

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.815 van 30 juni 2025
in de zaak A. 240.075/X-18.474**

In zake : de VZW B.B.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marleen Ryelandt
 kantoor houdend te 8200 Brugge
 Gistelsesteenweg 472
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD BRUGGE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Guillaume Vyncke
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 september 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Brugge van 30 mei 2023 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Woonparken’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 juni 2025

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marleen Ryelandt, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Elliott Missault, die *loco* advocaten Steve Ronse en Guillaume Vyncke verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

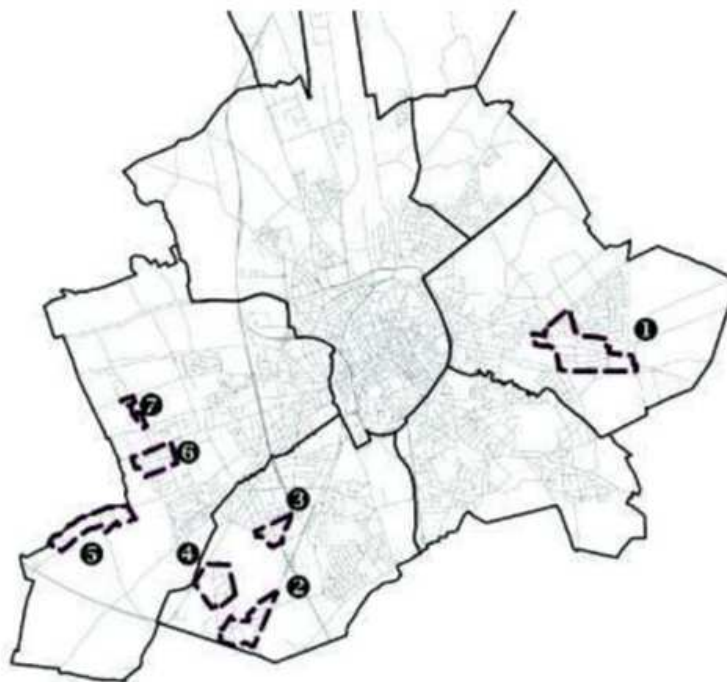
Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

3.1. De stad Brugge wenst voor zeven woonparkgebieden op haar grondgebied een gemeentelijk planinitiatief te nemen. Deze gebieden hebben overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust de bestemming woonpark.

Het betreft de woonparkgebieden in de deelgemeenten Sint-Kruis (woonpark (1) De Linde), Sint-Michiels (woonparken (2) Koning Albert I-laan, (3) Vogelzang en (4) Tillegem) en Sint-Andries (woonparken (5) Doornstraat, (6) Bremlaan en (7) Grote Moerstraat):



Met het voorgenomen gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Woonparken' (hierna: het gemeentelijk RUP) ligt de bedoeling voor een juridisch kader te bieden voor het in de woonparkgebieden te voeren ruimtelijk beleid, en daarbij onder meer het groene karakter ervan te consolideren.

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge keurt op 16 september 2019 de startnota voor het voorgenomen gemeentelijk RUP goed. Van 6 november 2019 tot en met 6 januari 2020 vindt over deze nota een publieke raadpleging plaats. Op 21 september 2020 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge de scopingnota goed, die in november 2020 wordt aangepast.

3.3. Op basis van een screeningsnota beslist het team Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid (hierna: het team-Mer) op 19 november 2020 dat voor het voorgenomen gemeentelijk RUP geen planmilieueffectrapport (plan-MER) moet opgesteld worden.

3.4. Op 5 oktober 2021 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP plaats.

3.5. Op 28 maart 2022 stelt de gemeenteraad van de stad Brugge het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.6. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 11 april 2022 tot 9 juni 2022 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt gehouden, worden twintig bezwaarschriften ingediend.

3.7. Op 13 juli 2022 verleent de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Brugge (hierna: de Gecoro) een advies over het plandossier.

3.8. Op 28 november 2022 stelt de gemeenteraad van de stad Brugge het ontwerp van het gemeentelijk RUP opnieuw voorlopig vast.

3.9. Van 19 december 2022 tot 16 februari 2023 vindt een tweede openbaar onderzoek over het ontwerp van het gemeentelijk RUP plaats, tijdens hetwelk 29 bezwaarschriften worden ingediend.

3.10. Op 8 maart 2023 verleent de Gecoro opnieuw een advies over het plandossier.

3.11. Met het bestreden besluit van 30 mei 2023 stelt de gemeenteraad van de stad Brugge het gemeentelijk RUP definitief vast.

3.12. De grafische plannen van de zeven deelgebieden, met bijhorende legende, zijn de volgende:

3.12.1. Deelgebied 1. 'Woonpark De Linde':



Legende

-  Art. I.1. Zone voor wonen
-  Art. I.2. Zone voor maatschappelijk nut (basisschool 'De Linde')
-  Art. I.3. Projectzone Kasteel Lodewijk Van Male
-  Overdruk - Verbod constructies
-  Art. I.4. Zone voor openbaar domein
-  Art. I.5. Zone voor park
-  Overdruk zone voor waterloop en 5m buffer (Maleleie)

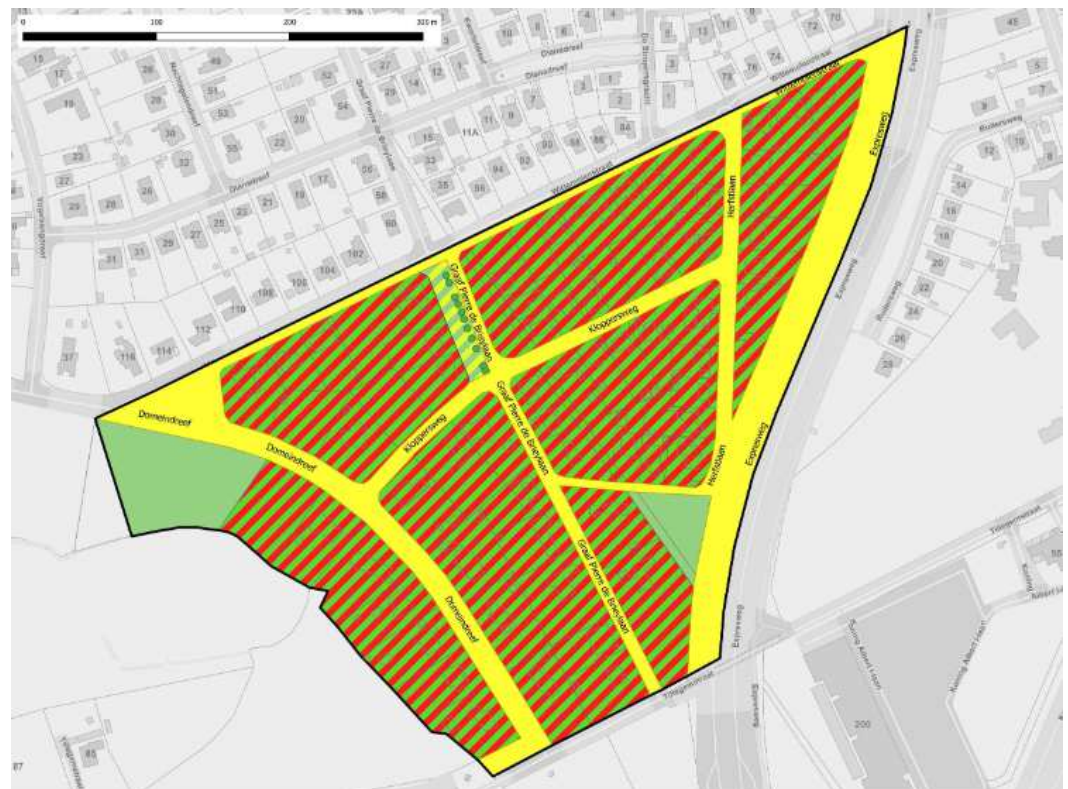
3.12.2. Deelgebied 2. 'Woonpark Koning Albert I-laan':



Legende:

-  Art. II.1. Zone voor wonen
-  Overdruk: uitdoofbeleid
-  Art. II.2. Projectzone Weinebrugge
-  Art. II.3. Zone voor openbaar domein
-  Art. II.4. Zone voor park
-  Overdruk dreef en waardevol hoogstammig groen
-  Overdruk fiets- en voetgangersverbinding
-  Overdruk zone voor waterloop met buffer 5m (Kerkebeek en Waterloop 2de categorie)

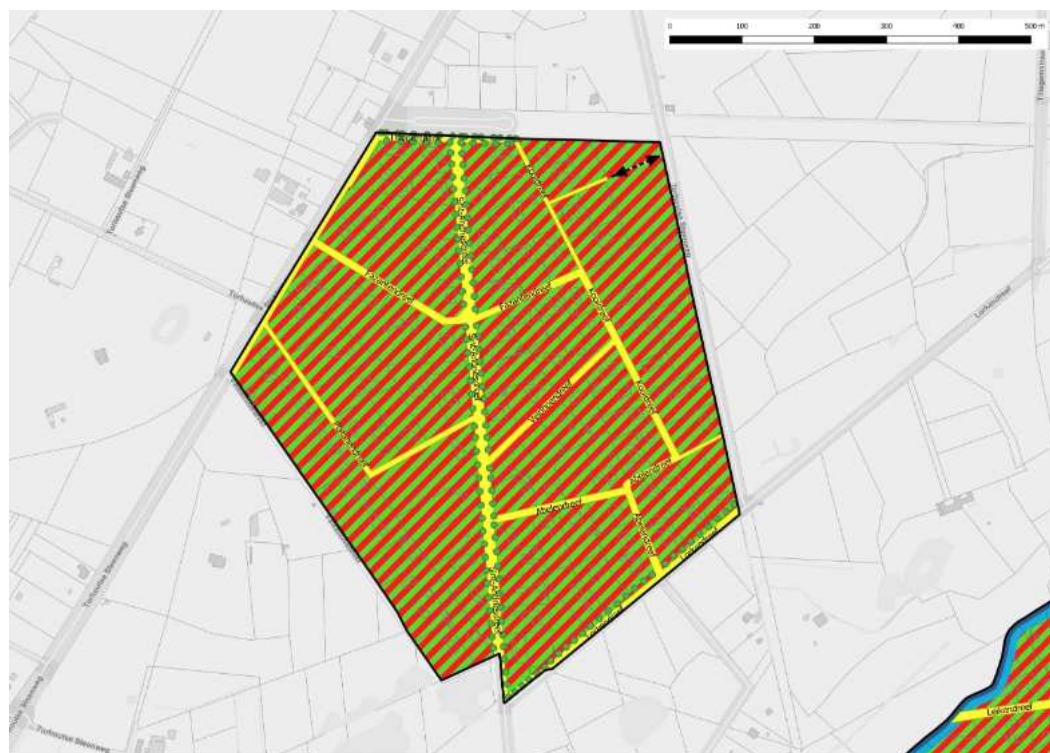
3.12.3. Deelgebied 3. 'Woonpark Vogelzang':



Legende:

-  Art. III.1. Zone voor wonen
-  Art. III.2. Zone voor openbaar domein
-  Art. III.3. Zone voor park
-  Art. III.4. Zone voor park
-  Overdruk dreef en waardevol hoogstammig groen

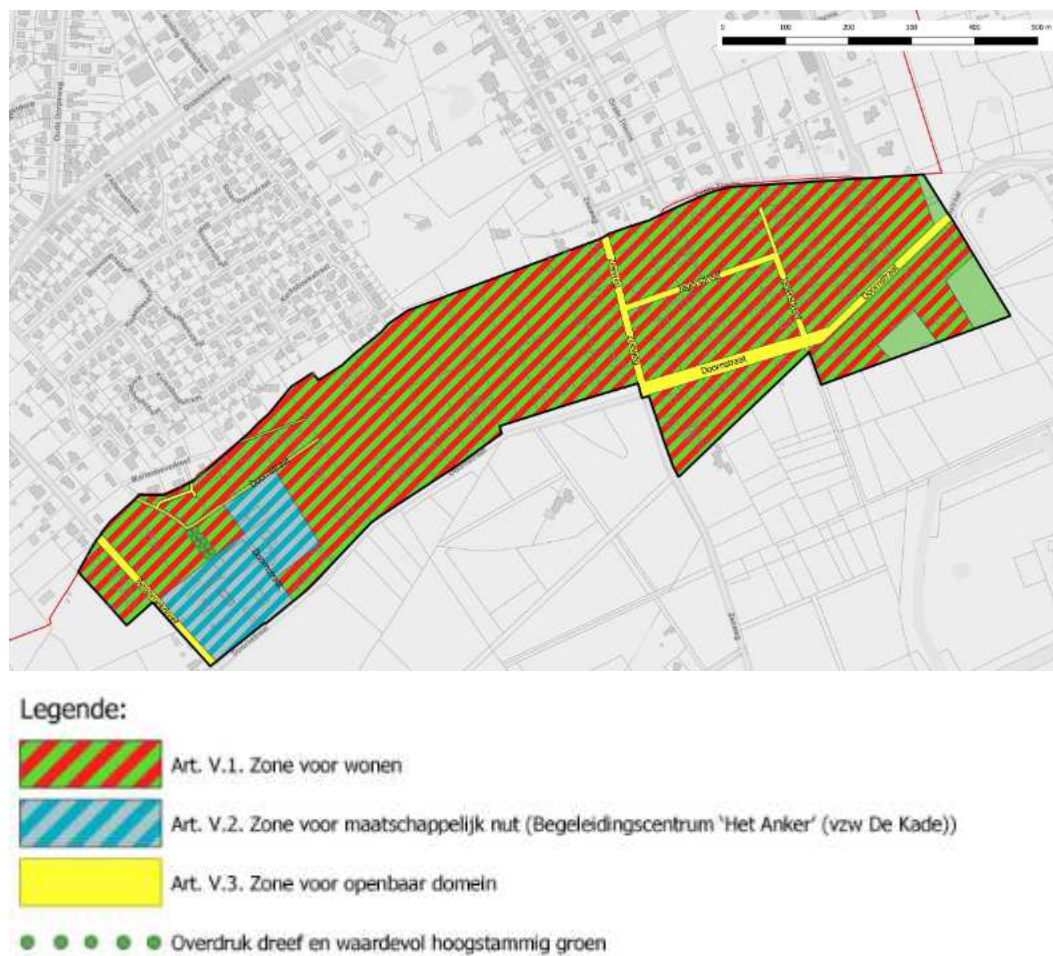
3.12.4. Deelgebied 4. 'Woonpark Tillegem':



Legende:

-  Art. IV.1. Zone voor wonen
-  Art. IV.2. Zone voor openbaar domein
-  Overdruk dreef en waardevol hoogstammig groen
-  Overdruk fiets- en voetgangersverbinding

3.12.5.1. Deelplan 5. 'Woonpark Doornstraat':



3.12.5.2. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt toegelicht dat de “Mariënhovedreef” in dit deelplan uit meerdere delen en vertakkingen bestaat:



Aanduiding van het statuut van de Mariënhovedreef

Volgens de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP is enkel de in geel aangeduide vertakking volledig privaat, en zijn de rood ingekleurde gedeelten openbare wegenis en de oranje gekleurde delen openbaar domein.

3.12.6. Deelgebied 6. 'Woonpark Bremlaan':



Legende:

-  Art. VII.1. Zone voor wonen
-  Art. VII.2. Zone voor openbaar domein

3.13.1. De inrichtingsvoorschriften van de ‘Zone voor wonen’ van de onderscheiden deelplannen, bepalen onder meer:

“Inplanting volumes:

- Alle volumes moeten worden gebouwd binnen de bouwzone. De bouwzone wordt bepaald na de opmaak van een VTA [*visual tree assessment*]-document.
- Er mogen geen constructies worden voorzien binnen de 1,5 x kroonprojectie van de te behouden waardevolle bomen, dit ter bescherming van het onderliggende wortelgestel. Indien constructies wel binnen deze projectie zouden vallen dan moet in eerste instantie de constructie worden verplaatst. Als laatste alternatief kan de betreffende boom worden geroid. Wegeniswerken en strikt noodzakelijke toegangspaden kunnen wel binnen de 1,5 x kroonprojectie worden aangelegd. Wegen en paden moeten technisch zo worden aangelegd dat er geen negatieve impact is op de bomen en groen.
- Bouwen in tweede lijn kan niet, maar kan enkel mits anders beoordeeld en gemotiveerd na de opmaak van een VTA-document. Een perceel moet een breedte hebben van minstens 20 m.”

3.13.2. In de toelichting bij deze voorschriften wordt gesteld:

“Kroonprojecties van de waardevolle bomen mogen niet binnen de bouwzone komen.

Als een hoofdgebouw op zo’n manier wordt ingeplant dat de bouwlijn gelegen is achter de achtergevellijn van andere gebouwen en bijgevolg een tweede bouwlijn creëert, dan spreekt men van een tweede bouwvleugel. Dit om de groen- en boszones op de diepere percelen te vrijwaren. Na de opmaak van een VTA-document kan worden geoordeeld dat het beter is om in tweede lijn te bouwen om de natuurwaarden te respecteren en te versterken. De VTA moet aldus ook aanvaard worden door het stadsbestuur en de beoordelende overheid en diensten.

De bebouwing in tweede lijn moet dan ook een meerwaarde betekenen in het behoud en vergroten van het bosareaal. Deze waardevolle, in het VTA-document aangeduide, groenzones mogen in de toekomst geen aanleiding geven tot het verder verkavelen of bebouwen. Deze waardevolle delen moeten deel uitmaken van de nieuw te creëren percelen/kavels en mogen geen afzonderlijk perceel/kavel zijn.

De bedoeling ervan is om creatieve en kwalitatieve alternatieve oplossingen mogelijk te maken waarbij de essentiële uitgangspunten van het RUP (nl. behoud en bescherming van het groen woonpark-karakter) worden gerealiseerd.

De afwijking van verbod om te bouwen in tweede lijn mag niet leiden tot het uitfasen van de essentiële doelstellingen van het RUP en het verder verkavelen en versnipperen van het groen karakter van de woonparken en het realiseren van traditionele woon/bouwprojecten binnen de woonparken.”

3.13.3. In artikel 0.11 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP wordt het VTA-document als volgt gedefinieerd:

“*Visual Tree Assessment*. Dit is een boomeffectenanalyse en inventarisatie, opgemaakt door een erkend boomverzorger (*European Tree Worker*). Dit met een methode die werd ontwikkeld om bomen te onderzoeken op eventuele gebreken die kunnen leiden tot breuk. Aan de hand van dit VTA-document kan aangetoond en nagegaan worden welke bomen aanwezig zijn en in welke staat deze verkeren. Van hieruit kan een beheer worden opgesteld voor het bomenbestand. Deze gegevens kunnen ook gebruikt worden om een waardebepaling op te maken en zo eventuele waardevermindering door schade van derden te berekenen. Een plan toont dan de meest ideale zone om te bouwen en om de werf te organiseren waarbij rekening wordt gehouden met de informatie van de VTA op korte en lange termijn.”

3.13.4. Artikel 0.12 ‘inrichtingsstudie’ van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP bepaalt:

“Inrichtingsstudie

Een aanvraag voor een [o]mgevingsvergunning of een informatievraag voor een project met een belangrijke ruimtelijke impact, moet een inrichtingsstudie bevatten.

Deze inrichtingsstudie is nodig bij plek specifieke projecten.

Bij het samenvoegen van verschillende percelen gelegen in verschillende bestemmingszones is het toegelaten om aan te sluiten op aanpalende volumes om tot een kwalitatief en aansluitend geheel te komen, mits evenwel architecturaal verantwoord en kaderend in een totaalproject en na opmaak en goedkeuren van een inrichtingsstudie voor de volledige projectzone.

Na de opmaak en goedkeuring van een inrichtingsstudie kan bij uitwerking van een architecturaal ontwerp tijdens de procedure van aanvraag tot omgevingsvergunning dan gemotiveerd een afwijking worden aangevraagd zoals de Vlaamse codex ruimtelijke ordening voorziet in artikel 4.4.1. dit onder voorbehoud van de resultaten van een eventueel in te richten openbaar onderzoek, de nodige in te winnen adviezen en de beoordeling op basis van de goede ruimtelijke ordening.

In een [i]nrichtingsstudie moet minstens aandacht zijn voor:

- een zuinig en optimaal gebruik van de maximum bebouwbare oppervlakte
- een ruimtelijk samenhangend en architecturaal geheel van bestaande en nieuwe bebouwing binnen de volledige projectzone.
- een ruimtelijk kwalitatieve relatie tussen bebouwing en open ruimte
- een minimale versnippering van de vrij te houden open ruimte
- veiligheid, sociale controle
- minimale hinder t.a.v. de omgeving
- kindvriendelijkheid door speelruimte en/of spelprikkels en een veilige en kindvriendelijke aansluiting op de omgeving te voorzien
- visuele relaties (architectuur, landschap)
- een kwalitatieve integratie van de verschillende verkeersstromen
- een efficiënt en zuinig ruimtegebruik voor de nodige parkeervoorzieningen
- aanleg en inrichting van de vrij te houden groene ruimte in functie van harmonisch parkbeheer.”

In de toelichting bij deze stedenbouwkundige voorschriften wordt gesteld:

“De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid in functie van de beoordeling van de aanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag van stedenbouwkundige vergunning en wordt als zodanig meegestuurd aan de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van de aanvragen.

Elke nieuwe aanvraag kan een bestaande, aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie bevatten.

Er kunnen afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Uiteenzetting van het eerste en het tweede middel

4.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 5.1.0 en 6.1.2.1.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen’ (hierna: het inrichtingsbesluit), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), en van het redelijkheids-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij bekritiseert dat de breedte van de woonpercelen in de woonparkgebieden, die met het bestreden gemeentelijk RUP worden afgebakend, na het eerste openbaar onderzoek van 40 m naar 20 m werd gebracht, en dat wordt toegelaten om in die gebieden in de tweede bouwlijn te bouwen wanneer een VTA-document dit toelaat. Zij meent dat op die manier de doelstelling van het gemeentelijk RUP tot behoud van het groene karakter zal worden uitgehold. In de stedenbouwkundige voorschriften worden de termen “VTA-document” en “bomeneffectenanalyse” door elkaar gebruikt, terwijl het om verschillende documenten gaat. In elk geval blijkt uit de scopingnota dat het bouwen in de tweede bouwlijn zoveel mogelijk moet vermeden worden. Het is ondenkbaar en ongeloofwaardig dat een aanvrager een VTA-document zal voorleggen waaruit blijkt dat er geen bomen kunnen en mogen worden gekapt. Het

op algemene wijze mogelijk maken van het bouwen in tweede bouwlijn gaat in tegen het opzet van het gemeentelijk RUP.

4.2. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat de door haar betwiste stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP inzake de toegelaten perceelsbreedte en de mogelijkheid tot het bouwen in de tweede bouwlijn, een aantasting van de bepalingen van het inrichtingsbesluit met betrekking tot de woonparken inhouden.

Voorts stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij zich niet verweert tegen haar argument inzake de perceelsbreedte. Er kan niet worden uitgemaakt wat de meest ideale zone om te bouwen is. Het VTA-document gaat uit van de bouwheer en dient vergeleken te worden met het plan van een architect. De verwerende partij verschaft zich als vergunningverlenende overheid de vrijheid “om percelen binnen een woonpark in te vullen”.

5.1. Het tweede middel, dat de verzoekende partij “in ondergeschikte orde” ten opzichte van het eerste middel aanvoert, is afgeleid uit de schending van het rechtszekerheids-, redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij herhaalt dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen het VTA-document en een “bomeneffectenanalyse”, en meent dat het document in ieder geval niet als een objectief stuk te beschouwen is, nu het in opdracht van een aanvrager wordt opgesteld en dient beoordeeld te worden door de vergunningverlenende overheid, die ter zake over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Wat het bouwen in de tweede bouwlijn betreft, heeft de Gecoro voorwaarden vooropgesteld op basis van de resultaten van een VTA-onderzoek, die in de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP niet werden opgenomen. De beoordeling van een en ander wordt doorgeschoven naar het vergunningsniveau.

5.2. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie dat de mogelijkheid bestaat dat voor ontwikkelingsaanvragen geen openbaar onderzoek meer zal gehouden worden, zodat aan haar iedere vorm van inspraak wordt ontnomen met betrekking tot “het invullen van de percelen in woonparken”.

Beoordeling

6. In zoverre het middel is afgeleid uit een schending van de formelemotiveringswet is het onontvankelijk. Deze wet vindt immers op het bestreden gemeentelijk RUP, dat reglementair van aard is, geen toepassing.

Het inrichtingsbesluit is van toepassing op gewestplannen, niet op RUP's. In zoverre de schending van het inrichtingsbesluit door het gemeentelijk RUP wordt aangevoerd, is het middel evenzeer onontvankelijk.

7.1. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP een uitholling van de doelstelling van dit plan tot behoud van het groene karakter zouden inhouden, met haar enkele kritiek op de door het gemeentelijk RUP vooropgestelde breedte van de woonpercelen van minstens 20 m, en op de mogelijkheid om in de tweede bouwlijn te bouwen wanneer een VTA-document – dat door een erkend boomverzorger wordt opgesteld en de meest ideale zone bepaalt om te bouwen en om de werf te organiseren (randnummer 3.13.3) – zulks toelaat (randnummer 3.13.1). In zoverre het betoog van de verzoekende partij opportunistiek betreft, toont zij daarmee de onwettigheid van het bestreden besluit niet aan.

7.2. Evenmin toont de verzoekende partij aan dat een en ander onduidelijk of rechtsonzeker zou zijn, en ten onrechte naar het vergunningsniveau zou worden doorgeschoven. Het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de

vergunningverlenende overheden bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Daarenboven vereisen de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 0.12 van het gemeentelijk RUP (randnummer 3.13.4) dat bij een aanvraag tot omgevingsvergunning een inrichtingsstudie wordt gevoegd.

7.3. Voorts blijkt er geen discrepantie te bestaan tussen het advies van de Gecoro en de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP inzake het VTA-document en het bouwen in de tweede bouwlijn. De Gecoro huldigt het standpunt dat bouwen in de tweede bouwlijn in de woonparkgebieden principieel niet kan worden toegestaan, en dat hiervan enkel kan afgeweken worden onder de voorwaarde dat “dit grondig beoordeeld en gemotiveerd wordt na de opmaak van een VTA-document dat deskundig is opgemaakt en aldus ook aanvaard wordt door het stadsbestuur en de beoordelende overheid en diensten”. De Gecoro vervolgt dat “de essentiële uitgangspunten van het RUP (nl. behoud en bescherming van het groen woonpark-karakter)” moeten worden in acht genomen, en dat toegestane afwijkingen op het verbod om in de tweede bouwlijn te bouwen, niet mogen resulteren in “het uitfasen van de essentiële doelstellingen van het RUP en het verder verkavelen en versnipperen van het groen karakter van de woonparken en het realiseren van traditionele woon/bouwprojecten binnen de woonparken”.

In de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP is voor elk van de zeven deelgebieden van het gemeentelijk RUP bepaald dat “[b]ouwen in tweede lijn [...] niet [kan]”, tenzij “mits anders beoordeeld en gemotiveerd na de opmaak van een VTA-document”. Dit stedenbouwkundig voorschrift en de daarbij horende toelichting (randnummer 3.13.2) dienen als een voldoende doorvertaling van het advies van de Gecoro in het gemeentelijk RUP begrepen te worden.

7.4. Eerst in haar memorie van wederantwoord, en derhalve op laattijdige en onontvankelijke wijze, voert de verzoekende partij aan dat “de mogelijkheid bestaat” dat voor ontwikkelingsaanvragen geen openbaar onderzoek

meer zal worden gehouden, zodat aan haar “iedere vorm van inspraak inzake het invullen van de percelen in woonparken eigenlijk [wordt] ontnomen”.

8. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

9. Het eerste en het tweede middel worden verworpen.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het derde middel

10. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 5.1.0 en 6.1.2.1.4 van het inrichtingsbesluit, de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, alsook van het redelijkheids-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het middel heeft betrekking op de Mariënhovedreef van het deelgebied 5. ‘Woonpark Doornstraat’ van het gemeentelijk RUP (zie randnummers 3.12.5.1 en 3.12.5.2).

Beoordeling

11. Het deelgebied 5 ‘Woonpark Doornstraat’ werd vernietigd bij ’s Raads arrest nr. 263.814 van 30 juni 2025. De verzoekende partij heeft geen belang meer bij het middel dat enkel op dit deelgebied betrekking heeft.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van

24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig juni tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement