RvS 30 maart 2021, nrs. 250.252, 250.253 en 250.254, overw. 9; RvS 22 januari 2021, nr. 249.570, overw. 12 en 16.

¹⁹ Voetnoot 22 van het aangehaalde advies: Weliswaar op basis van bepaalde (sub)categorieën van gebiedsaanduidingen (artikel 2.2.6, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, hierna: VCRO) die verder worden geconcretiseerd of waarvan kan worden afgeweken. Eerder werd ook reeds in een niet-normatieve bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen’ aangenomen (zie adv.RvS 43.952/1 van 7 februari 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008, opmerking 1).

²⁰ Adv.RvS 77.812/1 van 1 juli 2025 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot definitieve vaststelling van het projectbesluit NZL - fase 1 van het complex project ‘Noord-Zuidverbinding Limburg’ en tot gedeeltelijke

3.2. In het voorliggende ontwerp wordt de keuze voor een bepaald projectalternatief uitgewerkt en wordt het kader vastgesteld voor toekomstige aanvullende projectbesluiten. Het heeft een hoofddocument als bijlage, dat op zijn beurt uit verdere bijlagen bestaat, waaronder een herkenbaar onderdeel dat zal gelden als definitief vastgesteld RUP. In advies 77.812/1 besloot de Raad van State onder meer:

“4.1. Ten eerste heeft het ontwerp tot doel het projectbesluit NZL-fase 1 definitief vast te stellen. Het aldus definitief vast te stellen projectbesluit werkt de keuze voor een bepaald projectalternatief uit en brengt als zodanig rechtsgevolgen teweeg doordat het de nodige omgevingsvergunningen bevat en de noodzakelijke machtigingen en ontheffingen verleent. Die rechtsgevolgen vloeien niet rechtstreeks uit het ter advies voorgelegde ontwerp en evenmin uit het aan dat besluit onderliggende projectbesluit. Het is immers het decreet complexe projecten waarin het definitief vaststellen van het projectbesluit kadert en dat de rechtsgevolgen van die vaststelling algemeen bepaalt. Net zoals dat het geval is bij een voorkeursbesluit²¹, bevestigt en beschrijft het projectbesluit de definitieve contouren van het project in de uitvoeringsfase. De daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen voor omgevingsvergunningen, machtigingen en ontheffingen vloeien in die context rechtstreeks voort uit de artikelen 31²² en 38 tot en met 41 van het decreet complexe projecten en niet uit het besluit zelf.”

Daaruit volgt dat de voorliggende adviesaanvraag niet ontvankelijk is in zoverre ze betrekking heeft op het hoofddocument en de eraan verbonden bijlagen die slechts betrekking hebben op het vaststellen van de definitieve contouren van het project in de uitvoeringsfase. De rechtsgevolgen die uit de vaststelling van dat kader voortvloeien, vinden hun grondslag rechtstreeks in de bepalingen van het decreet complexe projecten.

3.3. De bepalingen die het herkenbaar onderdeel vaststellen van het onderliggende projectbesluit dat zal gelden als RUP zijn daarentegen wel reglementair van aard. Zij stellen immers nieuwe regels met algemene draagwijdte in, die gelden voor iedereen die zich in het plangebied bevindt of er bepaalde activiteiten wil verrichten. Die bepalingen vloeien voort uit artikel 1 van het ontwerp, artikel 1 van het onderliggende projectbesluit alsook bijlage 1 bij dat besluit. De adviesaanvraag is daarom ontvankelijk in de mate dat ze die bepalingen betreft, en, in zoverre het om de uitvoering van die bepalingen gaat, ook in de mate dat ze artikel 2 van het ontwerp betreft.²³

4. Uit wat voorafgaat volgt dat enkel artikel 1 van het ontwerp, in zoverre het betrekking heeft op de bepalingen van het projectbesluit die het herkenbaar RUP-onderdeel

opheffing van het beschermd cultuurhistorisch landschap 'Kasteel Ter Dolen: omgeving' in Houthalen-Helchteren (Helchteren)', opmerking 3.

²¹ Voetnoot 23 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 66.207/1 van 17 juni 2019, opmerking 2.

²² Voetnoot 24 van het aangehaalde advies: Het aan het voorliggende ontwerp onderliggende projectbesluit bevat geen onteigeningsplan, vermits eerst ingezet wordt op minnelijke verwervingen van (delen van) percelen die noodzakelijk zijn voor de realisatie van het project (Hoofddocument, p. 90-91 en Antwoordennota Openbaar onderzoek, p. 24-25).

²³ De afdeling Wetgeving kan immers andere bepalingen in haar onderzoek betrekken in de mate dat de formulering ervan ook gevolgen heeft voor, of verband houdt met, bepalingen van het ontwerp die een reglementair karakter hebben (cf. adv.RvS 77.430/1 van 19 februari 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 29 april 2025 'tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van water (WAC) en tot wijziging van bijlage 4.2.5.2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en het VLAREL van 19 november 2010', opmerking 3).

vaststellen, met inbegrip van de bijlagen die er deel van uitmaken, en artikel 2, in de mate dat het verband houdt met die bepalingen en bijlagen, door de Raad van State worden onderzocht.

RECHTSGROND

5. Als rechtsgrond voor het ontwerp wordt artikel 26 van het decreet complexe projecten aangevoerd. Uit die bepaling vloeit voort dat de Vlaamse Regering het projectbesluit definitief kan vaststellen, mits aan de in dat artikel vermelde vereisten wordt voldaan.

Het decreet complexe projecten voorziet in een eigen geïntegreerde effectenbeoordelings- en onderzoeksprocedure voor het vaststellen van het complexe project, met inbegrip van de planningswijzigingen die ermee gepaard gaan.²⁴ Aldus vormt het een '*lex specialis*' ten aanzien van de meer algemene procedure voor het vaststellen van RUP's op basis van artikel 2.2.10 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Artikel 37, § 1, van het decreet complexe projecten bepaalt immers dat het definitief vastgestelde projectbesluit in voorkomend geval een herkenbaar onderdeel bevat dat geldt als RUP. Dat onderdeel wordt, door de definitieve vaststelling van het projectbesluit, beschouwd als het definitief vastgesteld gewestelijk RUP. De beslissing tot het nemen van een dergelijk plan vloeit rechtstreeks voort uit artikel 26 van het decreet complexe projecten. Enkel die laatste bepaling kan dan ook dienen als rechtsgrond tot het definitief vaststellen van het projectbesluit, met inbegrip van het herkenbaar onderdeel dat zal gelden als (*in casu*) gewestelijk RUP.

6. De vraag rijst of het vaststellen van het RUP niet mede rechtsgrond vindt in het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid', gecoördineerd op 15 juni 2018 (hierna: decreet integraal waterbeleid). De watertoets is naar luid van artikel 1.3.1.1, § 5, tweede lid, van het decreet integraal waterbeleid van toepassing ingeval de overheid dient te beslissen, in de zin van paragraaf 1 van dat artikel, over een RUP. Het definitief vaststellen van een projectbesluit brengt met zich mee dat, volgens artikel 37, § 1, eerste lid, van het decreet complexe projecten, het herkenbare onderdeel dat geldt als RUP als definitief vastgesteld gewestelijk RUP wordt beschouwd. De beslissing tot vaststelling van een projectbesluit is bijgevolg een beslissing over een RUP en stedenbouwkundige voorschriften in de zin van artikel 1.3.1.1, § 1, samen gelezen met § 5, van het decreet integraal waterbeleid.

²⁴ Zie de artikelen 9 tot en met 11 (in het kader van het voorkeursbesluit) en 19 tot en met 21 (in het kader van het projectbesluit) van het decreet complexe projecten. Zie ook de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet 'betreffende complexe projecten', *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 9: "[d]e bedoeling van het decreet betreffende complexe projecten is om specifiek voor complexe projecten een facultatieve procedure 'sui generis' te introduceren (...) Het is daarbij geenszins de bedoeling om voor complexe projecten een ander inhoudelijk beoordelingskader uit te werken dan voor projecten die niet volgens de procedure van het decreet verlopen. Een dergelijke werkwijze zou een schending van het gelijkheidsbeginsel kunnen inhouden. Het decreet bepaalt dan ook duidelijk dat de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen opgenomen in andere decreten onverminderd blijven gelden. Het decreet omvat dus geen bepalingen inzake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, afwijkingsmogelijkheden ten aanzien van bestemmingsvoorschriften, hoe moet worden omgegaan met de VLAREM-voorschriften of de zorgvereisten uit natuurwetgeving, enzovoort." De Raad van State, afdeling Wetgeving, wees op het belang om een schending van het gelijkheidsbeginsel in de toepassing van de '*sui generis*' procedure te vermijden, zie adv.RvS 54.388/1 van 20 december 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet complexe projecten, opmerking 7.

Uit het dossier blijkt dat een watertoets werd doorgevoerd in het kader van de opmaak van het onderdeel van het projectbesluit dat zal gelden als RUP. De stedenbouwkundige voorschriften bevatten bovendien voorschriften met betrekking tot het waterbeheer.²⁵ Daaruit volgt dat het ontwerp tevens rechtsgrond vindt in artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet integraal waterbeleid.

VORMVEREISTEN

7. Bij het onderzoek naar het voldaan zijn van de vormvereisten, stelt de afdeling Wetgeving vast dat in de rubriek “Vormvereisten” van de aanhef van het ontwerp enkel wordt vermeld dat is voldaan aan de vormvereiste van het advies van de Inspectie van Financiën en van het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid.²⁶ De rubriek maakt geen melding van de hierna volgende overige vormvereisten waaraan ook moet worden voldaan bij de voorbereiding van het te nemen besluit.²⁷

8. Artikel 26, tweede lid, van het decreet complexe projecten verwijst naar de toepassing van artikel 16, § 1, tweede tot vierde lid, van hetzelfde decreet. Die bepalingen vereisen dat, wanneer een passende beoordeling wordt gemaakt, het besluit enkel mag worden aangenomen nadat de bevoegde overheid de zekerheid heeft verkregen dat het besluit niet zal leiden tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone²⁸ in kwestie. Indien dat wel het geval is, mag het project bovendien enkel worden gerealiseerd “als er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn en het project om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd” en er compenserende maatregelen worden genomen.²⁹

²⁵ Zie onder meer de artikelen 3.2, 9, *in fine*, en 11.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

²⁶ De datum van dat akkoord moet overigens nog worden aangevuld.

²⁷ Deze werkwijze bemoeilijkt het onderzoek van de afdeling Wetgeving naar het vervuld zijn van de vormvereisten voor het te nemen besluit. In dat verband verwijst de afdeling Wetgeving naar de besluiten van de Vlaamse Regering tot definitieve vaststelling van een gewestelijk RUP die steeds gepaard gaan met een exhaustieve vermelding van de vormvereisten en van het feit dat daaraan is voldaan (bij wijze van voorbeeld: besluit van de Vlaamse Regering van 2 mei 2025 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘E34-west ter hoogte van de Waaslandhaven’ en de gedeeltelijke opheffing van het beschermde cultuurhistorisch landschap ‘Defensieve Dijk met overgangszone’ in Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht’, BS 13 mei 2025, 47384; besluit van de Vlaamse Regering van 28 maart 2025 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Beneden-Nete Lier’, BS 7 april 2025, 41565; besluit van de Vlaamse Regering van 26 december 2024 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Herstructurering kleigroeven Argex - Wijziging’, BS 9 januari 2025, 1272; besluit van de Vlaamse Regering van 26 december 2024 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Forensisch Psychiatrisch Centrum voor langverblijf in Aalst’, BS 14 januari 2025, 2724; besluit van de Vlaamse Regering van 5 juli 2024 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Defensie’ in Zaventem’, BS 30 juli 2024, 90080.

²⁸ Artikel 2, 12°, van het decreet complexe projecten.

²⁹ Betreffen de schadelijke gevolgen een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort, “kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met effecten die wezenlijk gunstig zijn voor het milieu, dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd”.

Uit het dossier blijkt dat in het kader van het geïntegreerde effectenonderzoek besloten werd dat en gemotiveerd werd waarom geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszones zal plaatsvinden, mits in beperkte milderende maatregelen³⁰ wordt voorzien tijdens de uitvoering van het project.³¹

9. Uit artikel 26, derde lid, van het decreet complexe projecten volgt dat een definitieve vaststelling van het projectbesluit en de ermee gepaard gaande vaststelling van een gewestelijk RUP slechts kan plaatsvinden indien een openbaar onderzoek en een goedkeuring van het MER³² hebben plaatsgehad.

In overeenstemming met artikel 24 van het decreet complexe projecten werd een openbaar onderzoek georganiseerd van 6 mei 2024 tot en met 4 juli 2024. In de antwoordennota is een antwoord gegeven op de bezwaren en inspraakreacties over het ontwerp van projectbesluit.³³

Het team Omgevingseffecten van het Departement Omgeving heeft op 24 oktober 2024 de kwaliteit van het MER gewaarborgd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

10. Het ontwerp van besluit wordt formeel gemotiveerd. Wat betreft de in het advies onderzochte reglementaire onderdelen wordt de motivering beperkt tot een loutere vermelding van de genomen procedurele stappen en van het feit dat een antwoord werd gegeven op alle bezwaren en inspraakreacties over het ontwerp van projectbesluit.³⁴ Over een vergelijkbare algemene formele motivering heeft de Raad van State in het voormelde advies 77.812/1 het volgende vastgesteld:

³⁰ Zie het hoofddocument, 138-140 en de verwijzingen aldaar. Die milderende maatregelen zijn erop gericht om tijdens het bouwen van zowel de sluis, de tunnel als de nieuwe wegenis voor de westelijke ontsluiting een bouwmethode te gebruiken waarbij er geen betekenisvol effect optreedt ter hoogte van de Natura 2000 habitatrichtlijngebieden. Op het eerste gezicht kunnen die maatregelen als echte milderende maatregelen en niet als “verdoken” compenserende maatregelen beschouwd worden (vgl. adv.RvS 58.989/1 van 22 maart 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 25 maart 2016 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Uitbreiding transportbedrijf H. Essers’, opmerking 4).

³¹ In aanvulling op het geïntegreerde effectenonderzoek werd bijkomend nagegaan of de herziening van de kritische depositiewaarden voor stikstof op basis van nieuwe wetenschappelijke kennis een impact zou hebben op de eerder gemaakte beoordeling. In een advies van de MER-deskundige biodiversiteit werd besloten dat dit niet het geval is (zie de nota aan de Vlaamse Regering, 8).

³² 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 (artikel 2, 7°, van het decreet complexe projecten).

³³ Zie het document “Antwoordennota - Openbaar onderzoek ontwerp van projectbesluit van het complex project Nieuwe Sluis Zeebrugge - Meervoudige raamovereenkomst voor diensten in het kader van de uitwerkingsfase van het complex project Nieuwe Sluis Zeebrugge” van 24 oktober 2024.

³⁴ Overweging 21 van de motivering in de aanhef van het ontwerp.

“11. (...) Hoewel er in België geen algemene formele motiveringsplicht voor reglementaire besluiten bestaat,³⁵ is de afdeling Wetgeving van oordeel dat de motivering in het concrete geval omstandiger moet zijn.³⁶

12.1. Artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus³⁷ bepaalt *in fine*: ‘Elke Partij maakt de tekst van het besluit toegankelijk voor het publiek tezamen met de redenen en overwegingen waarop het besluit is gebaseerd’. Niet alleen stelt het Verdrag van Aarhus geen precieze grens tussen besluiten bedoeld in artikel 6 (‘besluiten over specifieke activiteiten’³⁸) en deze bedoeld in artikel 7 (‘plannen, programma’s en beleid betrekking hebbende op het milieu’), bovendien is het ontwerp de uitwerking van het gekozen alternatief met twee tunnels voor de wegverbinding N74 als ‘missing link’ in deelzone B (Houthalen-Helchteren). Die uitwerking geschiedt door middel van een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces dat uitmondt in een eindbesluit dat het beoogde complex project en het daarbij op uitvoeringsniveau gekozen alternatief definitief vaststelt én vergunt. Bijgevolg dient het aan te nemen besluit de redenen en overwegingen waarop het is gebaseerd op te nemen. Minstens moet in het besluit wanneer daarin omwille van de omvang ervan enkel wordt gerefereerd aan die redenen en overwegingen, worden aangegeven waar de volledige teksten van deze redenen en overwegingen voor het publiek toegankelijk zijn.

12.2. Uit de rubriek ‘Motivering’ in de aanhef van het ontwerp, die beperkt blijft tot een loutere verwijzing naar de motieven voor het ontwerp, kan in elk geval niet worden afgeleid waar exact de verschillende motieven voor het reglementair gedeelte van het te nemen besluit alsook de antwoorden op de ingediende bezwaren in het dossier voorkomen en kunnen worden geraadpleegd.”

De rubriek “Motivering” van de aanhef van het te nemen (reglementair gedeelte van het) besluit dient in dat licht, mede omwille van de rechtszekerheid, minstens uitdrukkelijk te verwijzen naar de vindplaats van de verschillende inspraakreacties rond het plan en rond het herkenbaar onderdeel van het projectbesluit dat als RUP zal gelden.

11. Het projectgebied omvat of sluit aan op verschillende speciale beschermingszones. Uit de passende beoordeling, die in het kader van de milieueffectenrapportage werd opgemaakt, vloeit geen betekenisvolle aantasting van de betreffende speciale beschermingszones voort.³⁹ Ofschoon wordt verwezen naar die afwezigheid en de aan het ontwerp onderliggende bijlagen een motivering bevatten waarbij tot de afwezigheid van een betekenisvolle aantasting van speciale

³⁵ Voetnoot 48 van het aangehaalde advies: Zie daarover GJUROVA A., *De motiveringsplicht voor regelgeving: naar een versterkt controle-instrument voor wetkrachtige normen en verordeningen*, die Keure, 2023. Zie ook VAN NIEUWENHOVE J, *Handboek Wetgeving – Theorie en praktijk van het Wetgevingsbedrijf*, die Keure, 2025, 201-202.

³⁶ Voetnoot 49 van het aangehaalde advies: In dat verband maakt de afdeling wetgeving de vergelijking met de besluiten van de Vlaamse regering tot definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan waarin steeds een uitgebreide formele motivering van de bezwaren in de rubriek “Motivering” voorkomt: naast de besluiten van de Vlaamse regering vermeld in voetnoot 38, Besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2024 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Ventilus’’, B.S. 15 mei 2024, p.62747.

³⁷ Voetnoot 50 van het aangehaalde advies: Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998.

³⁸ Voetnoot 51 van het aangehaalde advies: Voor de in artikel 6, lid 1, a), van het Verdrag van Aarhus bedoelde activiteiten worden deze vermeld in de bijlage I van het Verdrag bedoeld. Relevant voor het onderhavige complexe project zijn de activiteiten nrs. 8, b. en c, en 20.

³⁹ Zie het hoofddocument, 138-140 en de verwijzingen aldaar.

beschermingszones door het plan wordt besloten, vergt het definitief beslechten van de vraag of deze motivering kan volstaan, een inschatting van feitelijke gegevens waarover de afdeling Wetgeving binnen het kader van de adviesaanvraag niet beschikt. Op dat punt dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

12. De aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen in de opmerkingen hiervoor is uiteengezet over de rechtsgrond voor, het juridisch kader van, de vormvereisten voor en de motivering van het te nemen besluit.

12.1. Een verwijzing naar artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet integraal waterbeleid dient te worden toegevoegd aan de rubriek “Rechtsgrond”.

12.2. Zoals vermeld in de opmerkingen 7 tot 9 dient de rubriek “Vormvereisten” te worden aangevuld met de overige vormvereisten waaraan moet worden voldaan bij de voorbereiding van het ontwerp.⁴⁰

12.3. De rubriek “Motivering” dient in overeenstemming te worden gebracht met opmerking 10.

Artikel 1

13. In artikel 1 van het ontwerp wordt aangegeven dat het projectbesluit wordt “vastgesteld”. Artikel 26, eerste lid, van het decreet complexe projecten vermeldt evenwel het “definitief” vaststellen van een projectbesluit. Dat blijkt ook uit het opschrift van het ontwerp. Er moet dan ook worden geschreven dat het projectbesluit “*definitief* wordt vastgesteld”.

14. Het ontwerp heeft het projectbesluit als bijlage. Dat besluit bestaat zelf uit een hoofddocument met verschillende bijlagen.

Met toepassing van artikel 37, § 1, van het decreet complexe projecten wordt het door de Vlaamse Regering vastgestelde herkenbaar onderdeel van het projectbesluit dat geldt als RUP beschouwd als een definitief vastgesteld gewestelijk RUP. Vanuit dat oogpunt vormt de RUP-bijlage niet louter een onderdeel van en bijlage bij het hoofddocument, maar krijgt ze een van het projectbesluit losstaande normatieve inhoud. In het ontwerp wordt het RUP echter niet

⁴⁰ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 75 wat betreft de machtigingen, adviezen en akkoorden “die rechtens vereist zijn”.

uitdrukkelijk en afzonderlijk vastgesteld, in tegenstelling tot andere ontwerpen van besluit tot definitieve vaststelling van een projectbesluit.⁴¹

Ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid is het daarom beter dat RUP in een afzonderlijk vast te stellen bijlage toe te voegen aan het ontwerp. Te dien einde kan ook een tweede lid toegevoegd worden aan artikel 1 van het ontwerp, dat zou kunnen luiden als volgt:

“Het projectbesluit bevat de volgende delen die als bijlage bij dit besluit zijn gevoegd:

1° bijlage I: ‘Hoofddocument’;

2° bijlage II: ‘Gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan’.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Wouter PAS

⁴¹ Zie artikel 2 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat het voorwerp uitmaakte van advies 77.812/1 van 1 juli 2025; zie ook artikel 2 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat het voorwerp uitmaakt van de thans bij de afdeling Wetgeving hangende adviesaanvraag 78.082/1/V.