



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.082/1/V
van 8 september 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot definitieve vaststelling van het projectbesluit over de westelijke ontsluiting van de Waaslandhaven van het complexe project Realisatie van extra containerbehandelingscapaciteit in het havengebied Antwerpen’

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 over de westelijke ontsluiting van de Waaslandhaven van het complexe project Realisatie van extra containerbehandelingscapaciteit in het havengebied Antwerpen’.

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 Wim GEURTS, 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 ‘over de westelijke ontsluiting van de Waaslandhaven van het complexe project Realisatie van extra containerbehandelingscapaciteit in het havengebied Antwerpen’ definitief vast te stellen. Het maakt deel uit van het complexe project² “Realisatie van extra containerbehandelingscapaciteit in het havengebied Antwerpen”.³

2.1. Het ontwerp bestaat uit drie artikelen en drie bijlagen. Artikel 1 stelt vast dat voldaan is aan alle voorwaarden, vermeld in artikel 26, tweede lid, samen gelezen met artikel 16, § 1, derde en vierde lid, van het decreet complexe projecten en dat het project gerealiseerd wordt om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Artikel 2 stelt het projectbesluit definitief vast. Dat artikel geeft ook aan dat het projectbesluit bestaat uit drie onderdelen die als bijlage bij het ontwerp zijn gevoegd: bijlage I (hoofddocument), bijlage II (omgevingsvergunning) en bijlage III (gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan). Artikel 3 is een uitvoeringsbepaling.

2.2. Bijlage I bevat het hoofddocument. Dat document situeert het projectbesluit (hoofdstuk 2) en geeft de projectdoelstelling, het gekozen alternatief en de voorziene projectuitwerking weer (hoofdstuk 3). Het stelt vervolgens het Vlaamse Gewest als bevoegde overheid vast (hoofdstuk 4). Het document bevat de milieuverklaring en het actieprogramma (hoofdstuk 5) en geeft een overzicht van het ruimtelijk en beleidsmatig kader van het complexe project (hoofdstuk 6), alvorens de doorwerking van het projectbesluit te situeren (hoofdstuk 7).

De bepalingen van het projectbesluit zelf zijn te vinden in hoofdstuk 8. Artikel 1 stelt dat het definitief vastgestelde projectbesluit zal gelden als ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna:

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 opgemaakt.

RUP). Het RUP-onderdeel bestaat uit normatieve en niet-normatieve onderdelen. Artikel 2 bepaalt dat het projectbesluit zal gelden als afwijking op het verbod tot wijziging van vegetaties of kleine landschapselementen en hun vegetaties en als vergunning voor ontbossing. Artikel 3 bepaalt de gelding van het projectbesluit als omgevingsvergunning. Artikel 4 bepaalt dat het definitief vastgestelde projectbesluit de rechtsgevolgen uit de artikelen 30, 31 en 34 met zich zal meebrengen. Het bevestigt uitdrukkelijk dat de diensten van het Vlaamse Gewest en/of hun aangestelden gemachtigd zijn om het gebied dat door het alternatief dat op uitvoeringsniveau gekozen is te betreden om alle nodige vaststellingen te verrichten en alle nodige onderzoeken uit te voeren.

2.3. Bijlage II betreft de omgevingsvergunning.

2.4. Bijlage III omvat het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat zal gelden als RUP. Het bestaat uit een verordenend grafisch plan, verordenende stedenbouwkundige voorschriften, een niet-verordenende toelichtende nota en een register.

Het grafisch plan voorziet in de bestemmingen verkeers- en vervoersinfrastructuur (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften), weginfrastructuur (artikel 2), natuur (artikel 3) en een bufferlandschap ten noorden van Putten Hoog (artikel 8).

In overdruk duidt het plan ook een afstandsbuffer ter hoogte van Putten Weiden aan (artikel 4), een bufferlandschap ter hoogte van Drijdijk en Spaans Fort (artikel 5), een bufferlandschap ter hoogte van Putten Weiden en Putten West (artikel 6), een bufferlandschap ter hoogte van Putten Hoog (artikel 7), een verbinding voor langzaam verkeer (artikel 9), een werfzone (artikel 10), een hoogspanningsleiding (artikel 11) en een op te heffen overdruk (artikel 12).

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 alternatief⁴ definitief vast. Aldus integreert het aan het ontwerp onderliggende projectbesluit zowel beslissingen van verordenende (vaststelling van een onderdeel dat zal gelden als gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan) als van niet-verordenende (vergunningen, machtigingen, ontheffingen of afwijkingen) aard.⁵

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

⁴ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Opmerking 2.2.

⁵ 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.

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.⁶⁻⁷

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.⁸

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 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.⁹

⁶ 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-Kruikeke-Zwijndrecht’’, opmerking 3.

⁷ 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).

⁸ Voetnoot 12 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 76.697/16 *et al.* van 5 juli 2024, opmerking 3.

⁹ Voetnoot 13 van het aangehaalde advies: Idem, opmerkingen 4 en 5.

Op grond van zo'n analyses oordeelde de Raad van State, afdeling Wetgeving dat het vaststellen of gedeeltelijk wijzigen van bestaande rooilijnen¹⁰, het geografisch aanduiden van een gebied als beschermd Natura 2000 gebied¹¹, het gedeeltelijk opheffen van een bescherming als monument of als dorpsgezicht¹², het aanduiden van watergevoelige openruimtegebieden¹³ of het gedeeltelijk opheffen en herafbakenen van een beschermd cultuurhistorisch landschap¹⁴ 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.¹⁵

3.4. Daartegenover staat dat zowel de afdeling Wetgeving¹⁶ als de afdeling Bestuursrechtspraak¹⁷ 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 vormgeven¹⁸, 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.¹⁹

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, evenals een omgevingsvergunning, en een herkenbaar onderdeel dat zal gelden als definitief vastgesteld RUP. In advies 77.812/1 besloot de Raad van State onder meer:

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Voetnoot 16 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 75.508/16 van 1 maart 2024, opmerking 3.

¹³ Voetnoot 17 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 76.697/16 et al. van 5 juli 2024, opmerking 6.

¹⁴ Voetnoot 18 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 77.603/1 van 29 april 2025, opmerking 3.

¹⁵ 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.

¹⁶ Voetnoot 20 van het aangehaalde advies: Bijv. adv.RvS 77.603/1 van 29 april.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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).

¹⁹ 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 opheffing van het beschermd cultuurhistorisch landschap 'Kasteel Ter Dolen: omgeving' in Houthalen-Helchteren (Helchteren)', opmerking 3.

“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 voorkeursbesluit²⁰, 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 31²¹ 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, en op de omgevingsvergunning. De rechtsgevolgen die daaruit 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 2, tweede lid, 3°, van het ontwerp, bijlage III en artikel 1 van het projectbesluit. 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 de artikelen 1 en 3 van het ontwerp betreft.²²

4. Uit wat voorafgaat volgt dat enkel artikel 2, tweede lid, 1° (het hoofddocument in bijlage I), in zoverre het betrekking heeft op de bepalingen van het projectbesluit die het herkenbaar RUP-onderdeel vaststellen, artikel 2, tweede lid, 3° (het gewestelijk RUP in bijlage III), en de bepalingen van het ontwerp die ermee verband houden (artikelen 1, 2, eerste lid, en 3) door de Raad van State worden onderzocht.

²⁰ Voetnoot 23 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 66.207/1 van 17 juni 2019, opmerking 2.

²¹ 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).

²² 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).

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.²³ 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.

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.²⁴ Daaruit volgt

²³ 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.* Vl.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, afwijkmogelijkheden 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.

²⁴ Zie onder meer de artikelen 5.1, 6.1, 7.1 en 8 van de stedenbouwkundige voorschriften.

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, maar niet wordt verwezen naar het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid van 16 juli 2025. De rubriek maakt ook geen melding van de hierna volgende overige vormvereisten waaraan ook moet worden voldaan bij de voorbereiding van het te nemen besluit.²⁵

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 beschermingszone²⁶ 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.²⁷

Uit het dossier blijkt dat in het kader van het geïntegreerde effectenonderzoek besloten werd dat en gemotiveerd werd waarom een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke

²⁵ 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 kleigroeve 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.

²⁶ Artikel 2, 12°, van het decreet complexe projecten.

²⁷ 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”. *In casu* wordt een betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone vastgesteld, maar niet van een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort.

kenmerken van de betrokken speciale beschermingszones zal plaatsvinden, maar dat er dwingende redenen zijn van groot economisch belang die de aantasting kunnen rechtvaardigen.²⁸

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 MER²⁹ hebben plaatsgehad.

In overeenstemming met artikel 24 van het decreet complexe projecten werd een openbaar onderzoek georganiseerd van 15 april 2024 tot en met 13 juni 2024. In de antwoordennota is een antwoord gegeven op de bezwaren en inspraakreacties over het ontwerp van projectbesluit.³⁰

Het team Omgevingseffecten van het Departement Omgeving heeft op 8 juli 2025 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.³¹ Over een vergelijkbare algemene formele motivering heeft de Raad van State in het voormelde advies 77.812/1 het volgende vastgesteld:

“11. (...) Hoewel er in België geen algemene formele motiveringsplicht voor reglementaire besluiten bestaat,³² is de afdeling Wetgeving van oordeel dat de motivering in het concrete geval omstandiger moet zijn.³³

²⁸ Zie het hoofddocument, 35-38 en de verwijzingen aldaar. 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, 5).

²⁹ 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).

³⁰ Zie het document “Antwoordennota naar aanleiding van het openbaar onderzoek van het Ontwerp projectbesluit Westelijke Ontsluiting Waaslandhaven” van 22 mei 2025.

³¹ Overweging 22 van de motivering in de aanhef van het ontwerp.

³² 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.

³³ 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.

12.1. Artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus³⁴ 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’³⁵) 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.

11.1. In de rubriek “Motivering” in de aanhef van het ontwerp wordt aangegeven dat het projectbesluit afdoende motiveert dat er geen alternatieve oplossingen zijn die minder schadelijk zijn voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszones en dat het aantoont dat er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, voor de realisatie van het project, zoals bepaald door artikel 26, tweede lid, en artikel 16, § 1, derde lid, van het decreet complexe projecten. Over de volledigheid en de juistheid van die motivering kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden.

Uit de toelichting bij het ontwerp van het decreet betreffende complexe projecten komt naar voren dat artikel 26, tweede lid, van het decreet complexe projecten, in samenhang gelezen met artikel 16, § 1, derde en vierde lid, van hetzelfde decreet de omzetting vormt van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn³⁶ in het kader van complexe projecten.

Artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn bepaalt het volgende:

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’.

“Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden *aangevoerd*.”

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in arrest C-182/10 van 16 februari 2012 (Solvay e.a. t. Waals Gewest) met betrekking tot artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn gewezen op het volgende:

“73. Artikel 6, lid 4, van die richtlijn moet strikt worden uitgelegd, aangezien het gaat om een uitzondering op het in de tweede zin van lid 3 van dit artikel neergelegde toestemmingscriterium (zie arrest van 20 september 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 82).

74. Bovendien kan die bepaling slechts toepassing vinden nadat de gevolgen van een plan of project zijn beoordeeld overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. De kennis van die aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken gebied is voor de toepassing van artikel 6, lid 4, noodzakelijk, aangezien anders geen voorwaarde voor de toepassing van deze uitzonderingsregel kan worden getoetst. Het onderzoek van eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang en dat van het bestaan van minder schadelijke alternatieven vereisen immers dat deze belangen worden afgewogen tegen de aantasting van het gebied door het onderzochte plan of project. Bovendien moeten, om de aard van eventuele compenserende maatregelen te bepalen, de aantastingen van dat gebied nauwkeurig worden geïdentificeerd (zie arrest van 20 september 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 83).

75. Het in artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn bedoelde belang dat de verwezenlijking van een plan of een project kan rechtvaardigen moet zowel ‘openbaar’ als ‘groot’ zijn, wat impliceert dat het zo groot is dat het kan worden afgewogen tegen de door deze richtlijn nagestreefde doelstelling van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.”³⁷

11.2. Het hoofddocument van het projectbesluit³⁸ en de passende beoordeling³⁹ geven de schadelijke gevolgen *in concreto* aan en motiveren waarom het project aan een dwingende reden van openbaar belang beantwoordt. Die redenen worden samengevat uiteengezet in het

³⁷ Het uitzonderlijke karakter van de procedure in artikel 6, lid 4, is sindsdien ook bevestigd in onder andere HvJ, C-521/12, *Briels*, EU:C:2014:330, punt 34; C-387/15 en C-388/15, *Orleans*, EU:C:2016:583, punten 60-63; C-164/17, *Grace & Sweetman*, EU:C:2018:593, punten 55-56; C-441/17, *Commissie t. Polen*, EU:C:2018:255, punten 190-192; C-411/19, *WWF Italia Onlus*, EU:C:2020:580, punten 59-64.

³⁸ Hoofddocument, 35-42.

³⁹ Zie het document “Westelijke ontsluiting Waaslandhaven – Passende Beoordeling” van 30 juni 2025.

hoofddocument en, nog meer samenvattend, hernomen in de motivering in de aanhef van het ontwerp.⁴⁰

In het licht van opmerking 10 en ter wille van de duidelijkheid zou daarbij uitdrukkelijker verwezen kunnen worden naar de relevante onderdelen en bijlagen van het definitief vast te stellen projectbesluit waaruit die motieven uitdrukkelijk blijken.

11.3. Ofschoon het ontwerp en de onderliggende bijlagen een motivering bevatten waarbij de aangehaalde dwingende redenen van groot openbaar belang worden afgewogen tegen de aantasting van het gebied door het plan, vergt het definitief beslechten van de vraag of die motivering kan volstaan een inschatting van feitelijke gegevens, waarover de afdeling Wetgeving binnen het kader van de adviesaanvraag niet beschikt. Op dit punt dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt.

12.1. De motivering van het ontwerp vermeldt dat het definitief vast te stellen projectbesluit alle compenserende maatregelen bevat.⁴¹

Inzake compenserende maatregelen stelde de toelichting bij het ontwerp van decreet complexe projecten het volgende:

“de specificatie in artikel 16, §1, vierde lid, dat de compenserende maatregelen de actieve ontwikkeling impliceren van een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan van minstens een gelijkaardige oppervlakte, is overgenomen uit artikel 36ter, §5, tweede lid, 2°, van het decreet Natuurbehoud. Aldus sluit de omzetting in voorliggend decreet van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn zo nauw mogelijk aan bij de omzetting ervan in artikel 36ter, §5, van het decreet Natuurbehoud. Voor de uitlegging van die specificatie in kwestie kan dan ook verwezen worden naar de memorie van toelichting bij het decreet van 19 juli 2002 dat artikel 36ter heeft ingevoegd in het decreet Natuurbehoud (VI.Parl. 2001-2002, stuk 967, nr. 1).”⁴²

In artikel 36ter, § 5, tweede lid, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: decreet natuurbehoud) wordt gesteld dat “de compenserende maatregelen [...] van die aard [zijn] dat een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld”. Over de vereiste van de “in principe” actieve ontwikkeling stelt de parlementaire voorbereiding van dat artikel:

“De vermelding in art. 36ter, § 5, tweede lid, van de woorden ‘in principe’ met betrekking tot de realisatie van compenserende maatregelen heeft als bedoeling te onderstrepen dat het resultaat in principe al bereikt moet zijn : d.w.z. de compensatie moet al een feit zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het gebied aan het ‘Natura 2000’-netwerk veilig te stellen of tenzij het om een habitat gaat waarvan de ontwikkeling niet op korte termijn gerealiseerd kan worden. In

⁴⁰ Overweging 19 van de motivering in de aanhef van het ontwerp.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet ‘betreffende complexe projecten’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 43.

dit laatste geval moet er wel al op een afdoende manier gestart zijn met de actieve uitvoering van de compenserende maatregelen”.⁴³

Op vergelijkbare wijze vereist artikel 16, § 1, derde lid, van het decreet complexe projecten dat het nemen van compenserende maatregelen de actieve ontwikkeling impliceren van een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan met minstens een gelijkaardige oppervlakte. Hoewel de decreetgever hier andere bewoordingen gebruikt en niet gewaagt van de noodzaak dat de compensatie “in principe actief is ontwikkeld”, lijkt volgens de parlementaire voorbereiding aan die bepaling dezelfde draagwijdte gegeven te moeten worden als aan artikel 36ter, § 5, tweede lid, van het decreet natuurbehoud. Daaruit volgt dat er wat betreft compenserende maatregelen genomen in het kader van de procedures van het decreet complexe projecten ook al minstens op een afdoende manier gestart dient te zijn met de actieve uitvoering ervan.⁴⁴

12.2. De stellers van het ontwerp zullen erop moeten toezien en motiveren dat minstens op afdoende manier gestart werd met die actieve uitvoering van de compenserende maatregelen.⁴⁵ Dit wordt in de rubriek “Motivering” van de aanhef van het ontwerp evenwel onvoldoende geconcretiseerd. Het projectbesluit geeft in bepaalde mate aan hoe de compensatie georganiseerd zal worden, maar bevat slechts beperkte informatie inzake de timing om de volledige compensatie voor de beschermde zones te realiseren.⁴⁶ Uit die gegevens blijkt dat de actieve uitvoering van de compenserende maatregelen wordt vooropgesteld.⁴⁷ Niettemin ontbreekt meer informatie over de concrete staat van uitvoering van die maatregelen en over het “afdoende” karakter ervan.

⁴³ Memorie van toelichting bij het voorstel van decreet ‘houdende wijziging van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van het decreet van 16 april 1996 houdende de bescherming van landschappen, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet zoals aangevuld door de wet van 11 augustus 1978 houdende bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 967/1, 38-39.

⁴⁴ Opgemerkt dient te worden dat het vereiste van de in principe actieve ontwikkeling van compenserende maatregelen niet rechtstreeks uit de Habitatrictlijn voortvloeit. Ook de rechtspraak van het Hof van Justitie leest die voorwaarde niet in artikel 6, lid 4, van die richtlijn. Wel stelt de door de Europese Commissie opgestelde mededeling “Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (92/43/EEG)” dat de timing van de compenserende maatregelen per geval moet worden vastgesteld. Die timing moet wel borg staan voor de continuïteit van de ecologische processen die van essentieel belang zijn om de tot een samenhangend Natura 2000-netwerk bijdragende structuur en functies te behouden. Bovendien mag een gebied niet reeds onherroepelijk aangetast zijn voordat de compensatie wordt toegepast en moet het resultaat van de compensatie bereikt zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt. Wanneer in bepaalde omstandigheden niet aan deze voorwaarde kan worden voldaan, moeten de intussen geleden verliezen extra worden gecompenseerd, zie Mededeling van de Europese Commissie, Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrictlijn (92/43/EEG), C(2018) 7621 final, p. 68-69. In die richtsnoeren kan de noodzaak van een actieve ontwikkeling enigszins, doch ook minder dwingend dan in de parlementaire voorbereiding van artikel 36ter, § 5 van het decreet Natuurbehoud, teruggevonden worden.

⁴⁵ Cf. 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 6.8.

⁴⁶ Zie ook het document “Westelijke ontsluiting Waaslandhaven – Passende Beoordeling” van 30 juni 2025, 183-184.

⁴⁷ Zie hoofddocument, 38-42.

De stellers van het ontwerp zullen erop moeten toezien dat het resultaat van de compenserende maatregelen reeds bereikt is op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt, minstens moet op afdoende manier gestart zijn met de actieve uitvoering van de compenserende maatregelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

13. 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.

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

13.2. 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.⁴⁸

13.3. De rubriek “Motivering” dient in overeenstemming te worden gebracht met de opmerkingen 10 tot 12.

Artikel 1

14. Artikel 1 van het ontwerp stelt dat voldaan werd aan alle voorwaarden van artikel 26, tweede lid, samen gelezen met artikel 16, § 1, derde en vierde lid, van het decreet complexe projecten. Het project wordt daarom gerealiseerd om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

Hoewel deze bepaling een louter declaratief en in die zin een verhelderend karakter kan worden toegeschreven, is het een overbodige herhaling van een element van de motivering voor het besluit. Indien het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om een normatieve draagwijdte te verlenen aan deze bepaling, dient te worden opgemerkt dat het desgevraagd aan de rechter toekomt om te oordelen of aan alle voorwaarden in artikel 26, tweede lid, van het decreet complexe projecten is voldaan.

Het verdient aanbeveling om deze bepaling weg te laten. Indien de stellers van het ontwerp de bepaling wensen te behouden, is het aangewezen om deze te herformuleren tot een bepaling waarin wordt gesteld dat dit gewestelijk RUP overeenkomstig artikel 26, tweede lid, samen gelezen met artikel 16, § 1, derde en vierde lid, van het decreet complexe projecten moet worden gerealiseerd omwille van dwingende redenen van groot belang, met inbegrip van redenen

⁴⁸ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 75 wat betreft de machtigingen, adviezen en akkoorden “die rechtens vereist zijn”.

van sociale of economische aard. Minstens moet worden afgezien van de vermelding dat “aan alle voorwaarden” zou zijn voldaan.⁴⁹

Artikel 2

15. De tweede zin van het eerste lid van dit artikel bepaalt dat het projectbesluit de elementen bevat vermeld in artikel 23, derde lid, van het decreet complexe projecten. Ook die zinsnede kan een louter declaratief karakter worden toegeschreven. Om de redenen uiteengezet in opmerking 14 wordt aanbevolen om ze te schrappen. In de motivering bij het te nemen besluit kan die informatie wel worden opgenomen. Indien de stellers van het ontwerp de bepaling wensen te behouden, is het beter om ze te herformuleren als volgt: “Het projectbesluit [...], waarvan de elementen, vermeld in artikel 23, derde lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, zijn opgenomen in het Hoofddocument, wordt definitief vastgesteld”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wouter PAS

⁴⁹ Adv.RvS 77.603/1, opmerking 8.