



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.453/1
van 11 december 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het
trans-Europees vervoersnetwerk’

Op 10 november 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 ‘houdende maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 december 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 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 strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2021/1187 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 ‘inzake het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T)’ (hierna: de richtlijn) voor het Vlaamse Gewest.

Met het ontworpen besluit wordt vooral beoogd tegemoet te komen aan de opmerkingen die de Europese Commissie heeft geformuleerd ten aanzien van het Vlaamse Gewest bij een inbreukprocedure waarin artikel 258 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ voorziet.¹

2.2. Het ontwerp bepaalt onder meer dat:

- alle instanties die betrokken zijn bij de omgevingsvergunningsprocedure, met inbegrip van de bevoegde overheid, vermeld in het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningendecreet), en met uitzondering van hoven, rechtbanken en administratieve rechtscolleges, opgeroepen worden om voorrang te geven aan projecten die onder de toepassing van de richtlijn vallen (artikel 3 van het ontwerp);

- de termijn van vier jaar, vermeld in artikel 5, lid 1, van de richtlijn geen afbreuk doet aan de verplichtingen die voortvloeien uit het internationale en het Unierecht en niet de perioden omvat die nodig zijn voor de uitvoering van administratieve en gerechtelijke beroepsprocedures en voor verzoeken bij een hof of een rechtbank om maatregelen of voorzieningen te treffen, noch perioden die nodig zijn voor het uitvoeren van daaruit voortvloeiende besluiten, maatregelen of voorzieningen (artikel 4);

¹ EUROPESE COMMISSIE, Met redenen omkleed advies gericht tot het Koninkrijk België krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, wegens niet-kennisgeving van de maatregelen tot omzetting in nationaal recht van Richtlijn (EU) 2021/1187 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 inzake het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T), INFR(2023)0186 C(2025)364 final, 12 februari 2025. Zie eveneens EUROPESE COMMISSIE, Aanvullend met redenen omkleed advies gericht tot het Koninkrijk België krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, wegens niet-kennisgeving van de maatregelen tot omzetting in nationaal recht van Richtlijn (EU) 2021/1187 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 inzake het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T), INFR(2023)0186 C(2025)4264 final, 17 juli 2025.

- voor projecten waarbij twee of meer lidstaten betrokken zijn, de bevoegde overheden van het Vlaamse Gewest samenwerken met de instanties die de lidstaten hebben aangewezen om hun tijdschema's te coördineren en een gezamenlijke planning voor de vergunningsprocedure overeen te komen (artikel 5);

- de Europese coördinatoren die conform artikel 52 van verordening (EU) nr. 2024/1679² zijn aangewezen, informatie ontvangen over de vergunningsprocedures en de Europese coördinatoren contacten tussen de aangewezen instanties kunnen faciliteren in het kader van de vergunningsprocedures voor projecten waarbij twee of meer lidstaten betrokken zijn (artikel 6);

- het ontworpen besluit niet van toepassing is op aanvragen voor een omgevingsvergunning die zijn ingediend vóór 10 augustus 2023 (artikel 7).

RECHTSGROND

3. Luidens de rubriek 'Rechtsgronden' van de aanhef wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 36 en 50 van het omgevingsvergunningendecreet. Volgens de gemachtigde vindt het ontwerp tevens rechtsgrond in artikel 67 van het omgevingsvergunningendecreet. De genoemde artikelen machtigen de Vlaamse Regering om de nadere regels te bepalen voor respectievelijk de gewone vergunningsprocedure, de vereenvoudigde vergunningsprocedure en de procedure in laatste administratieve aanleg.

In zoverre het ontwerp bepalingen vaststelt die geen afbreuk doen aan de procedurele voorschriften die zijn vastgelegd in de artikelen 18 tot 51 van het omgevingsvergunningendecreet en deze bepalingen niet tot gevolg hebben dat in werkelijkheid een nieuwe procedure wordt gecreëerd voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor projecten in het kader van het trans-Europees vervoersnetwerk naast de gewone vergunningsprocedure en de vereenvoudigde vergunningsprocedure, kan worden aangenomen dat die bepalingen te beschouwen zijn als bepalingen die betrekking hebben op die vergunningsprocedures waarvoor rechtsgrond kan worden gevonden in de in hiervoor aangehaalde rechtsgrondbepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Luidens artikel 3 van het ontwerp "roept [het Vlaamse Gewest] alle instanties op die betrokken zijn bij de omgevingsvergunningsprocedure, met inbegrip van de bevoegde overheid, vermeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en met uitzondering

² Verordening (EU) 2024/1679 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 'betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk, tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1153 en Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1315/2013'.

van hoven, rechtbanken en administratieve rechtscolleges, voorrang te geven aan projecten die onder de toepassing van richtlijn (EU) 2021/1187 vallen.”

Die bepaling beoogt artikel 3.1 van de richtlijn om te zetten, dat luidt als volgt:

“De lidstaten trachten ervoor te zorgen dat alle bij de vergunningsprocedure betrokken instanties, met inbegrip van de aangewezen instantie en met uitzondering van hoven en rechtbanken, voorrang geven aan onder deze richtlijn vallende projecten.”

In haar aanvullend met redenen omkleed advies van 17 juli 2025 licht de Europese Commissie de draagwijdte van artikel 3.1 toe als volgt:

“Hoewel artikel 3, lid 1, van de richtlijn geen verplichting oplegt om ervoor te zorgen dat alle autoriteiten voorrang geven aan onder deze richtlijn vallende projecten, is er wel een verplichting om dit te betrachten. Het Koninkrijk België moet voor het grondgebied van het Vlaamse Gewest aantonen dat alles in het werk zal worden gesteld om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten voorrang geven aan deze projecten;”.

Als aan de “betrachtingsverplichting” de draagwijdte moet worden verleend die de Europese Commissie eraan toedicht, is het zeer de vraag of een loutere “oproep” aan alle bij de vergunningsprocedure betrokken instanties om voorrang te verlenen aan TEN-T-projecten volstaat als omzetting van de inspanningsverbintenis die in artikel 3, lid 1, van de richtlijn ligt besloten. Als de interpretatie van de Europese Commissie, weliswaar onder jurisdictionele controle achteraf van het Hof van Justitie, correct is, komt het de Raad van State voor dat het Vlaamse Gewest meer kan doen dan het louter “oproepen” ter omzetting van artikel 3, lid 1 van richtlijn en dat die richtlijn bepaling dus noopt tot een meer ingrijpende voorrangregeling.³ Gelet op wat werd geconcludeerd in opmerking 3, zou de Vlaamse Regering binnen de bestaande vergunningsprocedures op een meer structurele wijze een voorrangregeling kunnen uitwerken, althans voor zover dergelijke bepalingen geen afbreuk doen aan de procedurele bepalingen die zijn vastgelegd in de artikelen 18 tot 51 van het omgevingsvergunningendecreet en deze bepalingen niet tot gevolg hebben dat in werkelijkheid een nieuwe procedure wordt gecreëerd voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor projecten in het kader van het trans-Europees vervoersnetwerk naast de gewone vergunningsprocedure en de vereenvoudigde vergunningsprocedure. Indien daarentegen een verregaander voorrangssysteem een dusdanige vorm zou aannemen dat daadwerkelijk een apart procedurespoor wordt gecreëerd voor TEN-T-projecten,⁴ dan zal dat, zoals hierboven reeds aangegeven, een decretaal ingrijpen noodzakelijk maken en kan daarvoor geen rechtsgrond worden gevonden in de in opmerking 3 aangehaalde bepalingen.

5. De oproep geldt voor de “projecten die onder de toepassing van richtlijn (EU) 2021/1187 vallen”. Aldus wordt het toepassingsgebied van minstens artikel 3 van het ontwerp bepaald door middel van een zeer algemene verwijzing naar het toepassingsgebied van die richtlijn, zonder dat specifiek wordt verwezen naar een welbepaalde bepaling ervan. Aldus wordt het

³ Overweging 8 van de richtlijn stelt dat het voorrang verlenen aan de TEN-T-projecten “onder meer [kan] worden bereikt door kortere termijnen, gelijktijdige procedures of beperkte beroepstermijnen”.

⁴ Overweging 8 van de richtlijn bepaalt dat “het de lidstaten [moet] worden toegestaan voor een beperkt aantal projecten specifieke vergunningsprocedures te testen, om de mogelijke uitbreiding ervan tot andere projecten te beoordelen”.

toepassingsgebied van artikel 3 bepaald door een internrechtelijke “regelgeving door verwijzing” naar de bepalingen van een richtlijn. In beginsel miskent een dergelijke regelgeving door verwijzing het bijzondere rechtskarakter van de richtlijn als Unierechtelijk regelgevingsinstrument. Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.⁵

Artikel 1, lid 1, a), van de richtlijn bepaalt dat zij van toepassing is op de vergunningsprocedures die nodig zijn om de uitvoering goed te keuren van TEN-T-projecten die deel uitmaken “van de in de bijlage vermelde vooraf bepaalde segmenten van het kernnetwerk”. De bijlage bij de richtlijn omvat een lijst van segmenten van grensoverschrijdende verbindingen en ontbrekende schakels in de kernnetwerkcorridors.

In beginsel dient uit de tekst zelf van de ontworpen bepaling of eventueel uit een bijlage die bij het ontwerp wordt gevoegd, te blijken op welke projecten de bepaling van toepassing is. Indien zulks evenwel onmogelijk blijkt, gelet op de aard van in de bijlage bij de richtlijn opgenomen lijst van segmenten, kan overwogen worden om artikel 3.1 van de richtlijn om te zetten door verwijzing naar de bijlage bij de richtlijn,⁶ maar dan dient die verwijzing wel op een duidelijke en ondubbelzinnige wijze te gebeuren.

Artikel 5

6. Artikel 5 van het ontwerp strekt tot omzetting van artikel 7, lid 1, van de richtlijn. Artikel 5 stelt dat “de bevoegde overheden van het Vlaamse Gewest” samenwerken met de instanties die de lidstaten hebben aangewezen, terwijl artikel 7, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat “voor projecten waarbij twee of meer lidstaten betrokken zijn, de aangewezen instanties van die lidstaten samenwerken om hun tijdschema’s te coördineren en een gezamenlijke planning voor de vergunningsprocedure overeen te komen”. Het is met andere woorden de door het Vlaamse Gewest aangewezen instantie die dient samen te werken met de aangewezen instanties van de andere lidstaten.

De term “de bevoegde overheden van het Vlaamse Gewest” laat niet toe vast te stellen welke overheden dienen samen te werken met de aangewezen instanties van de andere lidstaten. Dat is des te meer het geval nu uit het ontwerp als geheel niet blijkt welke overheid is aangewezen als instantie in de zin van artikel 4 van de richtlijn (zie opmerking 8). In de tekst van

⁵ Bv. adv.RvS 67.972/1 van 28 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 8 december 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 maart 2013 tot beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur’, opmerking 4 en adv.RvS 77.425/16 van 4 maart 2025 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van onbeperkte en belastingvrije vrijwillige overuren’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 410/2, opmerking 5.1.

⁶ Een dergelijke omzetting van richtlijnbeepalingen door verwijzing ernaar wordt in beginsel afgeraden, omdat ze geen effectieve omzetting van die bepalingen in het interne recht waarborgt. Het Hof van Justitie is immers van oordeel dat de omzetting in het interne recht daadwerkelijk op een voldoende bepaalde en duidelijke wijze moet worden verzekerd. De techniek van omzetting door verwijzing is in elk geval uit den boze wanneer de richtlijnbeepalingen waarnaar wordt verwezen, facultatief zijn of nog een beoordelingsruimte laten aan de lidstaten.

artikel 5 zelf dient derhalve verduidelijkt te worden welke overheden moeten samenwerken met de aangewezen instanties van de andere lidstaten.

SLOTOPMERKING – ONVOLLEDIGE OMZETTING VAN RICHTLIJN (EU) 2021/1187

7. Uit het ontwerp en in het bijzonder uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef blijkt dat de ontworpen regeling van toepassing is op de gewone vergunningsprocedure en de vereenvoudigde vergunningsprocedure tot het bekomen van een omgevingsvergunning. Gelet op de aard van de projecten die worden genoemd in de bijlage bij de richtlijn is het evenwel niet uitgesloten dat sommige TEN-T-projecten kunnen worden geconcipieerd als een complex project⁷ in de zin van decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de complexe projecten’ (hierna: decreet complexe projecten) dat aanleiding geeft tot de toepassing van de besluitvormingsprocedure vastgelegd in het decreet complexe projecten. De besluiten genomen in het kader van een procedure voor een complex project en de gevolgde procedure dienen immers evenzeer te worden beschouwd als een “vergunningsbesluit”⁸ en een “vergunningsprocedure”⁹ in de zin van artikel 2, 1), en 2, 2), van richtlijn (EU) 2021/1187.

Door uitdrukkelijk rechtsgrond te zoeken in de bepalingen van het omgevingsvergunningendecreet is het ontwerp evenwel niet van toepassing op deze besluitvormingsprocedure en lijkt de richtlijn onvolledig te worden omgezet. De stellers van het ontwerp dienen dus na te gaan of de volledige omzetting van de richtlijn niet noopt tot het aannemen van de nodige bepalingen die van toepassing zijn op de procedures in het kader van het decreet complexe projecten. Het volstaat in elk geval niet om het toepassingsgebied van het voorliggende ontwerp zonder meer uit te breiden tot de complexe projecten. In het decreet complexe projecten komen immers uitsluitend machtigingen voor aan de Vlaamse Regering om specifieke aspecten van de besluitvormingsprocedure in het kader van de complexe projecten nader te regelen,¹⁰ en ontbreekt een algemene machtiging om die besluitvormingsprocedure nader te

⁷ Luidens artikel 2, 5°, van het decreet complexe projecten wordt als een complex project beschouwd: “een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat vraagt om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces”.

⁸ Luidens artikel 2, 1), van de richtlijn is een vergunningsbesluit: “een besluit of een reeks besluiten, dat/die van bestuurlijke aard kan/kunnen zijn, die tegelijkertijd of opeenvolgend zijn genomen door een instantie of instanties van een lidstaat, met uitzondering van administratieve en gerechtelijke beroepsinstanties, overeenkomstig een nationaal rechtstelsel en bestuursrecht, en waarbij wordt bepaald of een initiatiefnemer het project in het betrokken geografisch gebied mag uitvoeren, onverminderd besluiten die in het kader van een administratieve of gerechtelijke beroepsprocedure worden genomen”.

⁹ Artikel 2, 2), van de richtlijn omschrijft vergunningsprocedure als: “een procedure die voor een onder deze richtlijn vallend afzonderlijk project moet worden gevolgd om een door de instantie of instanties van een lidstaat op grond van het Unierecht of het nationale recht vereist vergunningsbesluit te verkrijgen, met uitzondering van stadsplanning of ruimtelijke ordening, procedures in verband met het toekennen van overheidsopdrachten, en van maatregelen op strategisch niveau die geen betrekking hebben op een specifiek project, zoals een strategische milieubeoordeling, een begrotingsplanning door overheden of nationale of regionale vervoersplannen”.

¹⁰ Zie de artikelen 8, § 3, laatste lid, 11, § 2, laatste lid, 15, § 1, laatste lid, 15, § 2, 15/1, laatste lid, 20, laatste lid, 21, § 2, laatste lid, en 25, laatste lid, van het decreet complexe projecten.

regelen. Om omzettingbepalingen aan te nemen die van toepassing zijn op complexe projecten, zal derhalve een bijkomend decretaal ingrijpen noodzakelijk zijn.

8. Het ontwerp bepaalt niet welke overheid wordt aangeduid als “aangewezen instantie” in de zin van artikel 4 van de richtlijn. In de door de gemachtigde bezorgde concordantietabel-A wordt aangegeven dat het Departement Omgeving *de facto* functioneert als aangewezen instantie op basis van het relevant juridisch kader en dat een woordelijke omzetting binnen de scope van de richtlijn niet noodzakelijk is. Die aanwijzing zou voortvloeien uit artikel 15, § 1, 1°, van het omgevingsvergunningendecreet, bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 ‘tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’ en artikel 7, 3°, van het besluit van de secretaris-generaal van 7 december 2021 ‘tot vaststelling van de organisatiestructuur van het Departement Omgeving’. Hoewel de Europese Commissie in haar aanvullend met redenen omkleed advies van 17 juli 2025 hierover geen opmerkingen maakt, lijkt artikel 4 van de richtlijn onvoldoende omgezet in het interne recht. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt inderdaad dat de omzetting in het interne recht niet noodzakelijkerwijs vereist dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke wettelijke bepaling worden overgenomen en dat een algemene juridische context daartoe voldoende kan zijn. Dat is slechts het geval wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert.¹¹ De Raad van State stelt echter vast dat de door de gemachtigde aangevoerde rechtsnormen niet op ondubbelzinnige wijze een bepaalde overheid aanduiden als aangewezen instantie en dat zij de opdrachten van de aangewezen instantie niet op samenhangende en coherente wijze regelen. Het verdient aanbeveling om het ontwerp op dit punt aan te vullen, rekening houdend met opmerking 3.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

¹¹ HvJ 20 maart 1997, C-96/95, Commissie t. Duitsland, ECLI:EU:C:1997:165, punten 35-41; HvJ 30 juni 2016, C-648/13, Commissie t. Polen, ECLI:EU:C:2016:490, punt 73-88; HvJ 22 februari 2018, C-336/16, Commissie t. Polen, ECLI:EU:C:2018:94, punt 120; J. VAN NIEUWENHOVE, “Omzetting van richtlijnen door verwijzing”, TVW 2021, afl. 2, 154-156.