

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.844 van 21 oktober 2022
in de zaak A. 233.485/X-17.928**

In zake :

1. Georgette DE BUCK
2. Geert STROO
3. Danny STROO
4. de VZW GROEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marleen Ryelandt
kantoor houdend te 8200 Brugge
Gistelse Steenweg 472
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de WEST-VLAAMSE INTERCOMMUNALE
(WVI)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sven Boullart en Jelle Snauwaert
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 419
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de STAD BRUGGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 april 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 22 januari 2021 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge-herneming-deelplan Blankenbergse Steenweg” en houdende verlening aan de WVI van de machtiging tot onteigening van de in het bijhorend onteigeningsplan aangeduide percelen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De stad Brugge heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 11 juni 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen, de tussenkomende partij en de verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 juni 2022.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marleen Ryelandt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de eerst verwerende partij, advocaat Ellen De Keyzer, die loco advocaten Sven Boullart en Jelle Snauwaert

verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust is in de deelgemeente Sint-Andries van de stad Brugge een gebied voor dagrecreatie ingetekend. Het overgrote deel van dit gebied (ongeveer 21 hectare) is eigendom van de stad Brugge en wordt voor voetbalactiviteiten gebruikt (hierna: de Jan Breydelsite). Op deze site bevindt zich het Jan Breydelstadion dat de thuisbasis is van de voetbalclubs Club Brugge en Cercle Brugge. De activiteiten van deze voetbalclubs te Brugge worden hierna aangeduid als het Brugse voetbalgebeuren.

4. Ten noordwesten van het centrum van Brugge toont hetzelfde gewestplan tussen de Blankenbergse Steenweg en de Blankenbergse dijk een agrarisch gebied, dat in het zuiden grenst aan een gebied voor dagrecreatie. Het noordelijk deel van het laatstgenoemde agrarisch gebied (hierna: het betrokken openruimtegebied) is ongeveer 80 hectare groot.

5.1. Eerste tot derde verzoekers zijn eigenaars van een woning en percelen in het betrokken openruimtegebied. Eerste en derde verzoekers wonen in deze woning.

5.2. De vierde verzoekende partij is een leefmilieuvereniging die onder meer te Brugge actief is. Haar statutair doel luidt:

“De vereniging heeft tot doel het behoud, de bescherming en verbetering van het menselijk en natuurlijk leefmilieu kaderend in een duurzame ontwikkeling van de samenleving, waarbij voldaan wordt aan de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarbij de behoeften van de volgende generaties in het gedrang komen.”

6. Bij besluit van de Vlaamse regering van 4 februari 2011 wordt het GRUP ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge’ definitief vastgesteld (hierna: het GRUP van 2011).

De voorschriften voor het deelgebied 16 van het GRUP van 2011 voorzien dat het betrokken openruimtegebied aan de Blankenbergse Steenweg vanaf 1 januari 2013 bestemd wordt tot gemengd regionaal bedrijventerrein.

Deelgebied 24 van het GRUP van 2011 bevat voor een zone ten zuidoosten van het centrum van Brugge een “Gebied voor stedelijke activiteiten Chartreuse”, waarin de inplanting voorzien is van “een gesloten multifunctioneel voetbalstadion met een maximale bezoekerscapaciteit van netto 40.000 toeschouwers”.

7. Bij ’s Raads arresten nr. 223.318 van 29 april 2013, nr. 223.754 van 6 juni 2013, nr. 224.269 van 5 juli 2013 en nr. 224.750 van 20 september 2013 wordt het GRUP van 2011 gedeeltelijk vernietigd.

Het laatstgenoemde arrest vernietigt de deelgebieden 16 en 24 van het GRUP van 2011.

8. Na deze vernietigingsarresten beslist de eerste verwerende partij tot een “hernemingsoperatie”. Er wordt een voorontwerp van GRUP opgemaakt dat onder meer het “Gebied voor stedelijke activiteiten Chartreuse” van het GRUP van 2011 vervangt door een “specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren”.

9. Op 19 december 2014 keurt de eerste verwerende partij een kennisgevingsnota voor de opmaak van een planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER) voor het opgemaakte voorontwerp van GRUP goed.

10. Op 23 maart 2015 stelt de dienst milieueffectrapportage van de afdeling Milieu, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) de richtlijnen vast voor de opmaak van het plan-MER. In de richtlijnennota wordt onder meer het volgende gesteld:

Voor de multifunctionele sportsite zullen de uitgangspunten van het programma (o.a. behoefte aan een stadion voor 40.000 toeschouwers) en bijhorende behoefte aan ruimte verder verduidelijkt worden”.

11.1. Voor het opgemaakte voorontwerp van GRUP keurt de dienst Mer op 19 mei 2016 het planmilieueffectrapport “actualisatie plan-MER” (hierna: het plan-MER) goed.

11.2. In het plan-MER wordt onder meer het volgende gesteld:

“Uit de (vernietigde) deelplannen 16 en 24 van het GRUP leiden we volgende geactualiseerde programma-elementen af die een actualisatie in het plan-MER kunnen vereisen:

□ Het programma voor een multifunctionele sportsite

Dit programma omvat een grootschalig voetbalstadion voor Club Brugge van max 40.000 zitplaatsen en eventueel ook een stadion van max. 12.500 zitplaatsen waarin plaats is voor de voetbalactiviteiten van Cercle Brugge en waar ook stedelijke sportaccommodatie wordt in ondergebracht (turnzaal, judozaal, skeelerpiste, burelen stedelijke sportdienst, ...), een atletiekpiste en tot 12 trainingsvelden en bijhorende kleedkamers.

Het programma voor de multifunctionele sportsite wordt onderzocht op de locatie [van het betrokken openruimtegebied langs de] Blankenbergse Steenweg en [de locatie] De Spie.

Naar aanleiding van de terinzagelegging van de kennisgevingsnota en zoals opgenomen in de richtlijnen, wordt het programma voor de multifunctionele sportsite ook onderzocht op de site Jan Breydel. Omwille van de beperkte ruimtelijke mogelijkheden wordt hierbij uitgegaan van een programma dat één grootschalig voetbalstadion met een capaciteit van max 40.000 zitplaatsen omvat voor Club Brugge en Cercle Brugge.

Naar aanleiding van de terinzagelegging van de kennisgevingsnota en zoals opgenomen in de richtlijnen, wordt voor het programma voor de multifunctionele sportsite ook een gespreid scenario onderzocht. Dit gespreid scenario omvat de herlokalisatie van de voetbalactiviteiten van Club Brugge en het behoud van de voetbalactiviteiten van Cercle Brugge (samen met overige faciliteiten: stedelijke sportaccommodatie, een atletiekpiste en tot 12 trainingsvelden en bijhorende kleedkamers) op de site Jan Breydel.”

11.3. Over het ruimtebeslag van de nieuwe voetbalsite in het “gespreid scenario” stelt het plan-MER het volgende:

“Als uitgangspunt wordt in het plan-MER uitgegaan van een ruimtebehoefte van ca. 20 ha (exclusief parkeerplaatsen) [...]. In de milieubeoordeling wordt de oppervlaktebehoefte van 20 ha exclusief parkeerplaatsen afgerond naar een grootteorde van ca. 23 ha (met inbegrip van een minimum aan parkeervoorzieningen)”.

12. In het voorontwerp van GRUP uit 2016 wordt in deelgebied 7 “Sint-Pietersplas – Blankenbergse Steenweg” ongeveer 50 hectare van het betrokken openruimtegebied herbestemd tot “Gebied voor stedelijke activiteiten Blankenbergse Steenweg”. In het gebied voor stedelijke activiteiten is de inplanting voorzien van “een voetbalstadion met een maximale bezoekerscapaciteit van 40.000 toeschouwers”.

Daarmee kiest de plannende overheid voor het “gespreid scenario”, waarbij het nieuwe voetbalstadion voor Club Brugge voorzien is in het gebied voor stedelijke activiteiten aan de Blankenbergse Steenweg en de activiteiten van Cercle Brugge behouden blijven op de Jan Breydelsite.

13. Op 30 juni 2016 geeft de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen (hierna: de deputatie) volgend advies over de in het voorontwerp van GRUP opgenomen gebied voor stedelijke activiteiten:

“[...]”

Het is niet helemaal duidelijk hoe het gewenste programma (stadion, oefenterreinen, andere functies) vertaald werd naar ruimte-inname. Er wordt gevraagd om de oppervlakte-inschattingen voor de stedelijke activiteiten op te nemen in het dossier. Gezien de grote vraag naar regionale bedrijvigheid in de regio zou het jammer zijn dat de [voor het gebied voor stedelijke activiteiten nodige] oppervlakte [...] overschat wordt”.

14. Op 6 juli 2016 brengt het departement Landbouw en Visserij van het Vlaamse Gewest (hierna: het departement Landbouw) advies uit over het voorontwerp van GRUP. Met betrekking tot het gebied voor stedelijke activiteiten stelt dit advies:

“[...]

[In de toelichtingsnota] wordt aangegeven dat op basis van het plan-MER belangrijke milieueffecten binnen dit plangebied te verwachten zijn op vlak van landschap en ecologie en ruimte-inname. De realisatie [...] betekent een significant areaalverlies voor de landbouwfunctie [...].

Het gebied voor stedelijke activiteiten beslaat een oppervlakte van ongeveer 50 ha. Er dient over gewaakt dat de ingenomen ruimte efficiënt en zorgvuldig wordt gebruikt. Voor de multifunctionele sportsite worden volgende functies voorzien: stadion met 40.000 overdekte zitplaatsen en de nodige circulatie, 5 oefenterreinen met bijhorende kleedkamers, parking voor 7.200 autoparkeerplaatsen en capaciteit van minimaal 100 busparkings, horeca-faciliteiten in functie van zowel wedstrijden als op niet-wedstrijddagen, detailhandel (fanshop, gerelateerde sportartikelen), kantoren in functie van de werking van Club Brugge en de exploitatie van het stadion.

Bij de afbakening van het kleinstedelijk gebied Knokke-Heist wordt eveneens ruimte voorzien om een trainingscentrum van Club Brugge uit te breiden met extra oefenterreinen. Het Departement Landbouw en Visserij vraagt zich af hoeveel oefenterreinen in totaal nodig zijn en vraagt de te voorziene infrastructuur i.f.v. het voetbalstadion dan ook ten gronde te motiveren.

Er worden maximaal 7.200 autoparkeerplaatsen voorzien bij het stadion. Dit kan volgens het Departement Landbouw en Visserij perfect worden georganiseerd met parkings op meerdere laagniveaus om de ruimte zodoende efficiënt te benutten. In de stedenbouwkundige voorschriften worden hieromtrent geen voorwaarden opgelegd.

Gelet op bovenstaande opmerkingen vindt het Departement Landbouw en Visserij de claim op dergelijke oppervlakte agrarisch gebied voorlopig onvoldoende gemotiveerd in de voorliggende ontwerp tekst.

[...]”

15. Op 31 augustus 2016 brengt de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed (hierna: SARO) advies uit over het voorontwerp van GRUP. In dit advies stelt de SARO:

“De raad merkt op dat met voorliggend RUP diverse openruimtegebieden worden herbestemd naar [...] stedelijke functies. [...] Algemeen meent de raad dat met voorliggend RUP heel wat kansen niet benut zijn om zuinig om te springen met de ruimte. De raad verwijst naar de algemene doelstelling van het ruimtelijk beleid inzake het ruimtelijk rendement. De werktekst Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen formuleert ‘meer doen met minder ruimte’ als één van de vier ruimtelijke ontwikkelingsprincipes. [...]

Het voorzien van twee voetbalstadions binnen het regionaalstedelijk gebied Brugge voldoet geenszins aan de doelstelling om het ruimtelijk rendement te verhogen. De ruimtebehoefte voor het stadion wordt nergens onderbouwd. Bovendien worden geen stimuli opgenomen om zuinig om te

gaan met de ruimte (cf. ruime parkeergelegenheid).
[...]

De raad formuleert volgende bemerkingen ten aanzien van de herbestemming [tot gebied voor stedelijke activiteiten]:

De raad benadrukt allereerst dat er onvoldoende is ingezet op ruimtelijk rendement. [...]. De ruimtebehoefte voor het stadion wordt nergens onderbouwd. [...]

Bovendien is het een gemiste kans dat nergens in de stedenbouwkundige voorschriften sprake is van gelaagd parkeren aangezien dit kansen biedt voor een meer efficiënt en verdicht ruimtegebruik”.

16.1. Op 18 november 2016 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van GRUP ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge-herneming’ voorlopig vast.

In de met het oog op de vergadering van 18 november 2016 opgestelde nota aan de leden van de Vlaamse regering staat het volgende te lezen:

“In overeenstemming met het advies van SARO werden in voorliggend ontwerp volgende aanpassingen doorgevoerd in vergelijking met het voorontwerp:

[...]

Voor de site Blankengerse Steenweg (bedrijvigheid en gebied voor stedelijke activiteiten) is gezocht naar maximale synergiën tussen beide functies om bedrijvigheid maximaal te kunnen ontwikkelen binnen de geëigende bestemming. Zo is er de verplichting om het parkeren gemeenschappelijk te organiseren binnen het gebied voor stedelijke activiteiten en gebeurt de waterbuffering voor de hele site eveneens grotendeels binnen [deze] zone.”

16.2.1. Het grafisch plan van deelgebied 7 “Sint-Pietersplas – Blankenbergse Steenweg” van het ontwerp toont een ongeveer 50 hectare groot gebied voor stedelijke activiteiten. In de ontworpen stedenbouwkundige voorschriften voor deze zone wordt vooreerst het volgende gesteld:

“Artikel 2 Gebied voor stedelijke activiteiten Blankenbergse Steenweg

2.1. Het gebied is bestemd voor de aanleg en exploitatie van een voetbalstadion met een maximale bezoekerscapaciteit van 40.000 toeschouwers, evenals openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten.

In deze zone zijn de bij een stadion behorende ondersteunende activiteiten toegelaten voor zover ze geïntegreerd worden in het stadionegebouw. Inrichtingen voor de huisvesting van bewakingspersoneel van maximaal 200m² vloeroppervlakte geïntegreerd in de gebouwen zijn toegelaten. Grootschalige detailhandel is niet toegelaten.

[...]

2.3 De ontwikkeling van het hele gebied moet als geheel een architecturaal hoogwaardige uitwerking krijgen en als resultaat hebben dat het gebied als geheel geldt als een landmark in zijn stedelijke omgeving. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de architecturale kwaliteit van het stadiongebouw, aan een doordachte oriëntatie van het gebouw en aan de stedenbouwkundige kwaliteit van de site [...] als geheel. De niet bebouwde of verharde delen worden ingericht als groene ruimte. De inrichting van deze niet-bebouwde ruimte moet gebeuren vanuit een landschappelijke omgevingsaanleg, die uitgewerkt wordt over de aanpalende zones (bedrijvigheid, recreatiegebied en Blankenbergse Dijk) heen zodat deze zones landschappelijk met elkaar verbonden worden en waarin de doorwaadbaarheid voor langzaam verkeer is opgenomen.

2.4 Elke aanvraag tot omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen zal worden beoordeeld aan de hand van volgende criteria:

- zorgvuldig ruimtegebruik;

[...]

- het groeperen en organiseren van parkeermogelijkheden voor het stadion en het bedrijventerrein Blankenbergse Steenweg zonder afwenteling op het openbaar domein; met een maximum van 7200 parkeerplaatsen op de site en de directe omgeving.

[...]

2.5 Er kunnen maximaal 7.200 parkeerplaatsen voor auto's (excl. parking voor bussen en fietsers) met de bijbehorende ontsluitingswegen worden gerealiseerd. Dit maximum omvat het geheel van de parkings op de site en de directe omgeving. Bijkomend moet ruimte worden voorzien voor minimaal 100 supportersbussen en minimaal 4000 fietsenstallingen.

Het voorzien van een gemeenschappelijk parkeeraanbod voor het stadion en het aangrenzend bedrijventerrein Blankenbergse Steenweg is verplicht. [...]"

16.2.2. Artikel 2.5, tweede lid, van de ontworpen stedenbouwkundige voorschriften vervolgt met de volgende tweede zin:

“Deze parking moet op maaiveldniveau verplicht aangelegd worden in waterdoorlatende materialen en met een groen karakter.”

16.3. In de ontworpen toelichtingsnota bij het ontwerp-GRUP wordt het volgende gesteld:

“Een inschatting op basis van een indicatieve intekening op planniveau levert onderstaand beeld van ruimtebeslag. Deze inschatting is indicatief, past binnen [het gebied voor stedelijke activiteiten] en laat beperkt speling voor de noodzakelijke ontwerp vrijheid bij [de] concrete opmaak van de plannen.

	#	m ² /stuk		
Voetbalstadion voor 40.000 toeschouwers + nodige circulatie			62.500	m ²
Oefenterreinen	5	14.360	71.800	m ²
Jeugdkleedkamers			3.905	m ²
Parkings	7.200	30	216.000	m ²
Busparkings	160	70	11.200	m ²
Bufferbekken			12.500	m ²
Bufferzones tussen de stadion en de omgeving			32.996	m ²
Weginfrastructuur op het terrein zelf (inclusief fietsenstallingen)			7.500	m ²
Circulatie ruimte naar de verschillende bestemmingen (voetgangers, spelers, bezoekers, ...)			5.000	m ²
Door vormgeving van het terrein, verloren zones			6.700	m ²
TOTAAL			430.101	m ²

[...]

Een belangrijke ruimte-innemende functie is de parking. Omwille van zorgvuldig ruimtegebruik zou kunnen geredeneerd worden dat gelaagd parkeren verplicht en dus een evidentie is. Gelaagd parkeren is echter voor het goed functioneren van het voetbalstadion in de praktijk niet wenselijk. Dit zowel op basis van elementen uit de milieubeoordeling, mobiliteitsaspecten en veiligheidsredenen.”

17.1. Over het ontwerp van GRUP wordt een openbaar onderzoek gehouden van 13 december 2016 tot 10 februari 2017.

17.2. Onder meer eerste tot derde verzoekers dienen een bezwaarschrift in. Daarin wordt over het gebied voor stedelijke activiteiten onder meer het volgende gesteld:

“Het significant negatief effect van aantasting van open ruimte aan de Blankenbergsesteenweg voor de inplanting van een nieuw voetbalstadion met aanhorigheden, kan niet worden gemilderd, terwijl dit met de mobiliteitseffecten op [de] Jan Breydelsite wel kan.

[...]

De motivering van een onteigeningsbesluit moet vermelden waarom de onteigening noodzakelijk is, hetgeen impliceert dat de motivering moet berusten op werkelijke feiten, dat daaruit een redelijk verband tussen de voorgenomen onteigening en het vooropgestelde doel kan afgeleid worden en dat [...] daaruit blijkt dat de genomen beleidsopties afgewogen werden.

[...]

[Het ontwerp van GRUP en de bijhorende onteigening zorgen voor een aantasting] van open ruimte [...] en van vruchtbare polderlanden en akkerlanden.

Een deel van de te onteigen percelen van ondergetekende wordt gebruikt als akkerland. Dit is voor [derde verzoeker] zelfs zijn gedeeltelijke bron van inkomsten [...]. Het open polderlandschap wordt aangetast en deze

significante negatieve impact kan niet worden gemilderd. [Eerste verzoekster] is 84 jaar en dient nu te verhuizen, wat een belangrijke impact heeft op het privéleven [...] en dit kan evenmin gemilderd worden. Verhuizen aan die leeftijd is hoe dan ook geen optie.”

18. Op 26 januari 2017 brengt de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen een advies uit over het ontwerp van GRUP, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“Uit de indicatieve inschatting van het ruimtebeslag blijkt dat er 22 hectare van het gebied voor stedelijke activiteiten ingeschat is als parkeerruimte. [...]

Het voorzien van de parking op maaiveldniveau en daarvoor 22 hectare aan ruimte aan te snijden is geen teken van een goede ruimtelijke ordening en is nefast voor een zuinig ruimtegebruik. De ruimte is schaars en dient zorgvuldig aangesneden te worden, er zijn voldoende kwalitatieve en ruimtebesparende voorbeelden en opties voor de realisatie van deze parkeervoorzieningen. Deze planoptie gaat in tegen de intentie van de Vlaamse Regering om minder ruimte aan te snijden in het kader van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. [...]

[...]

Besluit:

[...]

Voor wat betreft deelgebied 7 wil de provincieraad volgende opmerkingen maken:

Het voorziene aantal hectare parkeeroppervlakte op maaiveld roept vragen op in functie van zuinig en efficiënt ruimtegebruik. Er worden vragen gesteld bij de huidige motivatie in de toelichtingsnota waarom gelaagd parkeren hier geen optie is.”

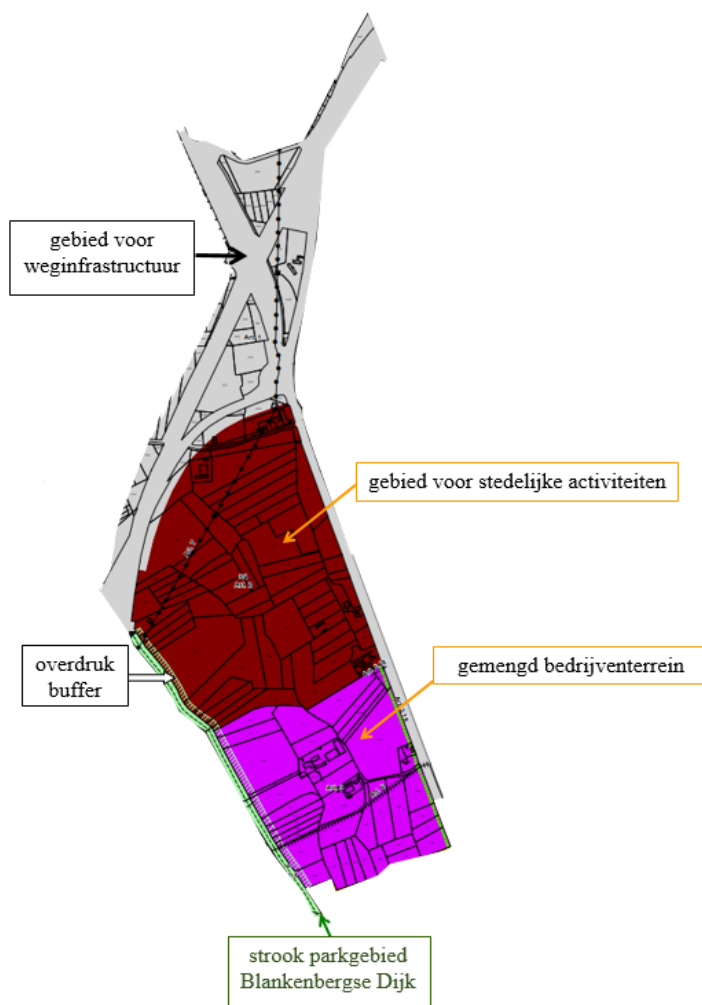
19.1. Met een besluit van 27 oktober 2017 stelt de Vlaamse regering het GRUP ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge, herneming’ definitief vast (hierna: het GRUP van 2017). Hetzelfde besluit verleent aan de WVI machtiging om de gronden begrepen in het onteigeningsplan bij het GRUP van 2017 te onteigenen.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 november 2017.

19.2. Het verordenend grafisch plan van deelgebied 7 “Sint-Pietersplas – Blankenbergse Steenweg” van het GRUP van 2017 toont een

ongeveer 50 hectare groot “Gebied voor stedelijke activiteiten Blankenbergse Steenweg” (artikel 2) en een ongeveer 30 hectare grote zone “Gemengd bedrijventerrein Blankenbergse Steenweg” (artikel 3). Beide laatstgenoemde zones palen aan een “Gebied voor weginfrastructuur” (artikel 1) en aan een strook van de Blankenbergse Dijk, die tot parkgebied (artikel 5) wordt herbestemd. Over de Blankenbergse Dijk is een symbolische aanduiding in overdruk “Fiets- en voetgangersverbinding” (artikel 5.4) aangebracht. Palend aan de laatstgenoemde strook is in het gebied voor stedelijke activiteiten een 20 meter diepe overdruk “buffer” aangeduid die krachtens artikel 2.15 van de stedenbouwkundige voorschriften aangelegd moet worden “als een open, verspreid beplante zone [...] die mee benut moet worden als lintvormig waterbuffervolume met ecologische medefunctie”.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het verordenend grafisch plan van het GRUP van 2017, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



19.3. Voor het gebied voor stedelijke activiteiten (artikel 2) worden in het definitief vastgestelde GRUP van 2017 de in randnummer 16.2.1 aangehaalde voorschriften van het ontwerp ongewijzigd hernomen.

De in het ontwerp-GRUP opgenomen bepaling dat de parking “op maaiveldniveau verplicht [moet] aangelegd worden in waterdoorlatende materialen en met een groen karakter”, wordt evenwel als volgt vervangen in artikel 2.5, tweede lid, tweede zin, van de stedenbouwkundige voorschriften bij het definitief vastgestelde GRUP van 2017:

“Deze parkeervraag moet gegroepeerd en/of meerlagig (bovengronds en al dan niet in verschillende volumes) uitgevoerd worden.”

19.4. De toelichtingsnota bij het definitief vastgestelde GRUP van 2017 bevat verder volgende tabel ter verantwoording van het ruimtebeslag van het

gebied voor stedelijke activiteiten:

“Een inschatting op basis van een indicatieve intekening op planniveau levert onderstaand beeld van ruimtebeslag. Deze inschatting is indicatief, past binnen de voorziene zone [...] en laat beperkt speling voor de noodzakelijke ontwerpvrijheid bij het concrete opmaak van de plannen.

	#	m ² /stuk		
Voetbalstadion voor 40.000 toeschouwers + nodige circulatie		62.500	m ²	
Oefenterreinen	5	14.360	71.800	m ²
Jeugdkleedkamers			3.905	m ²
Busparkings	160	70	11.200	m ²
Bufferbekken			12.500	m ²
Bufferzones tussen de stadion en de omgeving			32.996	m ²
Weginfrastructuur op het terrein zelf (inclusief fietsenstallingen)			7.500	m ²
Circulatieruimte naar de verschillende bestemmingen (voetgangers, spelers, bezoekers, ...)			5.000	m ²
Door vormgeving van het terrein, verloren zones			6.700	m ²
TOTAAL			214101	m ²

Het ruimtebeslag voor de parking van 7200 parkeerplaatsen kan op dit moment niet in detail worden ingeschat. De precieze uitvoeringsvorm (al dan niet gelaagd en bij gelaagd een of meerdere volumes, aantal lagen) wordt verder op projectniveau uitgewerkt.”

20. Op 10 januari 2020 neemt het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge principiële beslissingen met betrekking tot het Brugse voetbalgebeuren.

De stad zal de Jan Breydelsite in erfpacht geven aan Club Brugge, die op die site zo snel als mogelijk een stadion met een capaciteit van 40.000 zitplaatsen zal bouwen.

Verder zal de stad en/of haar gemachtigde het gebied voor stedelijke activiteiten aan de Blankenbergse Steenweg geheel of gedeeltelijk verwerven, met het oog op de bouw van een nieuw stadion voor Cercle Brugge en de aanleg van 2.500 parkeerplaatsen voor personenwagens, die zullen worden gebruikt als parking voor de voetbalwedstrijden, randparking voor de stad en parking van het bedrijventerrein.

21.1. Bij arrest nr. 248.469 van 6 oktober 2020 (hierna: het vernietigingsarrest van 2020) vernietigt de Raad van State het besluit van de Vlaamse regering van 27 oktober 2017 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge-herneming” en houdende verlening aan de WVI van de machtiging tot onteigening, in zoverre het betrekking heeft op volgende onderdelen van het deelgebied 7 “Sint-Pietersplas – Blankenbergse Steenweg”: de zone “Gebied voor weginfrastructuur” (artikel 1), de zone “Gebied voor stedelijke activiteiten Blankenbergse Steenweg” (artikel 2), de zone “Gemengd bedrijventerrein Blankenbergse Steenweg” (artikel 3), de percelen met kadastrale nummers K1/a, K1/e en K126 van de zone “Park” (artikel 5) en het onteigeningsplan “Deelgebied 7 Sint-Pietersplas – Blankenbergse Steenweg”.

21.2. In het vernietigingsarrest van 2020 wordt het volgende overwogen:

“37.2. Daar de Jan Breydelsite ongeveer 21 hectare groot is en [het gebied voor stedelijke activiteiten] van het [...] GRUP [van 2017] ongeveer 50 hectare van het betrokken openruimtegebied inneemt, doet dit GRUP het ruimtebeslag van het Brugse voetbalgebeuren stijgen van 21 naar 71 hectare.

38. Zowel het advies van de deputatie, het advies van het departement Landbouw als het advies van de SARO (hierna: de drie adviezen bij het voorontwerp) stellen de verantwoording van het ruimtebeslag van [het gebied voor stedelijke activiteiten] in vraag. Nadat aldus in de drie adviezen bij het voorontwerp werd aangedrongen op een concrete becijfering van dit ruimtebeslag, heeft de plannende overheid bij het voorlopig vaststellen van het ontwerpplan verduidelijkt dat de parking in [het gebied voor stedelijke activiteiten] 21,6 hectare van het betrokken openruimtegebied inneemt. Daarop is in het advies van de provincieraad opgemerkt dat het aansnijden van deze 21,6 hectare ten behoeve van een parking ‘nefast [is] voor een zuinig ruimtegebruik’.
[...]

39.2. In het definitief vastgestelde GRUP [van 2017] is de grootte van [het gebied voor stedelijke activiteiten] ongewijzigd gebleven. In de toelichtingsnota heeft de plannende overheid een verantwoording verstrekt voor het ruimtebeslag van ongeveer 22 hectare van [het gebied voor stedelijke activiteiten]. Voor de overige 28 hectare van die zone (hierna: de overblijvende 28 hectare van [het gebied voor stedelijke activiteiten]) is geen concrete verantwoording gegeven om reden dat – met de woorden van de toelichtingsnota – ‘het ruimtebeslag voor de parking van 7200

parkeerplaatsen [...] op dit moment niet in detail [kan] worden ingeschat'.
[...]

39.4. [Zoals] verzoekers in hun memorie van wederantwoord terecht aanvoeren, [roept] de mogelijkheid om de parkeeroppervlakte substantieel te reduceren de vraag [op] of de plannende overheid [het gebied voor stedelijke activiteiten] niet had kunnen verkleinen, ten voordele van andere bestemmingen.

Door zelf geen rechtszekere oplossing voor de 'bovenmaatse' parking uit te werken is de plannende overheid tekortgeschoten in haar verplichting om voor de overblijvende 28 hectare van [het gebied voor stedelijke activiteiten] de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten zorgvuldig te inventariseren, te controleren en tegen elkaar af te wegen.

[...]

41. Een en ander brengt mee dat de schending van de door verzoekers aangevoerde rechtsregels vaststaat.

42. Ten overvloede kan er aan worden toegevoegd dat de principiële beslissingen van de stad Brugge van 10 januari 2020 [...] de pertinentie van de hiervoor vastgestelde onwettigheden geenszins tegenspreken, wel integendeel. De stad Brugge blijkt nu immers in [het gebied voor stedelijke activiteiten] het stadion van Cercle Brugge te willen inplanten, waarbij in die ongeveer 50 hectare grote zone een parking wordt aangelegd van 2.500 parkeerplaatsen, dit is minder dan 35 % van (de oppervlakte van) de parking van 7.200 plaatsen waarvan in het bestreden GRUP is uitgegaan."

22.1. Na het vernietigingsarrest van 2020 beslist de Vlaamse regering om voor de vernietigde onderdelen het GRUP te hernemen vanaf de fase van de definitieve vaststelling, om reden van – met de woorden van de memorie van antwoord van de eerste verwerende partij – “de nog steeds actuele maatschappelijke vraag naar een rechtszekere oplossing voor het Brugse voetbalgebeuren en het tekort aan bedrijventerreinen”.

22.2. Met een besluit van 11 november 2020 keurt de Vlaamse regering het GRUP “afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge - herneming - deelplan Blankenbergse Steenweg” principieel goed.

23. Over het laatstgenoemde besluit stelt de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn advies nr. 68.388/1 van 31 december 2020 het volgende:

“In het [vernietigingsarrest van 2020] wordt [...] overwogen dat ‘de mogelijkheid om de parkeerooppervlakte substantieel te reduceren de vraag oproept of de plannende overheid [het gebied voor stedelijke activiteiten] niet had kunnen verkleinen, ten voordele van andere bestemmingen’. In het ontwerp wordt het ‘gebied voor stedelijke activiteiten Blankenbergse Steenweg’ (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften) [...], ten opzichte van het vroegere plan niet verkleind. Voor het ruimtebeslag binnen dat gebied dient in het ontworpen besluit een verantwoording te worden opgenomen, inzonderheid met betrekking tot het ruimtegebruik van ‘de overblijvende 28 hectare van [het gebied voor stedelijke activiteiten]’ (zie randnr. 39.2 van voornoemd arrest), waarbij de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten worden geïnventariseerd en zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.”

24.1. Met het bestreden besluit van 22 januari 2021 – waarvan melding wordt gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 16 februari 2021 – stelt de Vlaamse regering het GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge-herneming-deelplan Blankenbergse Steenweg” definitief vast (hierna: het bestreden GRUP) en verleent zij aan de WVI de machtiging tot onteigening van de in het bijhorend onteigeningsplan aangeduide percelen.

Het onteigeningsplan voorziet dat het gebied voor stedelijke activiteiten volledig onteigend wordt, op de noordelijke rand – die bijna 3 % uitmaakt – na.

24.2. In het bestreden besluit wordt gesteld dat na het vernietigingsarrest van 2020 het gebied voor stedelijke activiteiten aan de Blankenbergse Steenweg hernomen moet worden omdat “[d]e vraag voor ruimte voor het voetbalgebeuren in het Brugse [...] na de vernietiging door de Raad van State, actueel [blijft]”.

24.3. In de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP wordt de tabel ter verantwoording van het ruimtebeslag van het gebied voor stedelijke activiteiten, die opgenomen was in de toelichtingsnota bij het GRUP van 2017 (randnr. 19.4), weggelaten.

24.4. Over de bezwaren, opmerkingen en adviezen waarin wordt aangedrongen op een verantwoording voor het ruimtebeslag van het gebied voor stedelijke activiteiten wordt in het bestreden besluit het volgende overwogen:

“Niettegenstaande in het ontwerp-GRUP zoals hierboven aangehaald in de stedenbouwkundige voorschriften principes werden verankerd vanuit het oogpunt zuinig ruimtegebruik kunnen de bezwaren, opmerkingen en adviezen deels worden bijgetreden door in voorliggend plan extra aandacht te besteden aan de manier waarop de ruimte op een kwaliteitsvolle manier kan worden ingericht zodat het ruimtebeslag zo beperkt mogelijk blijft. Daartoe werd het grafisch plan aangepast zodat een zone voor landschappelijke inkleding en waterbuffering op het plan worden ingetekend, de parking verplicht meerlagig wordt voorzien en deze parking slechts 10% van de totale oppervlakte van de zone voor stedelijke activiteiten mag innemen.

[...]

De zone voor stedelijke activiteiten wordt niet verkleind [...]. De infrastructuur waarvoor deze zone in aanmerking komt zullen gezamenlijk een oppervlakte innemen waarvan de terreininname lager is dan de totale oppervlakte van de zone. Het is evenwel het uitgangspunt van het plan dat, zoals voorgeschreven in artikel 2.3, de ontwikkeling van het hele gebied als geheel een architecturaal hoogwaardige uitwerking moet krijgen en als resultaat moet hebben dat het gebied als geheel geldt als een landmark in zijn stedelijke omgeving, waarbij niet enkel aandacht besteed moet worden aan de architecturale kwaliteit van het stadiongebouw, aan een doordachte oriëntatie van het gebouw en aan de stedenbouwkundige kwaliteit van de site (zone voor stedelijke activiteiten en bedrijventerrein Blankenbergse Steenweg) als geheel, maar waarbij de niet bebouwde of verharde delen worden ingericht als groene ruimte, vanuit een landschappelijke omgevingsaanleg, die uitgewerkt wordt over de aanpalende zones (bedrijvigheid en Blankenbergse Dijk) heen zodat deze zones

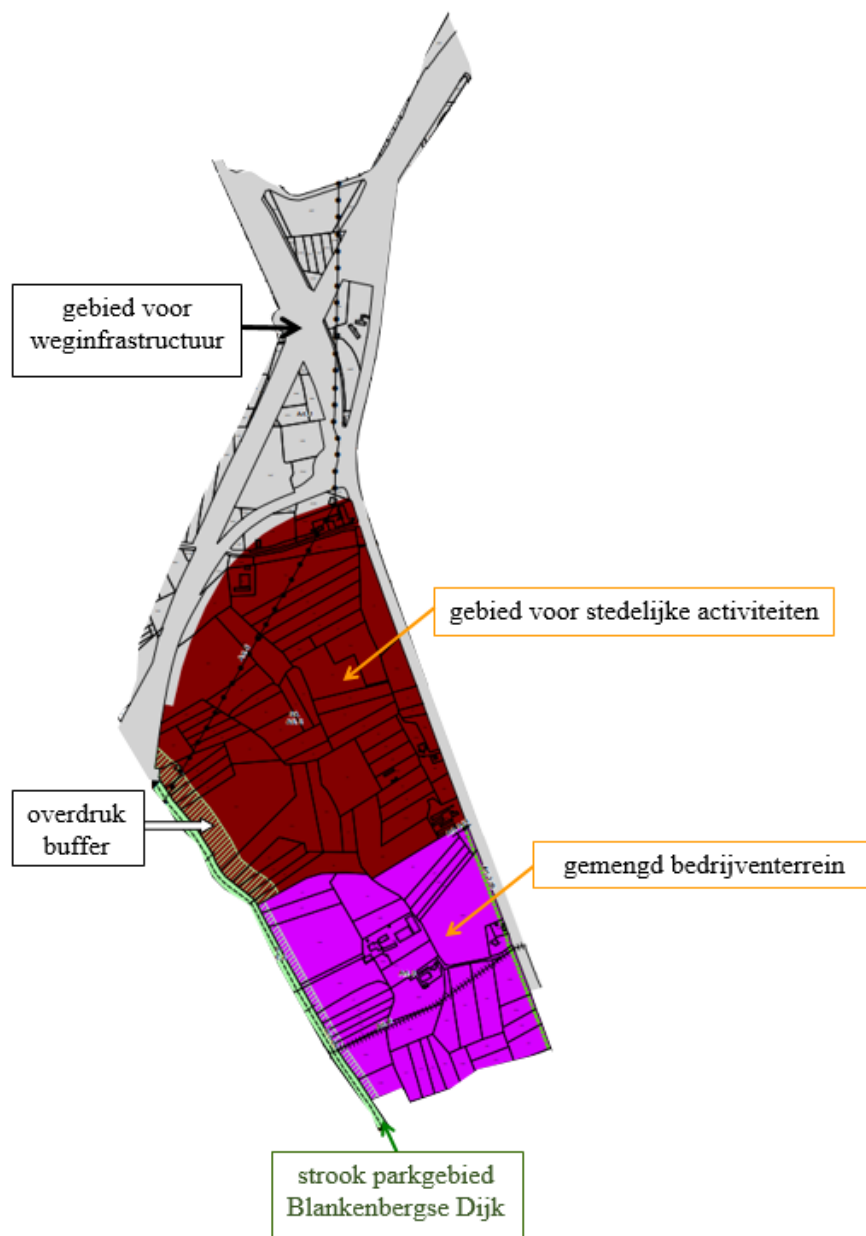
landschappelijk met elkaar verbonden worden en waarin de doorwaadbaarheid voor langzaam verkeer is opgenomen. Vanuit dit oogpunt is het de bedoeling om de infrastructuur in te bedden in een landschappelijke omgevingsaanleg zodat de site als geheel, met zowel een hoogwaardige architecturale en stedenbouwkundige kwaliteit van de gebouwen en infrastructuur als die van de omgevingsaanleg als landmark kan dienen. Hiervoor is meer ruimte nodig dan de oppervlakte [die] geldt als een strikt minimum voor de infrastructuur en hun directe buffering naar de omgeving.

Bovendien moet worden gewezen op de specifieke veiligheidssituatie rond een voetbalstadion. Deze laat geen al te dense bebouwde ruimte toe, omdat dit volgens de politie de veiligheidsrisico's bij matches zou verhogen. Dit veiligheidsaspect verklaart dan, samen met de andere aspecten die hierboven omschreven worden waarom het aangeduide gebied voor het stadion ruimer werd ingetekend [dan] enkel de zone voor het stadion.

De bezwaren, opmerkingen en adviezen stellen deze opmerking algemeen en geven niet aan voor welke elementen de ruimtebehoefte ontbreekt. Onder meer in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen zijn in de stedenbouwkundige voorschriften en in de toelichtingsnota oppervlaktebepalingen opgenomen (%) die de minimale (ecotoopinname) en maximale (parkeren) ruimte-inname vastleggen. Ook werd het aspect van water- en landschappelijke buffering aangevuld en op het grafisch plan duidelijker vastgelegd.”

24.5. Het bij het bestreden GRUP horende verordenend grafische plan verschilt op één punt van het bij het GRUP van 2017 horende verordenend grafische plan: in het gebied voor stedelijke activiteiten wordt de diepte van de overdruk “buffer” (artikel 2.15 van de stedenbouwkundige voorschriften) opgetrokken van 20 meter tot 60 meter, zodat deze bufferzone ongeveer 3 hectare beslaat.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het verordenend grafisch plan van het bestreden GRUP, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



24.6. In de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP zijn ten opzichte van het GRUP van 2017 volgende wijzigingen doorgevoerd: de parkeercapaciteit voor personenwagens moet nu verplicht meerlagig worden georganiseerd, de oppervlakte die de parking mag innemen wordt beperkt tot maximaal 10% van de totale oppervlakte van de zone voor stedelijke activiteiten, in de stedenbouwkundige voorschriften wordt niet langer expliciet verwezen naar Club Brugge, de 60 meter diepe overdruk “buffer” moet mee benut worden als lintvormig waterbuffervolume met ecologische medefunctie en minimaal 5% van de zone voor stedelijke activiteiten moet worden voorbehouden voor kleine landschapselementen, ecologisch waardevolle ecotopen, bestaande corridors en

stapstenen die niet kunnen worden behouden (hierna: het voorbehouden voor kleine landschapselementen).

25. Op 6 oktober 2021 verleent het Vlaamse Gewest aan de nv Club Brugge Development een omgevingsvergunning om op de Jan Breydelsite een nieuw voetbalstadion voor 40.116 toeschouwers te bouwen en te exploiteren.

Meerdere personen vorderen de nietigverklaring van deze omgevingsvergunning bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (rolnummers 2122-RvVb-0125-SA, 2122-RvVb-0231-A en 2122-RvVb-0170-A).

IV. Ontvankelijkheid

Excepties van de tussenkomende partij

26. In haar toelichtende memorie werpt de tussenkomende partij als eerste exceptie op dat het beroep niet ontvankelijk is in hoofde van de vierde verzoekende partij nu sommige middelen gericht zijn tegen de onteigening, waar deze partij geen belang bij heeft. De belangen van eerste tot derde verzoekers – die stellen eigenaars te zijn van percelen gesitueerd in het bestreden GRUP – zijn duidelijk verschillend van die van de vierde verzoekende partij, zodat het ingestelde collectieve beroep geen ordelijke en overzichtelijke procesvoering mogelijk maakt.

In ondergeschikte orde voert de tussenkomende partij als tweede exceptie aan dat het statutair doel van de vierde verzoekende partij “een absoluut (te) algemene draagwijdte” heeft. Haar optreden valt daardoor samen met de “*actio popularis*”, zodat zij niet doet blijken van het rechtens vereiste belang.

Beoordeling

27. Wanneer een vzw die niet haar persoonlijk belang aanvoert, zoals het geval is met de vierde verzoekende partij, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en

derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij optreedt ter verdediging van een collectief belang, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt, en dat niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

Uit de omschrijving van haar statutair doel (randnr. 5.2) blijkt dat de vierde verzoekende partij een specifiek doel dient, te weten het behoud, de bescherming en de verbetering van het leefmilieu. De stelling van de tussenkomenende partij dat het doel van de vierde verzoekende partij samenvalt met het algemeen belang wordt niet bijgetreden.

Bijgevolg wordt de tweede exceptie verworpen.

28. Voorts gaat de tweede verwerende partij er aan voorbij dat zowel de eerste tot de derde verzoekers als de vierde verzoekende partij de integrale vernietiging van het bestreden besluit nastreven. Anders dan de tussenkomenende partij aanneemt, is het belang bij het beroep van de vierde verzoekende partij voldoende gelijklopend met het belang bij het beroep van de eerste drie verzoekers om een ordelijke en overzichtelijke procesvoering mogelijk te maken.

Ook de eerste exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het zesde middel

Standpunt van de partijen

29.1. In het zesde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

29.2. Verzoekers lichten toe dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State er in haar advies op heeft gewezen dat om tegemoet te komen aan het vernietigingsarrest van 2020 de plannende overheid een verantwoording dient te

geven voor het ruimtebeslag van het gebied voor stedelijke activiteiten aan de Blankenbergse Steenweg, waarbij de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten worden geïnventariseerd en zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen. Bij het vaststellen van het GRUP van 2017 was er geen concrete verantwoording voor het ruimtebeslag van 50 hectare die het voornoemde gebied inneemt. Deze lacune is er nog steeds. Weliswaar is in de voorschriften voor in totaal 7,5 hectare een verantwoording vastgelegd (voor parkeren is 5 hectare voorzien en 2,5 hectare is voorbehouden voor kleine landschapselementen), doch dit volstaat niet. De afweging van het ruimtegebruik voor het gebied voor stedelijke activiteiten is nog steeds niet op een doordachte wijze gebeurd. Er is nog steeds geen sprake van zuinig ruimtegebruik. De plannende overheid heeft het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden door niet afdoende te onderzoeken hoe de ruimte voor het voetbalstadion kan worden beperkt.

Verzoekers benadrukken dat het gebied voor stedelijke activiteiten van het bestreden GRUP gemotiveerd is door de stelling dat de vraag voor ruimte voor het Brugse voetbalgebeuren na de vernietiging door de Raad van State actueel blijft. Uit recente evoluties kan worden afgeleid dat de site aan de Blankenbergse Steenweg mogelijk voor Cercle Brugge gebruikt zal worden. Een voetbalstation en aanhorigheden voor Cercle Brugge zal uiteraard veel minder ruimte innemen en ook minder parkeerplaatsen behoeven (2.500 parkeerplaatsen?) dan het aanvankelijk voorziene voetbalstadion en aanhorigheden voor Club Brugge. Door een meer noordelijke inplanting van het voetbalstadion van Cercle Brugge zou een onteigening van de percelen van de eerste drie verzoekers overbodig worden.

Verzoekers voegen toe dat het weinig redelijk is om, wanneer er reeds effectieve stappen worden gezet voor een nieuw voetbalstadion voor 40.000 bezoekers en aanhorigheden op de Jan Breydelsite, midden in openruimtegebied een nieuw voetbalstadion voor 40.000 bezoekers in te planten, temeer nu de SARO er in zijn advies op heeft gewezen dat het voorzien van twee voetbalstadions binnen het regionaalstedelijk gebied Brugge geenszins voldoet aan de doelstelling om het ruimtelijk rendement te verhogen.

30. In haar memorie van antwoord stelt de eerste verwerende partij dat het bestreden GRUP is uitgegaan van de realisatie van een voetbalstadion voor maximaal 40.000 toeschouwers. In het voorliggend plan werd extra aandacht besteed aan de manier waarop de ruimte op een kwaliteitsvolle manier kan worden ingericht zodat het ruimtebeslag zo beperkt mogelijk blijft. Daartoe werd het grafisch plan aangepast zodat de zone voor landschappelijke inkleding en waterbuffering op het plan wordt ingetekend, de parking verplicht meerlagig wordt voorzien en de parking slechts 10 procent van de totale oppervlakte van de zone voor stedelijke activiteiten mag innemen.

De eerste verwerende partij stelt dat het bestreden GRUP een zone aanduidt die moet toelaten om de maximale contouren van een voetbalstadion vast te leggen. De verschillende opgenomen normen naar aantal bezoekers en aantal parkeerplaatsen zijn steeds een uiterst maximum. Dit laat ook toe om indien nodig bijvoorbeeld minder parkeerplaatsen te realiseren. De niet ingenomen ruimte moet op een kwaliteitsvolle manier worden geïntegreerd in de omgeving, rekening houdend met het karakter van de Blankenbergse Dijk. De inkleding en buffering moet hier een kwalitatief open karakter hebben. Deze buffering moet ook instaan voor een gemeenschappelijke waterbuffering onder de vorm van een lintvormig waterbekken. Deze bufferzone wordt daarom op het grafisch plan expliciet aangeduid en verruimd van 20 naar 60 meter.

De eerste verwerende partij wijst er op dat de Vlaamse regering er voor heeft geopteerd om het gebied voor stedelijke activiteiten niet te verkleinen, wat geenszins strijdig is met het vernietigingsarrest van 2020. De optie van de Vlaamse regering is in het bestreden besluit uitdrukkelijk en concreet gemotiveerd. De eerste verwerende partij herneemt de hiervoor aangehaalde citaten uit het bestreden besluit (randnr. 24.4), waaruit zij afleidt dat het ruimtebeslag binnen het gebied voor stedelijke activiteiten afdoende verantwoord is, rekening houdend met het vernietigingsarrest van 2020.

De eerste verwerende partij vervolgt dat de Vlaamse regering met het bestreden GRUP een rechtszekere oplossing heeft willen geven voor het

Brugse voetbalgebeuren, waarbij de gebruiker van het stadion niet juridisch wordt verankerd. Op planniveau is het niet relevant wie uiteindelijk binnen deze zone een voetbalstadion zal bouwen. De intentieverklaring van Club Brugge en de stad Brugge om een nieuw stadion voor Club Brugge in te planten op de Jan Breydelsite beïnvloedt de rechtszekerheid van deze oplossing geenszins. Deze intentie gaat immers uit van een lokaal bestuur en een derde en niet van de plannende overheid. Tot op heden, en zeker op datum van het definitief vaststellingsbesluit, is de realisatie van een nieuw stadion op de Jan Breydelsite in het geheel niet rechtszeker. Het is niet omdat een aanvraag daartoe werd ingediend, dat dit ook noodzakelijk tot een realisatie zal (kunnen) leiden. Zelfs al zou het nieuw ontwikkelingsinitiatief op de Jan Breydelsite slagen, dan nog blijft er een behoefte aan een bijkomend voetbalstadion. De invulling van een kleiner stadion maakt geen groot verschil uit qua ruimtegebruik. De *footprint* van een stadion met maximaal 40.000 toeschouwers verschilt op zich immers weinig met de *footprint* van een stadion met minder toeschouwers. Volgens de eerste verwerende partij doet de Vlaamse regering met het bestreden GRUP niets anders dan een algemeen doch adequaat bestemmings- en inrichtingskader vastleggen en aanbieden voor concrete initiatieven waaraan later verder vorm zal moeten worden gegeven. Of het programma dat binnen het GRUP maximaal wordt voorzien uiteindelijk ook volledig zal worden gerealiseerd in het licht van gewijzigde beleidsinzichten, en in welke mate de ruimtebehoefte van dat programma correspondeert met het bestemmingsgebied dat in het plan wordt voorzien, zijn bij dat alles geen relevante overwegingen. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is toekomstgericht. Waar het bestreden GRUP de inrichting van een sportinfrastructuur mogelijk maakt met een maximale bezoekerscapaciteit van 40.000, mits de nodige milderende maatregelen worden gerealiseerd, verzet geen enkele bepaling zich tegen de realisatie van een kleinschaligere infrastructuur. Alle mogelijke toekomstige invullingen, rekening houdend met de vastgelegde contouren en voorschriften van het bestreden GRUP, zijn op projectniveau vatbaar voor realisatie. Dit geldt ook voor Club Brugge indien de huidige initiatieven op de Jan Breydelsite niet tot een definitieve en uitvoerbare vergunning zouden kunnen leiden.

31.1. In haar toelichtende memorie stelt de tussenkomende partij vooreerst dat het middel onontvankelijk is in zoverre de schending aangevoerd

wordt van artikel 1.1.4 VCRO, daar verzoekers niet verduidelijken hoe die bepaling geschonden zou zijn. Verzoekers – zo vervolgt de tussenkommende partij – hebben ook geen belang bij het aanvoeren van een schending van dit algemeen doelstellingenartikel, waaruit zij geen individuele rechten kunnen putten.

De tussenkommende partij vervolgt dat het middel ook onontvankelijk is in zoverre de schending aangevoerd wordt van de motiveringsplicht, daar verzoekers dit beginsel inhoudelijk niet bij hun middel betrekken.

31.2. Ten gronde herneemt de tussenkommende partij in haar toelichtende memorie het verweer van de eerste verwerende partij. Zij voegt er vooreerst aan toe dat het bestreden besluit het inherent motiveringsgebrek verhelpt dat vastgesteld is in het vernietigingsarrest van 2020. De plannende overheid heeft bij het vaststellen van het bestreden GRUP bijkomende aandacht besteed aan de wijze waarop de beschikbare open ruimte zo kwalitatief mogelijk kan worden ingericht, en waarbij het ruimtebeslag zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften werden daartoe aangepast:

- minimaal 5% van het gebied voor stedelijke activiteiten moet worden voorbehouden voor kleine landschapselementen;
- het grafisch plan bevat een overdruk buffer die aangelegd moet worden als een open, verspreid beplante zone van 60 meter breed die mee benut moet worden als lintvormig waterbuffervolume met ecologische medefunctie en
- het ruimtebeslag voor de parking van maximaal 7.200 parkeerplaatsen wordt in de verordenende voorschriften vastgelegd en beperkt tot maximaal 10% van de zone voor stedelijke activiteiten, waarbij het parkeren verplicht meerlagig dient te gebeuren.

Volgens de tussenkommende partij heeft de plannende overheid de ruimtelijke behoeften zorgvuldig overwogen, en werd er besloten tot de behoefte aan een nieuwe stadioninfrastructuur, waarbij ook een verantwoording werd gegeven voor het nodige ruimtebeslag. Deze keuze is op geen enkele manier manifest onredelijk; integendeel volgt zij uit een gemotiveerde ruimtelijke behoefteanalyse. Verzoekers kunnen het daarmee oneens zijn, maar zij tonen in

hun middel niet aan dat deze motivering niet afdoende is, of de grenzen van het redelijke te buiten zou gaan.

32. In hun memorie van wederantwoord benadrukken verzoekers dat het significant negatief effect van inname van open ruimte aan de Blankenbergse Steenweg niet kan worden gemilderd, terwijl dit met de mobiliteitseffecten op de Jan Breydelsite wel kan. Zij verwijzen naar het inmiddels goedgekeurde project-milieu-effectrapport voor de inplanting van een nieuw voetbalstadion op de Jan Breydel-site.

33. In haar laatste memorie onderstreept de eerste verwerende partij dat in de hiervoor aangehaalde citaten uit het bestreden besluit (randnr. 24.4) uitdrukkelijk en concreet wordt gemotiveerd waarom het gebied voor stedelijke activiteiten niet wordt verkleind. Het voorzien van een voldoende ruim omliggend landschapspark speelt voor een project van de gevraagde omvang een noodzakelijke rol als een overgangszone tussen, enerzijds, het ontwikkelde stedelijk gebied met onder andere het voetbalstadion en, anderzijds, de zone voor bedrijvigheid ten zuiden van dat project, de Blankenbergse Dijk en het omliggende openruimtegebied. De delen die niet als voetbalinfrastructuur dienstig zijn, zullen verplicht moeten worden ingericht als een groenzone, via een landschappelijke omgevingsaanleg over de aanpalende zones heen. De keuze om het gebied voor stedelijke activiteiten ruimer in te tekenen maakt een beleidskeuze uit om die voetbalinfrastructuur in een groter landschapspark te integreren, met voldoende ruimte voor landschappelijke inkleding en waterbuffering. Het beoordelen van de groeninkleding als een gebrek aan visie of een onzorgvuldig overwogen restoptie gaat volledig voorbij aan de uitdrukkelijke overwegingen van de Vlaamse regering. Het stadion en haar omgevingsaanleg moeten samen als “landmerk” dienen en de Vlaamse regering was er zich goed van bewust dat er hiervoor meer ruimte nodig is dan alleen voor de voetbalinfrastructuur zelf.

De eerste verwerende partij vervolgt dat bij de beoordeling van de wettigheid van het bestreden GRUP vanzelfsprekend geen rekening kan worden gehouden met latere evoluties, ook al hebben die betrekking op het Brugse voetbalgebeuren. Hiermede wordt immers niet aangetoond dat de beoordeling

en/of de motivering van de overheid op het ogenblik van het vaststellen van het bestreden GRUP foutief en/of onredelijk was.

34. In haar laatste memorie herneemt de tussenkomende partij de in het vorige randnummer weergegeven argumentatie. Zij voegt toe dat niet veronachtzaamd mag worden dat een ruimtelijk uitvoeringsplan een toekomstgericht karakter heeft. Met dit toekomstgericht karakter is niet verenigbaar de stelling dat de behoeften die met het ruimtelijk uitvoeringsplan worden ingevuld voorafgaand aan de vaststelling ervan aannemelijk moeten worden gemaakt. De realisatie van het ruimtelijk uitvoeringsplan is gesitueerd op een niet nader bepaald moment in de toekomst, wat eveneens eigen is aan het toekomstgericht karakter, waarbij op dat ogenblik de concrete behoeftebepaling zal dienen te gebeuren, rekening houdend met alle op dat ogenblik gekende gegevens. Door het voorzien van een maximale invulling heeft de Vlaamse regering dus invulling gegeven aan dat toekomstgericht karakter door meerdere opties open te laten.

35. In hun laatste memorie benadrukken verzoekers dat voor het Brugse voetbalgebeuren een ruimte wordt vastgelegd van meer dan 70 hectare, wat een zeer aanzienlijke toename is. Bij de herneming had de eerste verwerende partij kunnen beslissen dat het betrokken openruimtegebied, met zeer vruchtbare en schaarse landbouwgrond, enkel zou worden ingenomen door een veel kleiner stadion voor Cercle Brugge. In het kader van duurzaam ruimtegebruik, had de optie kunnen worden genomen om deze gronden niet aan te snijden en de bestemming ervan te behouden. Nu worden de vrijgekomen gronden zonder meer beschouwd als restgronden, waarbij er geen duidelijkheid is over de invulling ervan. Het aldus aanwenden van schaarse vruchtbare landbouwgrond is onaanvaardbaar. Er werd tot op heden door verwerende en tussenkomende partijen nog steeds geen antwoord of motivering gegeven voor de invulling van 28 hectare, waarop de afdeling Wetgeving van de Raad van State allusie heeft gemaakt.

Beoordeling

36. Er moet worden vastgesteld dat de Jan Breydelsite ongeveer 21 hectare groot is en dat het gebied voor stedelijke activiteiten van het bestreden GRUP – net zoals in het GRUP van 2017 – ongeveer 50 hectare van het betrokken openruimtegebied inneemt. Het bestreden GRUP doet het ruimtebeslag van het Brugse voetbalgebeuren stijgen van 21 naar 71 hectare. Het bij het bestreden GRUP horende onteigeningsplan voorziet in de onteigening – dit wil zeggen het met publieke middelen verwerven – van meer dan 97 % van het gebied voor stedelijke activiteiten (randnr. 24.1).

37. De materiële motiveringsplicht houdt in dat het bestreden besluit moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

Artikel 1.1.4 VCRO luidt:

De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

Zoals de Raad van State in zijn arrest Anckaert, nr. 214.329 van 30 juni 2011 in herinnering heeft gebracht, blijkt uit de wetsgeschiedenis dat deze bepaling het doel van het ruimtelijke-ordeningsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat. Artikel 1.1.4 VCRO vereist dat de

diverse in deze bepaling bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig tegen mekaar worden afgewogen en dat bij deze afweging rekening wordt gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. De Raad van State oefent hierop een wettigheidstoets uit. Het komt aan een verzoekende partij die art. 1.1.4 VCRO geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

38. Zoals reeds is opgemerkt in het vernietigingsarrest van 2020, stellen zowel het advies van de deputatie (randnr. 13), het advies van het departement Landbouw (randnr. 14) als het advies van de SARO (randnr. 15) de verantwoording van het ruimtebeslag van het gebied voor stedelijke activiteiten in vraag. In het licht van deze adviezen – waarin wordt aangedrongen op een concrete becijfering van de voor de ruimtelijke behoeften benodigde oppervlakte – beoordeelt het laatstgenoemde arrest de door de plannende overheid verstrekte verantwoording als ontoereikend, nadat is vastgesteld dat de in de toelichtingsnota bij het GRUP van 2017 opgenomen verantwoordingstabel (randnr. 19.4) slechts betrekking heeft op ongeveer 22 hectare en dat de mogelijkheid om de parkeeroppervlakte substantieel te reduceren de vraag oproept of de plannende overheid het gebied voor stedelijke activiteiten niet had kunnen verkleinen, ten voordele van andere bestemmingen. Het is met name wegens deze ontoereikende verantwoording dat het vernietigingsarrest van 2020 tot de schending van artikel 1.1.4 VCRO, het redelijkheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel besluit.

39. Zoals verzoekers terecht aanvoeren, diende de eerste verwerende partij in het bestreden besluit – waarmee het 50 hectare groot gebied voor stedelijke activiteiten wordt hernomen – een verantwoording te geven voor het ruimtebeslag van dit gebied, waarbij de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten worden geïnventariseerd en zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.

In het middel wordt aangevoerd dat de eerste verwerende partij onder meer artikel 1.1.4 VCRO, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht schendt door in het bestreden besluit “nog steeds” geen toereikende verantwoording voor het ruimtebeslag van het gebied voor stedelijke activiteiten te verstrekken.

Verzoekers hebben belang bij deze in het verzoekschrift voldoende duidelijk geformuleerde wettigheidskritiek, zodat de excepties van de tussenkomen partij (randnr. 31.1) verworpen worden.

40. Zoals vermeld (randnr. 19.4), is in de toelichtingsnota bij het GRUP van 2017 een verantwoordingstabel opgenomen. Blijkens deze tabel is er in totaal een oppervlakte van ongeveer 22 hectare nodig voor de maximaal toegelaten voetbalstadioninfrastructuur en aanhorigheden, zoals vijf oefenterreinen, een bufferbekken en bufferzones.

Hoewel dit op grond van het vernietigingsarrest van 2020 van de eerste verwerende partij kon worden verwacht, heeft zij bij het vaststellen van het bestreden besluit de verantwoordingstabel met betrekking tot ongeveer 22 hectare niet aangevuld met een verantwoording voor 28 hectare. Zij heeft integendeel – opvallend genoeg – de verantwoordingstabel in zijn geheel geschrapt (randnr. 24.3).

Aldus verstrekt de eerste verwerende partij bij het vaststellen van het bestreden besluit niet méér, doch juist minder verantwoording dan bij het vaststellen van het GRUP van 2017. De uitleg die voor de weglating van de verantwoordingstabel uit de toelichtingsnota wordt gegeven, meer bepaald dat de daarin opgenomen cijfers de Raad van State de indruk zouden geven bindend en bepalend te zijn, overtuigt niet. Het is immers vaste rechtspraak van de Raad van State dat een toelichtingsnota bij een ruimtelijk uitvoeringsplan geen verordenend karakter heeft. Overigens is zowel de toelichtingsnota bij het GRUP van 2017 als de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP door de eerste verwerende partij uitdrukkelijk bekendgemaakt als document “zonder verordenende kracht”.

41. De eerste verwerende partij stelt dat het in de verantwoordingstabel uit de toelichtingsnota bij het GRUP van 2017 vermelde totaalcijfer van ongeveer 22 hectare die nodig zijn voor de maximaal toegelaten voetbalstadioninfrastructuur en aanhorigheden nog steeds correct is. Voorts wijzen de eerste verwerende partij en de tussenkomende partij op de overdruk buffer die ongeveer 3 hectare groot is en op het feit dat het ruimtebeslag voor de parking beperkt is tot maximaal 5 hectare.

42. Als al de in het vorige randnummer bedoelde oppervlaktes worden samengeteld, blijft er nog steeds ongeveer 20 hectare van het gebied voor stedelijke activiteiten over. Het is niet onterecht dat verzoekers deze 20 hectare aanmerken als restgronden. Voor deze gronden liggen er immers – met de woorden van de tussenkomende partij – “meerdere opties open”. Weliswaar moet minimaal 2,5 hectare van het gebied voor stedelijke activiteiten worden voorbehouden voor kleine landschapselementen, doch voor het overige mag de vergunningverlenende overheid krachtens artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP op alle restgronden vergunning verlenen voor de oprichting van gebouwen voor “openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen” en de aanleg toestaan van “verharde ruimten”. Het laatstgenoemde artikel bevat geen beperking op het aandeel van de restgronden dat mag ingenomen worden door gebouwen en verharde ruimten. Het is enkel voor perceelsgedeeltes waarop geen gebouwen en verhardingen worden vergund dat het – ten opzichte van het GRUP van 2017 ongewijzigd gebleven – artikel 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften speelt, volgens hetwelk “de niet bebouwde of verharde delen worden ingericht als groene ruimte”.

43. De stelling van de eerste verwerende partij dat er voor de kwaliteitsvolle landschapsinkleding van het voetbalstadion en om reden van de veiligheidsrisico’s bij voetbalmatches nood is aan een onbebouwde open ruimte of een groenzone rond – wat in het bestreden besluit (randnr. 24.4) genoemd wordt – “de zone voor het stadion”, kan niet aanvaard worden als een toereikende verantwoording voor de oppervlakte van de restgronden, al was het maar omdat het bestreden GRUP deze gronden – zoals uit het vorige randnummer blijkt – niet bestemt tot onbebouwde open ruimte of groenzone.

44. De conclusie is dat de plannende overheid – opnieuw – geen afdoende verantwoording geeft voor het ruimtebeslag van het gebied voor stedelijke activiteiten, waarbij de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten worden geïnventariseerd en zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.

45. Aan de laatstgenoemde conclusie wordt geen afbreuk gedaan door de door de eerste verwerende partij en de tussenkomende partij aangehaalde omstandigheden dat een ruimtelijk uitvoeringsplan toekomstgericht is, dat de *footprint* van een stadion met maximaal 40.000 toeschouwers weinig verschilt van de *footprint* van een stadion met minder toeschouwers, dat de gebruiker van het stadion niet juridisch is verankerd en dat de parking verplicht meerlagig moet worden aangelegd en maximaal 10% van de totale oppervlakte van de zone voor stedelijke activiteiten mag innemen.

46. De besproken middelonderdelen zijn ontvankelijk en gegrond.

VIII. Omvang van de vernietiging

Standpunt van de partijen

47.1. Wat het bestreden GRUP betreft, stellen de eerste verwerende partij en de tussenkomende partij dat de eerste drie verzoekers alleszins geen belang hebben bij het aanvechten van andere deelgebieden dan het gebied voor stedelijke activiteiten. In voorkomend geval, dient een vernietiging van het GRUP te worden beperkt tot het laatstgenoemde gebied.

In hun laatste memories voegen de eerste verwerende partij en de tussenkomende partij toe dat niet in te zien valt op grond waarvan er een onverbreekelijke planologische samenhang zou zijn tussen het gebied voor stedelijke activiteiten en de zone voor gemengd bedrijventerrein.

47.2. Wat het onteigeningsplan en de onteigeningsmachtiging betreft, stellen de tweede verwerende partij en de tussenkomende partij dat de eerste drie verzoekers alleen belang hebben bij een nietigverklaring van het onteigeningsbesluit in zoverre dat betrekking heeft op hun percelen. Het blijkt immers niet welk belang zij zouden hebben bij het bestrijden van de inneming van percelen waarvan zij geen eigenaar zijn. In voorkomend geval, dient een vernietiging te worden beperkt tot de innemingen die de eerste drie verzoekers in eigendom hebben.

Beoordeling

48. In lijn met 's Raads vernietigingsarrest van 2020, moet worden vastgesteld dat er een onverbreekelijke planologische samenhang bestaat tussen het gebied voor stedelijke activiteiten, de zone “Gemengd bedrijventerrein Blankenbergse Steenweg” en de aan die zones palende zones waarin de aanleg van ontsluitingswegen is voorzien, te weten de zone “Gebied voor weginfrastructuur” en de strook van de Blankenbergse Dijk. Immers zijn de laatstgenoemde wegen bedoeld om het voetbalstadion en het gemengd bedrijventerrein te ontsluiten en stelt artikel 2.5, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften dat er in het gebied voor stedelijke activiteiten “een gemeenschappelijk parkeeraanbod” moet worden voorzien voor het voetbalstadion én het gemengd bedrijventerrein.

Gelet op deze onverbreekelijke planologische samenhang tussen alle deelgebieden dient het bestreden GRUP in zijn geheel te worden vernietigd. Het onteigeningsplan en de onteigeningsmachtiging dienen hetzelfde lot te ondergaan, daar zij ten gevolge van de vernietiging van het integrale GRUP hun onderliggende rechtsgrond verliezen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse regering van 22 januari 2021 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge-herneming-deelplan Blankenbergse Steenweg” en houdende

verlening aan de WVI van de machtiging tot onteigening van de in het bijhorend onteigeningsplan aangeduide percelen.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van de het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkommst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust