



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.710/1
van 21 januari 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Ruimtelijke herinrichting knooppunt Groenendaal op de Ring rond Brussel (RO)' in Hoeilaart en Sint-Genesius-Rode'

Op 22 december 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 de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Ruimtelijke herinrichting knooppunt Groenendaal op de Ring rond Brussel (RO)’ in Hoeilaart en Sint-Genesius-Rode’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 januari 2026. 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 21 januari 2026.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe

- te verklaren dat het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Ruimtelijke herinrichting knooppunt Groenendaal op de Ring rond Brussel (RO)’ “overeenkomstig artikel 36ter, § 5, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’¹ [moet] worden gerealiseerd omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard” (artikel 1 van het ontwerp); en

- dit gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast te stellen (artikel 2).

Het plan omvat de bestemming “gebied voor wegeninfrastructuur” (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften), de overdruk “gebied voor ongelijkvloerse wegeninfrastructuur” (artikel 2), “bosgebied” (artikel 3), de overdruk “gebied voor grote eenheid natuur” (artikel 4), de overdruk “gebied voor landschappelijke en functionele inpassing van de infrastructuur” (artikel 5), de overdruk “ecologische verbinding” (artikel 6), de overdruk “werfzone” (artikel 7) en de overdruk “gebied voor op te heffen bestemmingen” (artikel 8).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp, alsook voor bijlage I (“het verordenend grafisch plan”) en bijlage II (“de verordenende stedenbouwkundige voorschriften”), wordt in beginsel geboden door artikel 2.2.10, § 5, van de VCRO². Overeenkomstig die bepaling stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, zij het dat die termijn kan worden verlengd.

3.2. Voorts vinden artikel 2 van het ontwerp en de voormelde bijlagen I en II bijkomend rechtsgrond in de volgende bepalingen van het Decreet Natuurbehoud:

- artikel 13, §§ 1 en 3, in zoverre met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, alsook op het regelen van de toegang tot en het

¹ Hierna Decreet Natuurbehoud.

² Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

gebruik van het natuurlijke milieu, en in zoverre daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden of wordt verboden;³

- artikel 17, § 3, eerste lid, in zoverre in het plan Grote Eenheden Natuur (GEN) in overdruk worden afgebakend;⁴
- artikel 18, in zoverre met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen die, binnen het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk)⁵, strekken tot een beheer van de waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur behoort;⁶
- artikel 25, § 1, in zoverre met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in de afgebakende GEN, bij voorrang ten opzichte van de andere functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;⁷
- artikel 36ter, §§ 1, 2, eerste lid, en 4, in zoverre met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften instandhoudingsmaatregelen worden genomen binnen een speciale beschermingszone⁸ en wordt voorzien in maatregelen ter vermijding in die zone van elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook van elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort of van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone⁹;
- artikel 36ter, § 5, in zoverre met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt afgeweken van de bepalingen van artikel 36ter, § 4, omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

3.3. Aangezien de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden geacht maatregelen te bevatten in het kader van de watertoets,¹⁰ vormt ook artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’, rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 3.2 en 5.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ Artikel 2, 23°, van het Decreet Natuurbehoud.

⁶ Het plangebied ligt in het VEN-gebied “Zoniënwoud”.

⁷ Artikel 4.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁸ Artikel 2, 43°, van het Decreet Natuurbehoud.

⁹ Het plangebied ligt in het Habitatrichtlijngebied BE2400008 “Zoniënwoud”.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.3 en 3.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

VORMVEREISTEN

4.1. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed heeft op 26 januari 2022 advies gegeven over de startnota voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Ruimtelijke herinrichting knooppunt Groenendaal op de Ring rond Brussel (RO)’.

4.2. Het plangebied ligt in de nabijheid van een speciale beschermingszone¹¹.

Op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het Decreet Natuurbehoud moet een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat het plan direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie, worden onderworpen aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

Het Agentschap Natuur en Bos keurde de passende beoordeling, die deel uitmaakt van het plan-MER, goed op 21 mei 2025.

4.3.1. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld bij hoofdstuk 3 (“Werkingssfeer en screening”) en hoofdstuk 4 (“Milieubeoordeling van plannen, programma’s en projecten”) van titel IV van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM).

Artikel 4.3.2 van het DABM bepaalt:

“§1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd voor de volgende plannen en programma’s:

1° de plannen of programma’s die voorbereid worden voor landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, regionale ontwikkeling, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor een project als vermeld in bijlage I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage;

2° de plannen of programma’s waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is conform artikel 36ter, §3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

§2. Voor de plannen of programma’s, vermeld in paragraaf 1, die het gebruik bepalen van kleine gebieden op provinciaal of gemeentelijk niveau, of voor kleine wijzigingen aan die plannen of programma’s, is een milieubeoordeling alleen vereist als op basis van de screening blijkt dat het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Voor andere plannen of programma’s dan de plannen of programma’s, vermeld in paragraaf 1, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, is een milieubeoordeling vereist als op basis van de screening blijkt dat het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

¹¹ Artikel 2, 43°, van het Decreet Natuurbehoud.

§3. Als er geen milieubeoordeling vereist is conform paragraaf 1 of 2, kan een overheid vrijwillig een milieubeoordeling uitvoeren waarbij de bepalingen van hoofdstuk 4 van overeenkomstige toepassing zijn.

Als bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering een wijze van integratie is bepaald, wordt de milieubeoordeling, vermeld in het eerste lid, conform die bepalingen uitgevoerd.”

Uit de voornoemde bepalingen volgt dat het voorliggende plan is onderworpen aan de plan-MER-plicht.

4.3.2. Het plan-MER is bij het ontwerp gevoegd (bijlage V).

Luidens artikel 2.2.10, § 5, tweede lid, van de VCRO beoordeelt het Vlaams expertisecentrum m.e.r. (VECM) voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan de kwaliteit van het planmilieueffectrapport.

Het VECM heeft op 3 december 2025 de kwaliteit van het plan-MER als voldoende beoordeeld.

4.4. Luidens artikel 4/1.2.1 van het DABM stelt de Vlaamse Regering de criteria vast om te bepalen of voor een ruimtelijk uitvoeringsplan al dan niet een ruimtelijk veiligheidsrapport vereist is. Die criteria zijn, in de vorm van een stroomdiagram met toelichting, opgenomen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 ‘houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage’.

Op 1 september 2022 besliste het Team Omgevingseffecten – externe Veiligheid van het Departement Omgeving dat er geen aanzienlijke effecten op het vlak van externe veiligheid verwacht worden en dat geen ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt.

4.5. Met toepassing van artikel 1.3.1.1, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003, is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd, die is geïntegreerd in het plan-MER.

4.6. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.10 van de VCRO bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2025 en het openbaar onderzoek liep van 25 maart 2025 tot en met 23 mei 2025. De Vlaamse Regering verlengde op 17 oktober 2025 de termijn waarover ze beschikt om over te gaan tot de definitieve vaststelling. De termijn om over te gaan tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt tijdens de adviesprocedure voor de Raad van State geschorst.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de rubriek “rechtsgronden” van de aanhef dient bijkomend te worden verwezen naar de artikelen 17, § 3, eerste lid, 18 en 25, § 1 van het Decreet Natuurbehoud (opmerking 3.2).

Artikel 1

6. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan overeenkomstig artikel 36ter, § 5, van het Decreet Natuurbehoud “moet [...] worden gerealiseerd omwille van 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, betreft het een overbodige herhaling van een element van de motivering voor het besluit. Indien het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om een normatieve draagwijdte te verlenen aan deze bepaling, dient te worden opgemerkt dat het desgevraagd aan de rechter toekomt om te oordelen of aan alle voorwaarden in artikel 36ter, § 5, van het Decreet Natuurbehoud is voldaan.

Het verdient aanbeveling om artikel 1 uit het ontwerp te weg te laten.¹²

Bijlagen

7.1. 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 ontwerp zijn het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in respectievelijk bijlage I en II ervan, welke in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, overeenkomstig voornoemd artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, als “normatieve delen” worden omschreven. De toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften heeft daarentegen geen verordenende kracht. In het ontwerp is die toelichting opgenomen in een “toelichtingsnota” (bijlage IIIa), die in artikel 2, derde lid, van het ontwerp als “niet-normatief” wordt omschreven. 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.

Vastgesteld dient te worden dat met het onderscheid tussen de verordenende en niet-verordenende delen van een ruimtelijk uitvoeringsplan niet steeds op een zorgvuldige wijze wordt omgegaan, nu de toelichtingsnota bij een 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. Spijts het ogenschijnlijk verordenende karakter van deze bepalingen, dienen ze evenwel te worden aangemerkt als niet-normatief, aangezien ze slechts zijn opgenomen in de toelichting bij de bedoelde stedenbouwkundige voorschriften en enkel de

¹² Zie adv.RvS 77.603/1 van 29 april 2025 over een ontwerp dat geleid heeft 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’. Zie ook adv.RvS 77.812/1 van 1 juli 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2025 ‘Definitieve vaststelling van het projectbesluit NZL – fase 1 van het complex project ‘Noord-Zuid Limburg’.

bepalingen die formeel zijn opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften als zijnde van verordenende aard kunnen worden beschouwd.

7.2. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de artikelen 1.4 en 5.5 (“bepalingen m.b.t. de verlichting”) van de stedenbouwkundige voorschriften. De toelichting bij deze voorschriften bevat een stappenplan om een mogelijk negatief effect van wegverlichting op vleermuizen te vermijden.

In zoverre aan de toelichting bij deze stedenbouwkundig voorschriften een normatieve en geen verklarende draagwijdte moet worden toegeschreven, dient deze verwerkt te worden in het stedenbouwkundig voorschrift zelf. Het ontwerp dient in dat opzicht aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC