



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.388/1
van 31 december 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge – herneming – deelplan Blankenbergse Steenweg’

Op 1 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme 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 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge – herneming – deelplan Blankenbergse Steenweg'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 december 2020.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge – herneming – deelplan Blankenbergse Steenweg” definitief vast te stellen.

Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge – herneming” is definitief vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017.¹ De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, heeft dat besluit gedeeltelijk vernietigd bij arrest nr. 248.469 van 6 oktober 2020. Het thans voorgelegde ontwerpbesluit bevat de herneming, met gewijzigde inhoud, van het voornoemd gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de onderdelen van het deelgebied 7 “Sint-Pietersplas – Blankenbergse Steenweg” die het voorwerp zijn van het vernietigingsarrest.²

2.2. Het plan stelt opnieuw de bestemmingen “Gebied voor weginfrastructuur” (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften), “Gebied voor stedelijke activiteiten Blankenbergse Steenweg” (artikel 2), “Gemengd bedrijventerrein Blankenbergse Steenweg” (artikel 3) en “Park” (artikel 5) vast.

Ten opzichte van het bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 vastgestelde plan blijft de oppervlakte van de betrokken bestemmingszones ongewijzigd. De aanduiding van een buffer in overdruk in de zone “Gebied voor stedelijke activiteiten Blankenbergse Steenweg” (artikel 2.15) wordt uitgebreid.

In de stedenbouwkundige voorschriften worden ten opzichte van het vroegere plan enkele wijzigingen doorgevoerd:

- de parkeercapaciteit wordt verplicht gelaagd (artikel 2.5);
- de oppervlakte die de parking mag innemen wordt beperkt tot maximaal 10% van de totale oppervlakte van de zone voor activiteiten (artikel 2.5);

¹ Dat plan was een herneming van het bij besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 definitief vastgestelde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge”, dat gedeeltelijk werd vernietigd door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij o.m. arrest nr. 223.754 van 6 juni 2013 en arrest nr. 224.750 van 20 september 2013.

² Met name 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”.

- de aanwijzing van de gebruiker van het stadion wordt niet langer juridisch verankerd en er wordt voorzien in een stadion met een maximumcapaciteit van 40.000 toeschouwers (artikel 2.6);
- minimaal 5% van de zone voor stedelijke activiteiten moet worden voorbehouden voor kleine landschapselementen, ecologisch waardevolle ecotopen, bestaande corridors en stapstenen die niet behouden kunnen worden (artikel 2.11).

2.3. Gelijktijdig met het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is een onteigeningsplan opgemaakt, dat bijlage Ib bij het ontworpen besluit vormt. Aan de West-Vlaamse Intercommunale (WVI) wordt machtiging verleend voor het onteigenen van de gronden begrepen in dat onteigeningsplan.

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) gelezen in samenhang met artikel 66, tweede lid, van het decreet van 1 juli 2016 ‘tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten’.³⁻⁴

3.2. Daarnaast vindt het ontworpen besluit ook rechtsgrond in de volgende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’:

- artikel 13, §§ 1 en 3, respectievelijk voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden;⁵
- artikel 36ter, § 2, eerste lid, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, in een speciale beschermingszone, te vermijden.⁶

³ Zoals dat artikel van de VCRO geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016. Dat volgt uit artikel 66, tweede lid, van dat wijzigingsdecreet, op grond waarvan de Vlaamse Regering bepaalt hoe de inwerkingtreding van het decreet verloopt voor lopende planningsprocessen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen. De overgangsbepalingen die ter uitvoering daarvan zijn aangenomen, zijn opgenomen in artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen’.

⁴ Vanaf de betekening van het vernietigingsarrest nr. 248.469 van 6 oktober 2020 beschikt de Vlaamse Regering over een nieuwe termijn van 180 dagen, voorzien in artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, VCRO, om het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vast te stellen (RvS 20 juni 2017, nr. 238.579, nv Huyzentruyt Development & investments, nr. 28).

⁵ Zie bijvoorbeeld de artikelen 4.1 en 4.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁶ Sommige stedenbouwkundige voorschriften bevatten maatregelen om de inname te beperken van “ecologisch waardevolle ecotopen” en “met het oog op een geschikte leefomgeving voor de in het gebied aanwezige vleermuissoorten” (zie bijvoorbeeld de artikelen 2.10, 2.11, 2.14, 3.12, 3.13, 3.17 en 4.2 van de stedenbouwkundige voorschriften).

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,⁷ 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.

3.4. Voor de definitieve vaststelling van het gelijktijdig met het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakte onteigeningsplan, overeenkomstig de geldende bepalingen vóór de inwerkingtreding van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, en de bij artikel 2 van het ontwerp aan de WVI verleende machtiging tot onteigening, eveneens overeenkomstig de geldende bepalingen vóór de inwerkingtreding van het voornoemde decreet, kan een beroep worden gedaan op de overgangsregeling die is vervat in artikel 124, eerste lid, van dat decreet.

VORMVEREISTEN

4. Wat de naleving van de vormvereisten betreft, kan worden verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt in advies 62.192/1 over het ontwerp dat het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 is geworden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in de aanhef van het ontworpen besluit de verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen dienen te worden aangepast.

ALGEMENE OPMERKING

6.1. Met het arrest nr. 248.469 heeft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 gedeeltelijk vernietigd op grond van de volgende motieven:

“37.1. Artikel 2.6, laatste streepje, van de verordenende voorschriften van het bestreden GRUP (randnrs. 16.2.3 en 19.4) gaat er uitdrukkelijk van uit dat de ‘wedstrijd[en] van Club Brugge op de site Blankenbergse Steenweg [worden] georganiseerd’.

37.2. Daar de Jan Breydelsite ongeveer 21 hectare groot is en de clubbruggezone van het bestreden GRUP 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 de clubbruggezone in vraag. Nadat aldus in de drie adviezen bij het voorontwerp werd aangedrongen op een concrete becijfering van dit

⁷ Zie bijvoorbeeld art. 2.12 en 3.14 van de stedenbouwkundige voorschriften.

ruimtebeslag, heeft de plannende overheid bij het voorlopig vaststellen van het ontwerpplan verduidelijkt dat de parking in de clubbruggezone 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’.

39.1. De verwerende en de tussenkomenende partijen houden voor dat de plannende overheid het ontwerp-GRUP – met de woorden van het vaststellingsbesluit (randnr. 19.3.2) – ‘in overeenstemming met’ de kritiek van de provincieraad op de ‘bovenmaatse’ parking en het hiervoor (randnr. 17) geciteerde bezwaar heeft aangepast.

39.2. In het definitief vastgestelde GRUP is de grootte van de clubbruggezone ongewijzigd gebleven. In de toelichtingsnota heeft de plannende overheid een verantwoording verstrekt voor het ruimtebeslag van ongeveer 22 hectare van de clubbruggezone. Voor de overige 28 hectare van die zone (hierna: de overblijvende 28 hectare van de clubbruggezone) 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’.

39.3. De enige wijziging die de plannende overheid ten opzichte van het ontwerp-plan heeft doorgevoerd, is toe te laten dat de vergunningverlenende overheid vergunning geeft voor meerlagige parkeerinfrastructuur. Het voorzien van meerlagige parkeerinfrastructuur is echter geenszins een verplichting, zelfs niet voor een deel. Krachtens artikel 2.5, tweede lid, tweede zin, van de stedenbouwkundige voorschriften bij het definitief vastgestelde GRUP (randnr. 19.4) is het niet verboden dat de parking – voor zover de parkeerplaatsen ‘gegroepeerd’ worden – volledig op maaiveld wordt uitgevoerd en een oppervlakte van meer dan 21 hectare beslaat. Terecht werpen verzoekers op dat de plannende overheid aldus de door haar erkende problematiek van de “bovenmaatse” parking ten onrechte doorgeschoven heeft naar het projectniveau. Van een zorgvuldig plannende overheid kan immers worden verwacht dat ze hiervoor op planniveau een rechtszekere oplossing uitwerkt.

39.4. Het voorgaande klemt des te meer daar, zoals verzoekers in hun memorie van wederantwoord terecht aanvoeren, de mogelijkheid om de parkeeroppervlakte substantieel te reduceren de vraag oproept of de plannende overheid de clubbruggezone 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 de clubbruggezone de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten zorgvuldig te inventariseren, te controleren en tegen elkaar af te wegen.

[...]

42. Ten overvloede kan er aan worden toegevoegd dat de principiële ‘beslissingen van de stad Brugge van 10 januari 2020 (randnr. 20) de pertinentie van de hiervoor vastgestelde onwettigheden geenszins tegenspreken, wel integendeel. De stad Brugge blijkt nu immers in de clubbruggezone – tegen de tekst van de door het bestreden GRUP vastgestelde stedenbouwkundige voorschriften (randnr. 37.1) in – 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.”

6.2. Aan dat arrest wordt met het voorliggende ontwerp tegemoetgekomen op de volgende wijze:

- de parkeercapaciteit moet meerlagig worden uitgevoerd (artikel 2.5 van de stedenbouwkundige voorschriften);
- de oppervlakte die de parking mag innemen wordt beperkt tot maximaal 10% van de totale oppervlakte van de zone voor activiteiten (artikel 2.5);
- er wordt in de stedenbouwkundige voorschriften niet langer verwezen naar Club Brugge;
- er wordt voorzien in een stadion met een maximumcapaciteit van 40.000 toeschouwers (art. 2.6);
- 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 (artikel 2.11).

6.3. In het voornoemde arrest wordt tevens overwogen dat “de mogelijkheid om de parkeeroppervlakte substantieel te reduceren de vraag oproept of de plannende overheid de clubbruggezone 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), dat in de plaats is gekomen van de clubbruggezone, 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 de clubbruggezone” (zie randnr. 39.2 van voornoemd arrest), waarbij de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten worden geïnventariseerd en zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.

6.4. Voor zover aan dit laatste wordt voldaan, lijkt te kunnen worden aangenomen, op grond van de gegevens waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt, dat wordt tegemoetgekomen aan de bezwaren die in het voornoemde arrest van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, zijn geopperd. Het zal echter in voorkomend geval aan deze laatste toekomen om hierover op afdoende wijze uitspraak te doen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME