



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 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)'

Op 2 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken 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)’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2025.

*

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering heeft tot doel het projectbesluit¹ van de eerste fase van het complexe project² ‘Noord-Zuidverbinding Limburg’ definitief vast te stellen.³

Het ontwerp bestaat uit vier artikelen en vijf bijlagen. Artikel 1 van het ontwerp geeft aan dat het project wordt gerealiseerd om “dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard”⁴ en voldoet aan alle voorwaarden tot afwijking van verbodsregels volgend uit het decreet complexe projecten en het decreet Natuurbehoud⁵. Artikel 2 heeft tot doel het eigenlijke projectbesluit definitief vast te stellen. De bepaling lijst meer in het bijzonder de volgende onderdelen van dat projectbesluit afzonderlijk op: het hoofddocument (bijlage I), de omgevingsvergunning (bijlage II), de zaak der wegen (bijlage III), het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Noord-Zuid Limburg’ (bijlage IV) en het plan afbakening beschermd cultuurhistorisch landschap na gedeeltelijke opheffing (bijlage V). Artikel 3 heeft tot doel het beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Kasteel Ter Dolen: omgeving’ gedeeltelijk op te heffen. Artikel 4 machtigt de bevoegde ministers tot uitvoering van het besluit.

2.2. Bijlage I omvat het hoofddocument⁶ dat deel 1.1 van het aan het ontwerp onderliggende projectbesluit uitmaakt. In dat document wordt enerzijds het project gesitueerd (hoofdstuk 2) en anderzijds de project- en plandoelstellingen, het gekozen alternatief en de projectuitvoering (hoofdstuk 3) alsook de aanwijzing van de bevoegde overheid (hoofdstuk 4)

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, eerste lid, 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, 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 De voorgeschiedenis van het ruimtelijk planproces met betrekking tot de aanleg van een Noord-Zuidverbinding Limburg heeft eerder aanleiding gegeven tot adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en tot vernietigingsarresten van de afdeling bestuursrechtspraak (Zie de nota aan de Vlaamse regering, betreffende de startbeslissing over het complexe project Noord-Zuidverbinding Limburg (VR 2018 1603 DOC.0256/1) en adv.RvS 53.472/1 van 2 juli 2013 over een voorstel van decreet ‘houdende het project Noord-Zuidverbinding N74’).

⁴ In de rubriek “Motivering” in de aanhef van het ontwerp van besluit wordt deze bepaling als een motief vermeld.

⁵ Decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’.

⁶ Het hoofddocument gaat vergezeld van 4 bijlagen (“ADC-toets Habitat” – bijlage 1, “ADC-toets VEN” – bijlage 2, “Structuurschets deelzone B – Houthalen-Helchteren” – bijlage 3, en “Projectcontour” – bijlage 4).

gemotiveerd. Het document bevat verder ook de milieuverklaring (hoofdstuk 5) en geeft een overzicht van het ruimtelijk en beleidsmatig kader (hoofdstuk 6). Vervolgens geeft het de voorziene doorwerking van het projectbesluit met betrekking tot de wijziging, aanpassing en/of opheffing van ruimtelijke plannen en omgevingsvergunningen alsook op het vlak van maatregelen over gemeentewegen, waterlopen, natuurbehoud en de bescherming van cultuurhistorische landschappen (hoofdstuk 7) weer. Tot slot worden in het laatste hoofdstuk (8) de eigenlijke bepalingen van het projectbesluit uiteengezet. Artikel 1 van dat aldus definitief vast te stellen projectbesluit stelt dat dit laatste overeenkomstig artikel 37 van het decreet complexe projecten zal gelden als ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Noord-Zuid Limburg’.⁷

2.3. Bijlage II bevat de documenten over de omgevingsvergunning, die deel 4 van het aan het ontwerp onderliggende projectbesluit vormt. De omgevingsvergunning maakt deel uit van het projectbesluit en de bijlage omvat alle daarmee verband houdende relevante gegevens, maatregelen en verantwoordingen.

2.4. Bijlage III bevat de documenten over de zaak der wegen, die deel 5.1. van het aan het ontwerp onderliggende projectbesluit vormen. Deze maatregelen hebben betrekking op enerzijds de opheffing van gemeentelijke rooilijnen wegens onbruikbaarheid door het ontwerp en anderzijds de wijziging of verplaatsing van bestaande gemeentelijke rooilijnen.

2.5. Bijlage IV van het ter advies voorgelegde ontwerp omvat het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat zal gelden als ruimtelijk uitvoeringsplan en dus zal worden beschouwd als een definitief vastgesteld gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). Het RUP bestaat uit een verordenend deel (een grafisch plan en stedenbouwkundige voorschriften (waaronder algemene bepalingen – artikel 0)) en een niet-verordenende toelichtende nota en een percelenregister. Deze documenten bevinden zich tevens in deel 6 van het onderliggende projectbesluit. Het grafisch plan bestaat uit drie onderdelen, die betrekking hebben op verschillende zones van het complexe project. Het eerste onderdeel betreft de zones A en B en duidt de opheffing van een reservatiestrook aan. Het tweede onderdeel betreft het noordelijke deel van zone B van het project, het derde onderdeel het zuidelijke deel van zone B.

2.6. Het grafisch plan in bijlage IV stelt meer bepaald de bestemmingen “gebied voor wegeninfrastructuur” (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het grafisch plan), “gebied voor dagrecreatie” (artikel 2), “natuurgebied” (artikel 4), “parkgebied” (artikel 5), “gemengd open ruimtegebied” (artikel 6), “woongebied” (artikel 12), “parkwonen” (bestemmingscategorie wonen-woongebied – artikel 13), “gebied voor tunnel en parkstrip” (bestemmingscategorie infrastructuur – artikel 14), “gebied voor mobiliteitsondersteunende functies” (artikel 16), “gebied voor kleine of middelgrote ondernemingen” (bestemmingscategorie bedrijvigheid – artikel 17), “bedrijventerrein” (artikel 28) en “gemengde bufferzone”

⁷ De artikelen 2 en 4 van hetzelfde besluit stellen dat het overeenkomstig artikel 40 van het decreet complexe projecten geldt als beslissingen die bepaalde vergunningen en machtigingen verlenen en afwijkingen toestaan onder voorwaarden, en over de zaak der wegen. Artikel 3 van hetzelfde besluit stelt dat het overeenkomstig artikel 39 van het decreet complexe projecten geldt als een beslissing die een voorwaardelijke omgevingsvergunning voor bepaalde stedenbouwkundige handelingen, inrichten en activiteiten verleent. Artikel 5 van hetzelfde besluit stelt dat het overeenkomstig artikel 41 van het decreet complexe projecten geldt als een beslissing over de gedeeltelijke opheffing van het VEN 439 en VEN 434 en van het beschermingsbesluit over het beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Kasteel Ter Dolen: omgeving’.

(bestemmingscategorie ‘overig groen’, subcategorie ‘gemengd open ruimtegebied’ – artikel 29) vast.

In overdruk duidt het plan ook een “landschappelijke en functionele inpassing van de infrastructuur” (artikel 3), een “werfzone” (artikel 7), de bestemming “recreatie” voor recreatief medegebruik (artikel 9), een “buffer” (artikel 15), “grote eenheden natuur” (artikel 18), “op te heffen reservatiestrook” (artikel 22), een “ecopassage” (artikel 23), “op te heffen (delen van) verkavelingsvergunningen” (artikel 24) en een “gebied voor waterberging” (artikel 27) aan.

Daarnaast worden ook een “hoogspanningsleiding” (artikel 8), een “ecoduct” (artikel 10), een “telecommast” (artikel 11), een “verbinding voor langzaam verkeer” (artikel 19), een “fietsnelweg” (artikel 20), een “verbinding voor gemotoriseerd en langzaam verkeer” (artikel 21), bestaande “horeca activiteiten” (artikel 25), een “groene verbinding” (artikel 26) en de “op te heffen aan te leggen hoofdverkeersweg” (artikel 30) symbolisch in overdruk aangeduid.

2.7. Bijlage V omvat het plan tot afbakening van het beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Kasteel Ter Dolen’. Ter uitvoering van de eerste fase van het complexe project wordt het bestaande cultuurhistorisch beschermde landschap gedeeltelijk opgeheven en herafgebakend. Die gedeeltelijke opheffing betreft een zeer klein deel van het beschermde landschap dat grenst aan de huidige gewestweg die in het kader van het complexe project zal worden heraangelegd.

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp stelt een eindbesluit over een complex project en het daarbij op uitvoeringsniveau gekozen alternatief⁸ 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.⁹

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

⁸ Opmerking 2.2.

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

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.¹⁰⁻¹¹

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.¹²

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.¹³

¹⁰ 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 beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Defensieve Dijk met overgangszone’ in Beveren-Kruikeke-Zwijndrecht’, opmerking 3.

¹¹ 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).

¹² Adv.RvS 76.697/16 *et al.* van 5 juli 2024, opmerking 3.

¹³ 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 rooilijnen¹⁴, het geografisch aanduiden van een gebied als beschermd Natura 2000 gebied¹⁵, het gedeeltelijk opheffen van een bescherming als monument of als dorpsgezicht¹⁶, het aanduiden van watergevoelige openruimtegebieden¹⁷ of het gedeeltelijk opheffen en herafbakenen van een beschermd cultuurhistorisch landschap¹⁸ 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.¹⁹

3.4. Daartegenover staat dat zowel de afdeling Wetgeving²⁰ als de afdeling Bestuursrechtspraak²¹ 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 vormgeven²², 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.

4. Gelet op wat voorafgaat, heeft de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van het al dan niet reglementair karakter van het ontwerp de volgende vijf opmerkingen.

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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Adv.RvS 75.508/16 van 1 maart 2024, opmerking 3.

¹⁷ Adv.RvS 76.697/16 *et al.* van 5 juli 2024, opmerking 6.

¹⁸ Adv.RvS 77.603/1 van 29 april 2025, opmerking 3.

¹⁹ 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.

²⁰ Bijv. adv.RvS 77.603/1 van 29 april.

²¹ 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.

²² 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).

algemeen bepaalt. Net zoals dat het geval is bij een voorkeursbesluit²³, 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 31²⁴ en 38 tot en met 41 van het decreet complexe projecten en niet uit het besluit zelf. De adviesaanvraag is bijgevolg onontvankelijk in zoverre ze betrekking heeft op artikel 2, tweede lid, 1° (bijlage I: “Hoofddocument (deel 1.1. van het projectbesluit)) en 2° (bijlage II: “Omgevingsvergunning (deel 4 van het projectbesluit)) en de eraan verbonden bijlagen. In zoverre in het Hoofddocument wordt bepaald dat het met het ontwerp definitief vast te stellen projectbesluit geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan²⁵, is de adviesaanvraag over artikel 2, tweede lid, 1°, wel ontvankelijk.

4.2. Ten tweede stelt het ter advies voorgelegde ontwerp de zaak der wegen vast naar aanleiding van aansluitingen van gemeentewegen op de te realiseren aangepaste gewestwegen. De aldus voorgestelde aanpassingen betreffen de opheffing of wijziging van bestaande gewestelijke en gemeentelijke rooilijnen, zonder daarbij evenwel het algemeen juridisch statuut van de rooilijn te wijzigen of nieuwe algemene regels over gemeentewegen vast te stellen. Op basis van het voorgelegde dossier blijkt niet dat nieuwe algemeen geldende rechtsregels vastgesteld werden door de bijlage III, “Zaak der wegen (deel 5.1 van het projectbesluit)”, maar enkel dat bestaande algemene voorschriften over rooilijnen anders toegepast worden in specifieke gevallen. De adviesaanvraag is daarom onontvankelijk in zoverre ze betrekking heeft op het artikel 2, tweede lid, 3°, alsook op bijlage III van het ter advies voorgelegde ontwerp.

4.3. Ten derde voorziet het ontwerp, meer bepaald artikel 3 en het door artikel 2, tweede lid, 5°, bijgevoegde plan in de gedeeltelijke opheffing van het beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Kasteel Ter Dolen’. Uit het bijgevoegde plan blijkt dat de gedeeltelijke opheffing neerkomt op een aangepaste afbakening van het cultuurhistorisch landschap. Uit de rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, blijkt dat een dergelijk beschermingsbesluit het algemeen karakter mist dat vereist is opdat het zou kunnen worden aangemerkt als een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State.²⁶ Hetzelfde geldt voor de daarmee verband houdende bijlage in artikel 2, tweede lid, 5°, (bijlage V: “Plan afbakening beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Kasteel Ter Dolen. omgeving’ na gedeeltelijke opheffing”), dat de gedeeltelijke opheffing en aanpassing grafisch bevestigt. De adviesaanvraag is daarom onontvankelijk in zoverre ze betrekking heeft op de artikelen 3 en 2, tweede lid, 5°, alsook op bijlage V van het ter advies voorgelegde ontwerp.

²³ Adv.RvS 66.207/1 van 17 juni 2019, opmerking 2.

²⁴ 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).

²⁵ Opmerking 2.2.

²⁶ RvS 22 januari 2021, nr. 249.570, overw. 12 en 16; RvS 20 mei 2020, nr. 247.608, overw. 5.1; RvS 9 oktober 2018, nr. 242.572, overw. 22; RvS 20 december 2013, nr. 225.929, overw. 26; zie ook adv.RvS 77.603/1 van 29 april 2025, opmerking 3.

4.4. Ten vierde zijn de bepalingen die het herkenbaar onderdeel vaststellen van het onderliggende projectbesluit, dat zal gelden als ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Noord-Zuidverbinding Limburg’ 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, 4°, van het ter advies voorgelegde ontwerp en bijlage IV waarnaar door die bepaling verwezen wordt. De adviesaanvraag is daarom ontvankelijk in de mate dat ze die bepalingen betreft.

4.5. Ten vijfde kan de afdeling Wetgeving 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.²⁷ Artikelen 1 en 4 van het ontwerp, die betrekking hebben op de realisatie van het projectbesluit en de uitvoering van het besluit van de Vlaamse regering bepalen dat het project vorm kan krijgen en belasten de bevoegde ministers met de uitvoering van het besluit. Die bepalingen zorgen er met andere woorden voor dat het door het ontwerp als definitief vastgestelde gewestelijke ruimtelijk uitvoeringsplan geldende onderdeel doorgang kan vinden en uitgevoerd kan worden. In die mate dienen ook die bepalingen onderzocht te worden.

4.6. Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag onontvankelijk is in zoverre ze betrekking heeft op artikel 2, tweede lid, 1°, (bijlage I: “Hoofddocument (deel 1.1. van het projectbesluit)”) behalve waar in het Hoofddocument wordt bepaald dat het definitief vastgestelde projectbesluit geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, artikel 2, tweede lid, 2° (bijlage II: “Omgevingsvergunning (deel 4 van het projectbesluit)”), artikel 2, tweede lid, 3° (bijlage III: “Zaak der wegen (deel 5.1. van het projectbesluit)”) en 5° (bijlage V: “Plan afbakening beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Kasteel Ter Dolen. Omgeving’ na gedeeltelijke opheffing”) alsook op artikel 3 van het ontwerp (gedeeltelijke opheffing en afbakening van het cultuurhistorisch landschap ‘Kasteel Ter Dolen’).

Enkel artikel 2, tweede lid, 1°, in zoverre in Hoofddocument wordt bepaald dat het definitief vastgestelde projectbesluit geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, artikel 2, tweede lid, 4° (bijlage IV: “Gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Noord-Zuid Limburg’ (deel 6 van het projectbesluit)”), de bijlage die er integrerend deel van uitmaakt en de bepalingen van het ontwerp die ermee verband houden (artikelen 1, 2 en 4) zullen hierna het voorwerp zijn van onderzoek door de afdeling Wetgeving.

²⁷ 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. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 26 en 41, eerste lid, 10°, van het decreet complexe projecten en de artikelen 17, § 3 en 26*bis*, § 3, van het decreet Natuurbehoud.

Door de gemachtigde werd ook de volgende rechtsgrondentabel bezorgd:

Art. 1	Art. 26 <i>bis</i> , § 3, Natuurdecreet
Art. 2	Art. 26, eerste lid, Decreet Complexe Projecten <i>(art. 40 decreet complexe projecten bepaalt als welke beslissingen een definitief vastgestelde projectbesluit in voorkomend geval geldt)</i>
Art. 3	Art. 26, eerste lid, Decreet Complexe Projecten <i>(art. 41 decreet complexe projecten bepaalt welke beslissingen een definitief vastgesteld projectbesluit in voorkomend geval omvat)</i>
Art. 4	Uitvoeringsbepaling, geen rechtsgrond nodig.

Met de in deze tabel vermelde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

5.1. Uit artikel 26 van het decreet complexe projecten vloeit voort dat de Vlaamse regering het projectbesluit ‘Noord-Zuidverbinding Limburg -fase 1’ definitief kan vaststellen, mits aan de in dat artikel vermelde vereisten wordt voldaan.²⁸ Die bepaling vormt ook rechtsgrond voor het nemen van een beslissing over de definitieve vaststelling van het projectbesluit met toepassing van artikel 16, § 1, tweede tot en met vierde lid, van hetzelfde decreet.

5.2. Artikel 26*bis*, § 3, van het decreet Natuurbehoud machtigt de Vlaamse regering om toestemming of vergunning te verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN²⁹ kan veroorzaken in afwijking van wat wordt bepaald in paragraaf 1 van diezelfde bepaling. In dezelfde mate kan de Vlaamse regering op die basis oordelen over het bestaan van dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. De gemachtigde verduidelijkte trouwens in de rechtsgrondentabel dat artikel 26*bis*, § 3, laatste zin, van het decreet Natuurbehoud, in het bijzonder en enkel als rechtsgrond wordt aangewend voor het onderdeel van het definitief vastgestelde projectbesluit dat een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken om dwingende redenen van groot openbaar belang toch toelaat. Artikel 26*bis*, § 3, laatste zin biedt daarbij meer bepaald rechtsgrond om het bestaan van dergelijke dwingende redenen van groot openbaar belang vast te stellen. Het decreet complexe projecten omvat zelf geen rechtsgrond

²⁸ Zie opmerkingen 8 en 9.

²⁹ Vlaams Ecologisch Netwerk (artikel 2, 23°, decreet Natuurbehoud).

hiertoe in het kader van het VEN.³⁰ In die mate wordt artikel 26*bis*, § 3 van het decreet terecht als rechtsgrond van het ontwerp beschouwd.

5.3. Vermits de dwingende redenen van groot openbaar belang die de draagwijdte van het projectbesluit bepalen evenwel ook voortvloeien uit artikel 26, tweede lid, van het decreet complexe projecten samen gelezen met artikel 16, § 1, derde en vierde lid van hetzelfde decreet, dient artikel 26, eerste lid van dat decreet ook als rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp van besluit.

5.4. 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.³¹

Aldus vormt het een '*lex specialis*' ten aanzien van de meer algemene procedure voor het vaststellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen op basis van artikel 2.2.10 van de VCRO. Hierover bevraagd bevestigde de gemachtigde dit uitgangspunt:

“Het decreet CP neemt dus de procedurele verplichtingen over van de andere decreten zoals het VCRO, [...] Het RUP volgt, samen met de andere onderdelen van het projectbesluit (zoals de omgevingsvergunning, de zaak der wegen, de aanpassing van een cultuurhistorisch landschap ...) de procedure voorgeschreven in het decreet complex projecten zoals ook het openbaar onderzoek. Voor het GRUP NZL spreken we dan ook niet over een ‘voorlopige vaststelling’, maar over het ontwerpprojectbesluit waarin het GRUP NZL vervat zit. Dit is conform de procedure, voorzien in het decreet van 25 april 2014, dat stelt dat een ontwerp van projectbesluit in voorkomend geval, een herkenbaar onderdeel bevat dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan als vermeld in artikel 2.2.5. VCRO. Daar de procedure geregeld is in decreet van 25 april 2014 dienen de procedurele bepalingen van de VCRO niet vermeld te worden.”

Hiermee kan worden ingestemd. 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 ruimtelijk uitvoeringsplan. Dat onderdeel wordt, door de definitieve vaststelling van het projectbesluit, beschouwd als het definitief vastgesteld gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (1°). De beslissing tot het nemen van een dergelijk plan vloeit rechtstreeks voort

³⁰ In tegenstelling tot de rechtsgrond daartoe met betrekking tot speciale beschermingszones die binnen het toepassingsgebied van de habitatrictlijn vallen en waarvoor artikel 26, tweede lid, in samenhang gelezen met artikel 16, § 1, derde en vierde lid, van het decreet complexe projecten wel rechtsgrond kan bieden.

³¹ 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 toelichting bij het ontwerp van decreet ‘betreffende complexe projecten’, Parl.St. VI.Parl. 2013-2014, nr. 2417/1, p.9: “de 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 bij het bespreken van het voorontwerp dat leidde tot dit decreet 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 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 ruimtelijk uitvoeringsplan.

5.5. De stedenbouwkundige voorschriften die in het kader van het als ruimtelijk uitvoeringsplan herkenbaar onderdeel van het projectbesluit worden vastgesteld, bevatten algemene bepalingen met betrekking tot het waterbeleid.³² Die bepalingen voorzien in een integraal waterbeheer en kunnen beschouwd worden als maatregelen in het kader van de watertoets. Artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet integraal waterbeleid³³ vormt dan ook rechtsgrond voor het als ruimtelijk uitvoeringsplan herkenbaar onderdeel.

Hierover bevestigd, antwoordde de gemachtigde:

“De watertoets dient uitgevoerd te worden bij de totstandkoming van een projectbesluit, maar vormt geen rechtsgrond voor de vaststelling van een projectbesluit. Wel kan de motivering uitgebreid worden met de informatie rond het waterbeleid/de watertoets”.

Met die uitleg kan niet worden ingestemd. 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 ruimtelijk uitvoeringsplan. 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 ruimtelijk uitvoeringsplan als definitief vastgesteld gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt beschouwd. De beslissing tot vaststelling van een projectbesluit is bijgevolg een beslissing over een ruimtelijk uitvoeringsplan en stedenbouwkundige voorschriften in de zin van artikel 1.3.1.1, § 1 samengelezen met § 5, van het decreet integraal waterbeleid. Daaruit volgt dat het ontwerp tevens rechtsgrond vindt in artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet integraal waterbeleid.

5.6. Artikel 84, eerste lid, van het Omgevingsvergunningendecreet³⁴ bepaalt dat “een niet-vervallen omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden kan worden bijgesteld ingevolge de definitieve vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan op voorwaarde dat dit bij de voorlopige en de definitieve vaststelling van het plan uitdrukkelijk aangegeven is, ten minste op het grafische plan”.

Die bepaling biedt rechtsgrond voor het opheffen van de bestaande verkavelingsvergunningen door middel van stedenbouwkundige voorschriften.³⁵

³² Artikel 0.3 van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage IV en onderdeel 6.2 van het projectbesluit.

³³ Decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018.

³⁴ Decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

³⁵ Artikel 24 van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage IV en onderdeel 6.2. van het projectbesluit.

6. De in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef van het ontwerp vermelde artikelen 41, eerste lid, 10°, van het decreet complexe projecten en 17, § 3, van het decreet Natuurbehoud bieden geen rechtsgrond. Indien de stellers van het ontwerp voor een goed begrip van de ontworpen regeling de vermelding van die bepalingen in de aanhef wensen te behouden, volstaat het om de betreffende normen te vermelden onder de rubriek “Juridisch kader”.

Daarbij kan evenwel opgemerkt worden dat het van meer coherentie zou getuigen, mochten de vermeldingen in de rubriek “Juridisch kader” verder aangevuld worden met verwijzingen naar andere rechtsinstrumenten die het kader vormen waartegen het projectbesluit definitief vastgesteld wordt.

Zo kan worden gewezen op artikel 4 van het decreet complexe projecten. Volgens die bepaling doet dat laatste decreet “geen afbreuk aan de doelstellingen en verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening [...]”.³⁶ Bovendien bevestigt artikel 26, samengelezen met artikel 23, derde lid, 8°, van het decreet complexe projecten dat het herkenbaar onderdeel van het projectbesluit dat zal gelden als ruimtelijk uitvoeringsplan de gegevens bevat vermeld in artikel 2.2.5, § 1, van de VCRO. Vermits die inhoudelijke doelstellingen en verplichtingen en de gegevens uit de VCRO het herkenbaar RUP-onderdeel van het projectbesluit mee vorm geven, kan het nuttig zijn om naar die bepaling te verwijzen in de rubriek “Juridisch kader” van de aanhef van het ontwerp.

Artikel 4 van het decreet betreffende complexe projecten bepaalt ook dat dit laatste decreet geen afbreuk doet aan de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld krachtens onder meer het Onroerenderfgoeddecreet.³⁷ Artikel 6.2.1, eerste lid, 3°, van dat decreet bepaalt dat de Vlaamse regering een besluit tot definitieve bescherming geheel of gedeeltelijk kan wijzigen of opheffen in het geval dat de gehele of gedeeltelijke wijziging of opheffing vereist is omwille van het algemeen belang. Artikel 6.2.2 van datzelfde decreet stelt bovendien dat Vlaamse regering in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een bescherming geheel of gedeeltelijk kan wijzigen of opheffen als dit vereist is omwille van het algemeen belang. Het is op basis van een reden van algemeen belang in de zin van dat decreet dat het als ruimtelijk uitvoeringsplan geldend onderdeel van het projectbesluit tot gedeeltelijke opheffing van de bescherming van het cultuurhistorisch landschap ‘Kasteel Ter Dolen’ overgaat. Die bepalingen vormen daarom, minstens wat betreft hun inhoudelijke verplichting dat de opheffing en wijziging dienen te gebeuren in het algemeen belang, het juridisch kader in het licht waarvan het aan het ontwerp onderliggende projectbesluit aangenomen werd. Het kan daarom nuttig zijn in de rubriek “Juridisch kader” in de aanhef van het ontwerp ook te verwijzen naar artikel 6.2.1, eerste lid, 3°, en artikel 6.2.2 van het Onroerenderfgoeddecreet.

³⁶ Zie ook de toelichting bij het ontwerp van het decreet complexe projecten, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-2014, nr. 2417/1, p. 27 waarin wordt gesteld dat de doelstelling van duurzame ruimtelijke ontwikkeling volgend uit artikel 1.1.4 VCRO blijft gelden in het kader van de procedure complexe projecten.

³⁷ Decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’.

Ook moet vermeden worden dat bepaalde instrumenten die mee de vormgeving van het projectbesluit beïnvloed hebben wel vermeld worden, terwijl dat voor andere instrumenten niet het geval is. Daarom wordt aanbevolen om in de aanhef onder de rubriek “Juridisch kader” naar de volgende instrumenten te verwijzen:

- artikel 37 tot en met 41 van het decreet complexe projecten;
- artikel 17, § 3, van het decreet Natuurbehoud;
- artikel 2.2.5 van de VCRO;
- artikel 8 van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’;
- artikel 6.2.1, eerste lid, 3° en artikel 6.2.2 van het Onroerenderfgoeddecreet.

VORMVEREISTEN

7. Bij het onderzoek naar het voldaan zijn van de vormvereisten, stelt de afdeling Wetgeving voorafgaandelijk vast dat in de rubriek “Vormvereisten” van de aanhef van het ontwerp enkel wordt vermeld dat is voldaan aan de vormvereiste van het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, en van het advies van de Raad van State. De rubriek maakt geen melding van de overige vormvereisten waaraan moet worden voldaan bij de voorbereiding van het te nemen besluit.³⁸ Minstens de hierna vermelde vormvereisten, die moeten worden vervuld met betrekking tot de reglementaire onderdelen van het te nemen besluit (zie opmerkingen 4.1 tot 4.6), moeten in elk geval worden vermeld in de daartoe bestemde rubriek van de aanhef.

8. Artikel 26, tweede lid, van het decreet complexe projecten verwijst naar de toepassing van artikel 16, tweede tot en met 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 beschermingszone³⁹ in kwestie. Indien dat wel het geval is, mag het project enkel worden gerealiseerd “als er voor de

³⁸ 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 ruimtelijk uitvoeringsplan 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’, B.S. 13 mei 2025, p. 47384; Besluit van de Vlaamse Regering van 28 maart 2025 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Beneden-Nete Lier’, B.S. 7 april 2025, p. 41565; Besluit van de Vlaamse Regering van 26 december 2024 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Herstructurering kleigroeve Argex - Wijziging’, B.S. 9 januari 2025, p.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’, B.S. 14 januari 2025, p.2724; Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juli 2024 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Defensie’ in Zaventem’, B.S. 30 juli 2024, p.90080.

³⁹ Artikel 2, 12°, van het decreet complexe projecten.

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, en er compenserende maatregelen worden genomen. Betreffen de schadelijke gevolgen bovendien een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, 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 dit in het concrete complexe project het geval is⁴⁰ zodat het advies van de Europese Commissie over het bestaan van ‘andere dwingende redenen van groot openbaar belang’ een vormvereiste is. Het advies van de Commissie werd op 15 mei 2025 gegeven en erkende het bestaan van die ‘andere redenen’.⁴¹

9. Uit artikel 26, derde lid, van het decreet complexe projecten volgt dat een definitieve vaststelling van het projectbesluit slechts kan plaatsvinden indien een openbaar onderzoek en een goedkeuring van het MER⁴² hebben plaatsgehad.⁴³

In overeenstemming met artikel 24 van het decreet complexe projecten werd een openbaar onderzoek georganiseerd van 29 mei 2024 tot en met 27 juli 2024. In de antwoordennota is een antwoord gegeven op alle bezwaren en inspraakreacties over het ontwerpbesluit.⁴⁴ Aan die vormvereiste werd voldaan.

⁴⁰ Zie ook artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 april 2022 ‘tot definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit over het complex project ‘Noord-Zuidverbinding Limburg’ (VR 2022 2204 DOC.0445/2BIS) en de motivering bij dat besluit.

⁴¹ Advies van de Europese Commissie van 15 mei 2025 (C(2025) 2873 final) ‘afgegeven op verzoek van België overeenkomstig artikel 6, lid 4, tweede alinea, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna voor het project Noord-Zuidverbinding Limburg (NZL) (Vlaanderen/België)’. Die redenen worden gegrond in een verbetering van de mobiliteit: het project wordt essentieel geacht voor het economisch herstel van de Vlaamse provincie Limburg door een knelpunt in de wegvervoersverbinding tussen de steden Eindhoven (Nederland) en Hasselt (België) weg te werken. Het project zal ook het gebruik van openbaar vervoer en de ontwikkeling van (snelle) fietsverbindingen tussen twee economische centra aanmoedigen. Bovendien zal het significante positieve effecten op de levenskwaliteit hebben en de blootstelling aan verkeersgerelateerde verontreiniging van de inwoners van de twee dorpskernen Houthalen en Helchteren verminderen.

⁴² 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).

⁴³ Bovendien moeten in dat kader alle eerdere procedurele stappen van het decreet complexe projecten (startbeslissing, (ontwerp van) voorkeursbesluit met inbegrip van geïntegreerd effectenonderzoek en ontwerp van projectbesluit eerst worden gevolgd. In dit complexe project werd de startbeslissing genomen op 16 maart 2018, het voorkeursbesluit op 22 april 2022 en het ontwerp van projectbesluit op 24 mei 2024.

⁴⁴ Zie ook de motivering van het ontwerp van besluit, zestiende en zeventiende overweging. In punt 9 van de antwoordennota werd meer in het bijzonder ingegaan op de bezwaren geuit in het kader van het herkenbare onderdeel RUP van het ontwerp van projectbesluit.

Het team Omgevingseffecten van het Departement Omgeving heeft op 6 februari 2025 en, na aanpassing, op 8 april 2025 de kwaliteit van het milieueffectrapport gewaarborgd.

ALGEMENE OPMERKING

10. Het ontwerp van besluit wordt formeel gemotiveerd. Wat betreft de in het advies onderzochte reglementaire onderdelen wordt de motivering echter beperkt tot een loutere vermelding van de genomen procedurele stappen, van het feit dat een antwoord werd gegeven op alle bezwaren en inspraakreacties over het ontwerp van projectbesluit⁴⁵, van het feit dat het projectbesluit alle nodige compenserende maatregelen bevat⁴⁶ en van het feit dat het advies van de Europese Commissie vereist was ‘vanwege de betekenisvolle impact op prioritair habitat’.⁴⁷

11. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Om de omvang van het besluit van de Vlaamse Regering binnen de perken te houden is ervoor gekozen om te werken met bijlagen. Deze bijlagen maken integrerend deel uit van het ontwerp van besluit. De motivering in verband met het RUP is onder meer te vinden in het hoofddocument en de antwoordennota.

De antwoorden op de ingediende bezwaren zijn terug te vinden in de ‘antwoordennota - Openbaar onderzoek’ die als bijlage integrerend onderdeel uitmaakt van het ontwerpbesluit (daarnaast is er ook een ‘antwoordennota Adviesronde’). In deze nota worden de inspraakreacties rond het GRUP gegroepeerd onder punt 9. ‘Bespreking inspraakreacties m.b.t. GRUP en herbestemmingen’.

M.b.t. het advies Europese Commissie: de procedure met betrekking tot het advies Europese Commissie is benoemd zowel in de nota als in het ontwerp besluit: nl. afwijkingsprocedure, dwingende reden van groot openbaar belang en impact op prioritair habitat. De inhoudelijke elementen van deze adviesvraag zijn opgenomen in het hoofddocument.”

Hoewel er in België geen algemene formele motiveringsplicht voor reglementaire besluiten bestaat,⁴⁸ is de afdeling Wetgeving van oordeel dat de motivering in het concrete geval omstandiger moet zijn.⁴⁹

⁴⁵ Motivering van het ontwerp van besluit, zeventiende overweging.

⁴⁶ Motivering van het ontwerp van besluit, twintigste overweging.

⁴⁷ Motivering van het ontwerp van besluit, éérentwintigste overweging.

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

⁴⁹ 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 Aarhus⁵⁰ 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”⁵¹) 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. Verwijzingen naar de “projectwebsite” in het algemeen zijn te vaag voor een belanghebbende om de rechtvaardigingen voor het besluit te kunnen vinden.

De rubriek “Motivering” van de aanhef van het te nemen (reglementair gedeelte van het) besluit dient, mede omwille van de rechtszekerheid, minstens uitdrukkelijk te verwijzen naar de vindplaats van de verschillende inspraakreacties rond het plan (punt 7 van de antwoordennota die integraal deel uitmaakt van het onderliggende projectbesluit) en rond het herkenbaar onderdeel van het projectbesluit dat als ruimtelijk uitvoeringsplan zal gelden (in punt 9 van de antwoordennota die integraal deel uitmaakt van het onderliggende projectbesluit). Daarnaast is het, mede gelet op de omvang van het dossier, aangewezen de specifieke URL-link naar de projectwebsite aan de motivering toe te voegen, om de vindplaats van deze documenten te vergemakkelijken.

13. 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 beschermingszone en voor de natuur in het VEN, dat het ook 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 en dat het alle nodige compenserende maatregelen bevat, zoals bepaald door artikel 26, tweede lid, en artikel 16, § 1, derde lid, van het decreet complexe projecten, respectievelijk artikel 17 en 26bis, § 3, van het decreet Natuurbehoud. Over de volledigheid en de juistheid van die motivering kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden.

⁵⁰ Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998.

⁵¹ 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.

13.1. 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 Habitatrichtlijn⁵² in het kader van complexe projecten.

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

“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.”⁵³

⁵² Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’.

⁵³ Het uitzonderlijke karakter van de procedure in artikel 6, lid 4 is sindsdien ook bevestigd in onder andere HvJ, zaak C-521/12, *Briels*, EU:C:2014:330, r.o. 34; gev. zaken C-387/15 en C-388/15, *Orleans*, EU:C:2016:583, r.o. 60-63;

Het hoofddocument van het projectbesluit⁵⁴, alsook de bijlagen inzake de habitatrichtlijntoets⁵⁵ en de VEN-toets⁵⁶ geven de schadelijke gevolgen *in concreto* aan en motiveren waarom het project aan een dwingende reden van openbaar belang beantwoordt. Die redenen worden uiteengezet in het hoofddocument. Het bestaan van dwingende redenen van groot openbaar belang wordt bevestigd door het advies van de Europese Commissie van 15 mei 2025.⁵⁷

In de rubriek “Motivering” in de aanhef van het te nemen besluit worden die redenen echter niet uiteengezet of zelfs maar samengevat. Er wordt enkel in het algemeen naar hun bestaan verwezen en naar het feit dat het projectbesluit afdoende motiveert dat er geen alternatieve oplossingen voorhanden zijn en dat de aanwezigheid van dwingende redenen van groot openbaar belang wordt aangetoond. Nergens wordt echter aangegeven op *welke* redenen van groot openbaar belang de Vlaamse Regering zich uiteindelijk beroept om met het complexe project door te zetten, ondanks de negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied.

Mede om de in de opmerkingen 12.1 en 12.2 aangehaalde reden, dienen de stellers van het ontwerp zelf duidelijker en concreter in het te nemen besluit overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn “aan te voeren” welke dwingende redenen van groot openbaar belang het onderliggende projectbesluit rechtvaardigen. Daarbij kan worden verwezen naar de relevante onderdelen en bijlagen van het definitief vast te stellen projectbesluit.

13.2. De motivering van het voorliggende ontwerp vermeldt ook dat het definitief vast te stellen projectbesluit alle compenserende maatregelen bevat.⁵⁸

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

zaak C-164/17, *Grace & Sweetman*, EU:C:2018:593, r.o. 55-56; zaak C-441/17, *Commissie t. Polen*, EU:C:2018:255, r.o. 190-192; zaak C-411/19, *WWF Italia Onlus*, EU:C:2020:580, r.o. 59-64.

⁵⁴ Hoofddocument, toegevoegd als bijlage I bij het ontwerp van besluit, p. 49-56.

⁵⁵ Bijlage 1 bij het hoofddocument, p. 11-52.

⁵⁶ Bijlage 2 bij het hoofddocument, p. 9-16.

⁵⁷ Advies van de Europese Commissie van 15 mei 2025 afgegeven op verzoek van België overeenkomstig artikel 6, lid 4, tweede alinea, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna voor het project Noord-Zuidverbinding Limburg (NZL) (Vlaanderen/België) C(2025) 2873 final, p. 10.

⁵⁸ Motivering van het ontwerp van besluit, twintigste overweging, laatste zin.

19 juli 2002 dat artikel 36ter heeft ingevoegd in het decreet Natuurbehoud (Vl.Parl. 2001-2002, stuk 967, nr. 1).”⁵⁹

In artikel 36ter, § 5, tweede lid, van het 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 dit laatste geval moet er wel al op een afdoende manier gestart zijn met de actieve uitvoering van de compenserende maatregelen”.⁶⁰

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.⁶¹

⁵⁹ Toelichting bij het ontwerp van decreet ‘betreffende complexe projecten’, Parl.St. Vl.Parl. 2013-2014, nr. 2417/1, p. 43.

⁶⁰ 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. Vl.Parl. 2001-02, nr. 967/1, 38-39.

⁶¹ Opgemerkt dient te worden dat het vereiste van de in principe actieve ontwikkeling van compenserende maatregelen niet rechtstreeks uit de Habitatrichtlijn 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 habitatrichtlijn (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 Habitatrichtlijn (92/43/EEG), C(2018) 7621 final, p. 68-69. In die richtsnoeren kan de noodzaak van een actieve

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.⁶² Dit wordt in de rubriek “Motivering” van de aanhef van het ontwerp evenwel onvoldoende geconcretiseerd. Het onderliggende projectbesluit geeft in bijlagen 1 en 2 bij het Hoofddocument⁶³ aan welke percelen verworven werden, hoe de compensatie georganiseerd zal worden en wat de timing is om tot volledige compensatie te komen voor de verschillende beschermde zones. Uit die gegevens blijkt dat werd gestart met de actieve uitvoering van de compenserende maatregelen. Evenwel ontbreekt meer informatie over de concrete staat van uitvoering van die maatregelen en over het “afdoende” karakter ervan.

De gemachtigde stelde in dit verband het volgende:

“Het advies van de Europese Commissie (EC) geeft geen aanleiding tot aanpassingen aan het GRUP NZL, noch aan andere onderdelen van het projectbesluit. Het gunstig advies met voorwaarde geeft wel aanleiding om een ‘grenscorrectie’ door te voeren aan het betrokken habitatrichtlijngebied (SBZ-H) en dit binnen 2 jaar na het afleveren van het advies. De aanpassing aan het SBZ-H gebeurt i.f.v. de opname van een door de EC specifiek benoemd perceel dat reeds een natuurbestemming heeft volgens het gewestplan en een overdruk VEN heeft. Het perceel werd reeds voorafgaand aan het advies van EC aangekocht door Vlaamse Landmaatschappij omwille van de eco-hydrologische logica (verbeterde werking van de vernieuwde ecopassage). In de nota Vlaamse Regering is opdracht gegeven aan ANB en het INBO om de procedure op te starten om uitvoering te geven aan voorwaarde in het advies EC.”

Uit dat antwoord kan slechts afgeleid worden dat er met de actieve uitvoering van die compenserende maatregelen werd aangevangen.

De stellers van het ontwerp zullen erop moeten toezien dat de compenserende maatregelen reeds bereikt zijn 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

14. 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 ontwerp.

14.1 De verwijzingen naar artikel 17, § 3, van het decreet Natuurbehoud en naar artikel 41, eerste lid, 10°, van het decreet complexe projecten dient te worden geschrapt.

ontwikkeling enigszins, doch ook minder dwingend dan in de parlementaire voorbereiding van artikel 36ter, § 5 van het decreet Natuurbehoud, teruggevonden worden.

⁶² Cf. adv.RvS 77.603/1 van 29 april 2025, opmerking 6.8.

⁶³ “ADC-toets (i.k.v. Habitatrichtlijn)” en “ADC-toets (i.k.v. VEN)”.

Verwijzingen naar artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet integraal waterbeheer en artikel 84, eerste lid, van het Omgevingsvergunningendecreet dienen te worden toegevoegd aan de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp, aangezien zij ten grondslag liggen aan het ruimtelijk uitvoeringsplan dat een herkenbaar onderdeel van het definitief vast te stellen projectbesluit vormt.

14.2. In de rubriek “Juridisch kader”, worden best de vermeldingen naar de regelingen vermeld in opmerking 6 toegevoegd, voor een beter begrip van de ontworpen regeling.

14.3. 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.⁶⁴

14.4. De rubriek “Motivering” dient in overeenstemming te worden gebracht met de opmerkingen 12.2, 13.1 en 13.2.

Artikel 1

15. 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 en aan alle voorwaarden van artikel 26*bis*, § 3, van het decreet Natuurbehoud. 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 deze 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 ruimtelijk uitvoeringsplan overeenkomstig artikel 26, tweede lid, samen gelezen met artikel 16, § 1, derde en vierde lid, van het decreet complexe projecten en artikel 26*bis*, § 3, van het decreet Natuurbehoud moet worden gerealiseerd omwille van dwingende redenen van groot belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Minstens dient de zinsnede “, waartoe aan alle voorwaarden is voldaan” te worden geschrapt.⁶⁵

⁶⁴ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 75 wat betreft de machtigingen, adviezen en akkoorden “die rechtens vereist zijn”.

⁶⁵ 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 8.

Hierover ondervraagd stelde de gemachtigde:

“Het eerste deel van dit artikel kan inderdaad beschouwd worden als declaratief en kan naar de motivering verschoven worden. Echter, de bepaling dat het project gerealiseerd wordt om DRGOB lijkt ons wel noodzakelijk om in het artikel 1 te behouden”.

Hiermee kan worden ingestemd voor zover de stellers van het ontwerp rekening houden met opmerking 14.4.

Artikel 2

16. Artikel 2 van het ontwerp getuigt van weinig interne coherentie. Het eerste lid van deze bepaling vermeldt dat het projectbesluit, dat door dit artikel definitief wordt vastgesteld, bestaat uit de delen vermeld in het tweede lid. ‘Bestaan uit’ geeft minstens de indruk dat hiermee bedoeld wordt dat het projectbesluit slechts uit die onderdelen is samengesteld. In het tweede lid wordt vervolgens echter aangegeven dat het projectbesluit de onderdelen “bevat” die als bijlage aan het ontwerp zijn toegevoegd. Het woord bevatten geeft aan dat het projectbesluit als zodanig uit meerdere onderdelen bestaat. Die interpretatie blijkt ook uit de opsomming die volgt. Daarin wordt immers aangegeven dat enkel deel 1.1, deel 4, deel 5.1 en deel 6 van het projectbesluit expliciet aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering zijn toegevoegd. Andere delen van het eigenlijke projectbesluit (delen 1.2 en 1.3: antwoordennota’s adviezen en openbaar onderzoek; deel 2: rapporten geïntegreerd effectenonderzoek, deel 3: projectomschrijving; deel 5.2: gedeeltelijke opheffing beschermd cultuurhistorisch landschap) worden niet uitdrukkelijk vermeld in de opsomming. Minstens dient de tekst van het ontwerp aangepast te worden, zodat de mogelijke spraakverwarring tussen de woorden “bestaan uit” en “bevatten” kan worden vermeden.

Over de tekst van deze ontwerpbeepaling kunnen nog drie opmerkingen worden gemaakt.

16.1. Ten eerste lijkt de formulering van de bepaling niet geheel overeen te stemmen met de vereiste indeling die een projectbesluit geacht wordt te hebben conform artikel 26, derde lid, van het decreet complexe projecten. Die laatste bepaling verwijst naar artikel 23, derde lid, van datzelfde decreet, dat stelt dat het projectbesluit de volgende elementen bevat:

“1° het op uitvoeringsniveau gekozen alternatief;

2° een motivering voor de keuze van dat alternatief, in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn onderzocht;

3° een motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid conform artikel 6;

4° een verklaring die samenvat op welke wijze milieuoverwegingen in het projectbesluit worden geïntegreerd en op welke wijze rekening is gehouden met de gevoerde onderzoeken, waaronder het ontwerp van MER, en met de opmerkingen, adviezen en overwegingen die in het kader van die onderzoeken zijn uitgebracht met inbegrip van een samenvatting van deze opmerkingen, adviezen en overwegingen;

5° de relatie met de relevante beleidsplannen;

6° in voorkomend geval, de wijze waarop met toepassing van artikel 22 zal worden afgeweken van :

a) de ruimtelijke beleidsplannen of het richtinggevende en bindende gedeelte van de ruimtelijke structuurplannen;

b) de voorschriften van plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen;

7° de opgave als welke beslissingen vermeld in artikel 38, 39, 40 en 41, het projectbesluit geldt en, in voorkomend geval, de wijze waarop toepassing gemaakt wordt van artikel 41;

8° in voorkomend geval, een herkenbaar onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan als vermeld in artikel 2.2.5. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en dat de gegevens, vermeld in artikel 2.2.5, § 1, van de voormelde codex, bevat;

8/1° in voorkomend geval, stedenbouwkundige verordeningen of overeenkomsten als vermeld in artikel 2.2.5, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

9° in voorkomend geval, de acties, maatregelen, voorwaarden, lasten of instrumenten bij het alternatief dat gekozen is op uitvoeringsniveau met inbegrip van een beschrijving van alle kenmerken van het ontwerp van projectbesluit en/of de geplande maatregelen om aanzienlijke nadelige effecten op het milieu te vermijden, te voorkomen of te beperken en, als dat mogelijk is, te compenseren;

10° de monitoringsmaatregelen en, in voorkomend geval, de flankerende maatregelen op het detailleringsniveau van het ontwerp van projectbesluit;

11° in voorkomend geval, de rechtsgevolgen, vermeld in de artikelen 30, 31, 32, 33 en 34;

12° in voorkomend geval, de aanwijzing van één of meer instrumenten als vermeld in deel 2 van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting die ingezet zullen worden voor het complex project, en de hiervoor vereiste inrichtingsnota als vermeld in hetzelfde decreet;

13° in voorkomend geval, de verschillende fasen van de uitvoering van het projectbesluit en de aanvangsdatum van elke fase.

Als het alternatief dat in het voorkeursbesluit op strategisch niveau gekozen is, resulteert in verschillende concrete projecten, geeft het ontwerp van projectbesluit ter informatie de stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit en de andere projectbesluiten die daaraan gekoppeld zijn”.

16.1.1. Algemeen kan worden vastgesteld dat het artikel 2 van het ontwerp slechts enkele van deze elementen uitdrukkelijk vermeldt. Ofschoon de tweede zin van het eerste lid stelt dat het projectbesluit alle elementen vermeld in artikel 23, derde lid, van het decreet complexe projecten bevat (zie ook opmerking 16.3.), doet het tweede lid iets anders uitschijnen. Nochtans blijkt dat ook andere documenten deel uitmaken van het projectbesluit. Nergens wordt evenwel verduidelijkt door de stellers van het ontwerp waarom slechts enkele deelelementen (en delen van het projectbesluit) uitdrukkelijk worden vermeld in de ontwerpbepaling. Bovendien blijkt niet uit de motivering van het ontwerp hoe en waar in het projectbesluit, de verschillende deelelementen vermeld in artikel 23, derde lid, van het decreet complexe projecten concreet te vinden zijn.

Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het is inderdaad de bedoeling om het projectbesluit in zijn totaliteit vast te stellen. Dit projectbesluit bestaat uit verschillende onderdelen.

Indien nodig om verwarring te vermijden, kan de inleidende zin van artikél 2, eerste lid, geherformuleerd worden als:

‘Het projectbesluit NZL – fase 1, dat onder meer bestaat uit de delen vermeld in het tweede lid, wordt definitief vastgesteld’.”

Met die herformulering kan worden ingestemd. Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in de motivering uitdrukkelijk aan te geven dat het definitief vast te stellen projectbesluit alle onderdelen vermeld in artikel 23, derde lid, van het decreet complexe projecten bevat (zie ook opmerking 16.3).

De gemachtigde preciseerde in dat verband bovendien:

“Zoals aangegeven, worden bepaalde delen expliciet vermeld hetzij omdat het reglementaire beslissingen zijn (bijlage I, III, IV en V) hetzij omdat het individuele beslissingen met bindende gevolgen zijn (bijlage II).

Daarentegen zijn een groot deel van de andere delen van het projectbesluit eerder omschrijvend, toelichtend of onderzoeken. Deze delen zijn niet-normatief en worden als dusdanig ook niet afzonderlijk vermeld in het besluit Vlaamse Regering.”

Alsook:

“Echter, het projectbesluit als dusdanig bevat zowel normatieve als niet-normatieve delen.

In het tweede lid worden de delen vermeld die hetzij reglementaire beslissingen hetzij individuele beslissingen met bindende gevolgen zijn”.

Aanbevolen wordt om, voor een goed begrip van de draagwijdte en de formulering van dit artikel, deze informatie in de motivering van het te nemen besluit op te nemen, zodat de doelstellingen van de regelsteller duidelijk zijn voor de rechtzoekende.

16.1.2. De vraag kan daarbij ook gesteld worden of de ‘dubbele’ verwijzingen naar zowel bijlagen I, II, III, IV en V⁶⁶ alsook naar de respectieve onderdelen van het projectbesluit zelf (delen 1.1., 4, 5.1. en 6) in artikel 2, tweede lid, 1° tot en met 4°, niet tot verwarring aanleiding kunnen geven. Het gaat immers telkens om onderdelen van het definitief vast te stellen projectbesluit die omwille van hun normatieve karakter afzonderlijk als bijlage worden uitgelicht.

⁶⁶ De keuze om bijlagen als Romeinse cijfers te nummeren en geen Arabische cijfers te gebruiken, lijkt ingegeven door het feit dat al Arabische cijfers gebruikt worden in de opsomming van artikel 2, tweede lid, 1° tot en met 5°, van het ontwerp – zie evenwel aanbeveling 172 van de ‘Beginselen van Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten’ van 2008. De vraag kan gesteld worden of het gebruik van Romeinse cijfers werkelijk nuttig is, vermits de opsomming 1° tot en met 5° overeenstemt met de vijf betreffende bijlagen.

Het zou daarbij de leesbaarheid van het besluit bevorderen mocht in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp enkel naar de bijlagen als zodanig worden verwezen. De motivering bij het besluit kan dan rechtstreeks aanduiden welke onderdelen van het projectbesluit afzonderlijk als bijlage aan het besluit van de Vlaamse regering werden toegevoegd.

Een dergelijke werkwijze lijkt ook de voorkeur van de gemachtigde weg te dragen. Immers, op de vraag waarom een verwijzing naar een onderdeel van het projectbesluit in artikel 2, tweede lid, 5°, (in tegenstelling tot wat in 1° tot en met 4° staat) ontbreekt, antwoordde de gemachtigde:

“Een verwijzing in artikel 2, tweede lid, naar deel 5.2 van het projectbesluit wordt niet aangewezen geacht, nu de opheffing als dusdanig ook het voorwerp uitmaakt van artikel 3 en bijlage V die opgenomen is bij dit besluit”.

16.2. Ten tweede bestaat bijlage V van het ontwerp van besluit uit het plan afbakening beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Kasteel Ter Dolen: omgeving’. Dat plan vormt evenwel een onderdeel van deel 5.2 van het projectbesluit, zoals uit het dossier blijkt. Minstens bevat artikel 2, tweede lid, 5°, in de huidige formulering geen uitdrukkelijke verwijzing naar deel 5.2 van het projectbesluit, terwijl andere projectbesluitonderdelen wel uitdrukkelijk worden vermeld bij elk deel van het projectbesluit. Het verdient aanbeveling om bij behoud van de huidige formulering, het tweede lid, 5°, met deze informatie aan te vullen.

Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Een verwijzing in artikel 2, tweede lid, naar deel 5.2 van het projectbesluit wordt niet aangewezen geacht, nu de opheffing als dusdanig ook het voorwerp uitmaakt van artikel 3 en bijlage V die opgenomen is bij dit besluit.”

Met die keuze kan worden ingestemd, in de mate dat de verwijzingen naar de andere onderdelen van het projectbesluit gekoppeld aan de bijlagen eveneens niet in deze bepaling, maar enkel in de motivering worden opgenomen (zie ook opmerking 16.1.2).

16.3. Ten derde geeft de tweede zin van het eerste lid van dit artikel aan dat het de elementen bevat die in artikel 23, derde lid, van het decreet complexe projecten staan. Die zinsnede kan een louter declaratief karakter worden toegeschreven. Om de redenen uiteengezet in opmerking 15 wordt aanbevolen om die zinsnede te schrappen.

Over die opmerking stelde de gemachtigde:

“Deze zin is opgenomen om te verduidelijken dat het projectbesluit uit meer bestaat dan de 5 bijlagen die worden vermeld in het tweede lid”.

In de motivering bij het te nemen besluit kan deze informatie wel worden opgenomen (zie ook opmerking 16.1.1).

Bijlage IV

17. In overeenstemming met artikel 26, derde lid, samengelezen met artikel 23, derde lid, 8°, van het decreet complexe projecten dient het herkenbaar onderdeel van het projectbesluit dat geldt als gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de gegevens vermeld in artikel 2.2.5, § 1, van de VCRO te bevatten. Artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, van de VCRO bepaalt dat het grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden een ruimtelijk uitvoeringsplan van toepassing is, en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben. In het definitief vast te stellen projectbesluit zijn het grafisch plan (deel 6.1. van het projectbesluit) en de stedenbouwkundige voorschriften (deel 6.2. van het projectbesluit) opgenomen in bijlage IV, die volgens de toelichtende nota (deel 6.3 van het projectbesluit) verordenende kracht hebben. De toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften heeft daarentegen geen verordenende kracht. Uit dit onderscheid volgt dat de bepalingen die zijn opgenomen in de toelichtingsnota, in tegenstelling tot de stedenbouwkundige voorschriften, slechts een verduidelijkende of concretiserende waarde hebben, in geen geval verordenend van aard zijn en bijgevolg niet in rechte afdwingbaar zijn. Artikel 1 van het aan het ontwerp onderliggende projectbesluit bevestigt dit onderscheid tussen normatieve en niet-normatieve delen van het RUP.⁶⁷

Vastgesteld dient te worden dat met het onderscheid tussen de verordenende en niet-verordenende delen van een ruimtelijk uitvoeringsplan niet steeds op een even zorgvuldige wijze wordt omgegaan, nu de toelichtingsnota bij het plan soms bepalingen bevat die, door de aangelegenheid waarop ze betrekking hebben en door de wijze waarop ze zijn geformuleerd, kennelijk bedoeld zijn om een verordenend karakter te hebben. Ondanks het ogenschijnlijk verordenende karakter van deze bepalingen, dienen ze evenwel te worden aangemerkt als niet-verordenend, aangezien ze slechts zijn opgenomen in de toelichting bij de bedoelde stedenbouwkundige voorschriften en enkel de bepalingen die formeel zijn opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften als zijnde van verordenende aard kunnen worden beschouwd.⁶⁸

Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op de volgende toelichtingen bij de stedenbouwkundige voorschriften:

- in de toelichting bij artikel 4.2. wordt het begrip “ondergeschikt” gedefinieerd;
- in de toelichting bij artikel 4.2. wordt gesteld dat de kleinschalige infrastructuur voor de educatieve of recreatieve boskant maximaal geconcentreerd wordt in de zone overdruk recreatie;
- in de toelichting bij de artikelen 5.2. en 6.2. wordt het begrip “kleinschalige infrastructuur voor de sociale, educatieve of recreatieve functie van het gebied” nader gedefinieerd;

⁶⁷ Hoofddocument, toegevoegd als bijlage I bij het ontwerp van besluit, p. 97.

⁶⁸ Zie bijv. adv.RvS 77.544/1 van 26 maart 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 maart 2025 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Beneden-Nete Lier’’, opmerking 7.1.

- in de toelichting bij artikel 6.2. wordt het “openruimtegebied” als een bouwvrij gebied gedefinieerd, waarin uitsluitend gebouwen toegelaten zijn die noodzakelijk zijn voor het beheer van het gebied, op voorwaarde dat ze niet gebruikt kunnen worden als woonverblijf. De toelichting vult in algemene bewoordingen aan dat het daarbij gaat om gebouwen en constructies met een beperkte omvang (schuilplaats), die slechts toegelaten kan worden voor openruimtegebieden met een aanzienlijke oppervlakte;
- in de toelichting bij artikel 7.3. worden de eisen gesteld aan tijdelijke infrastructuur inzake werfzones in algemene bewoordingen gesteld;
- in de toelichting bij artikel 7.4. wordt het begrip “definitieve oplevering” gedefinieerd, alsook de inwerkingtreding van het ecoduct;
- in de toelichting bij artikel 8.1. wordt het begrip “aanhorigheden van een hoogspanningsleiding” gedefinieerd;
- in de toelichting bij artikel 10.3. wordt in het algemeen gesteld dat de inrichting van het ecoduct gepaard gaat met de afrastering van beide zijden van de N74 door wildrasters;
- in de toelichting bij artikel 18.1. wordt gesteld dat een vastgesteld managementplan Natura 2000 ‘bepalend’ is voor de inrichting en het beheer van het gebied;
- in de toelichting bij artikel 27.2. wordt gesteld dat een dijk “van beperkte hoogte (+/- 1 m)” zal worden aangelegd;
- in de toelichting bij de artikelen 28.4. en 28.5. worden de begrippen “cleantech”, en “maakindustrie” in algemene termen gedefinieerd;
- in de toelichting bij artikel 29.2. wordt gesteld dat waterbuffering alsook het aanleggen van buffers en buffers in de vorm van terreinverhogingen toegestaan zijn;

Indien de steller van het plan tot doel had deze bepalingen verordenende kracht te geven, worden zij best toegevoegd aan de stedenbouwkundige voorschriften die deel uitmaken van het plan.

Stedenbouwkundige voorschriftenArtikel 3

18. Artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt als volgt geformuleerd: “De bepalingen opgenomen in artikel 3 gelden voor het geheel van de gebieden binnen de afgebakende contour. Ze laten toe om maatregelen voor landschappelijke en functionele inpassing van de wegeninfrastructuur, de vrije bedding voor hoogwaardig openbaar vervoer en aanhorigheden te nemen zowel binnen als buiten de gebieden voor wegeninfrastructuur zelf, volgens de artikels 3.1 en 3.2.”

Aldus verwijst de betrokken bepaling naar zichzelf. De vraag rijst of dat de bedoeling is. Indien niet, wordt aanbevolen die verwijzing aan te passen en de tekst zo nodig te verduidelijken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC