

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.576 van 26 januari 2026
in de zaak A. 240.853/X-18.543**

In zake :

1. XXXX
2. XXXX
3. XXXX
4. XXXX
5. XXXX
6. XXXX
7. XXXX
8. XXXX
9. XXXX
10. XXXX
11. XXXX

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Astrid Lippens
kantoor houdend te 9000 Gent
Nieuwebosstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD BRUGGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bert Van Herreweghe en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partij:

de NV CLUB BRUGGE DEVELOPMENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Matthias Strubbe
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 december 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Brugge van 28 augustus 2023 tot definitieve vaststelling van de wijziging van hoofdstuk 4 ‘aanleggen van parkeerruimtes en fietsstallingen bij bouwwerken’ van deel 2 ‘Bouwwerken, constructies en dergelijke’ van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen’ van de stad Brugge.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 259.855 van 24 mei 2024 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

De verwerende partijen en de tussenkomen de partij hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De nv Club Brugge Development heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 januari 2026.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Astrid Lippens en Milo Vandekerckhove, die verschijnen voor de verzoekende partijen, advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Pieter-Jan Defoort, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend 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 op 25 januari 2011 door de gemeenteraad van de stad Brugge vastgestelde en op 7 april 2011 door de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen (hierna: de deputatie) goedgekeurde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen’ (hierna: de verordening) is van toepassing op het hele grondgebied van de stad Brugge.

De verordening wijdt een afzonderlijk hoofdstuk aan het aanleggen van parkeerruimtes en fietsstallingen bij bouwwerken (deel 2, hoofdstuk 4). Na een inleiding, waarin de ‘principes van het parkeerbeleid’ worden uiteengezet, voorziet de verordening in artikel 11 een aantal minimumnormen voor diverse types van projecten. Deze minimumnormen zijn in sommige gevallen kwantitatief bepaald, in de vorm van een bepaald aantal minimum te voorziene parkeerplaatsen dat bepaalbaar is op grond van een kwantitatief criterium, zoals het aantal woningen, de vloeroppervlakte of het aantal kamers of bedden. Er zijn minimumnormen voor woongebouwen (§1), handelsgebouwen (§2), industriële en ambachtelijke gebouwen (§3), kantoorgebouwen, autoherstelplaatsen, kinderdagverblijven (§4), hotels (§5), ziekenhuizen (§7) en studentenkamers (§9). In andere gevallen is bepaald dat er een concrete beoordeling dient te gebeuren op basis van een mobiliteitsnota of schoolvervoerplan. Dat is het geval voor openbare inrichtingen bij nieuwbouw (§6) en voor schoolgebouwen (§8). Artikel 12 voorziet in een aantal afwijkingen; artikel 13 bevat voorschriften over de vergroening en artikel 14 bevat bepalingen over de opmaak van mobiliteitsstudies en een mobiliteitsnota. Het kwestieuze hoofdstuk 4 van de verordening luidt aanvankelijk meer bepaald als volgt:

“Hoofdstuk 4: aanleggen van parkeerruimtes en fietsstallingen bij bouwwerken

Principes van het parkeerbeleid:

A. Algemeen

In het kader van het stedelijk mobiliteitsbeleid is het voorzien van voldoende parkeerplaatsen voor wagens en fietsen heel belangrijk; dit zowel bij nieuwbouw als bij herbouwen. De parkeergelegenheid wordt voorzien op het terrein van het bouwperceel [voetnoot 19: behoudens afwijkingen zoals vermeld onder artikel 12 van deze verordening].

Er wordt naar gestreefd grotere parkeerruimtes te stimuleren voor meervoudig gebruik ’s avonds en tijdens de weekends en/of schoolvakanties.

Voor fietsstallingen is het uitgangspunt dat deze steeds overdekt, veilig en comfortabel zijn. Het betreft fietsstallingen met een minimum asafstand van 0,50m tussen de fietsen, zodanig dat elke stalplaats in de praktijk ook effectief kan gebruikt worden door elk type fiets. Een type fietsstalling afwisselend hoog en laag met een asafstand tussen de 0,30 en 0,40m is eveneens aanvaardbaar. Fietsstallingen bevinden zich bij voorkeur op een voor de fietser strategische plaats op de gelijkvloerse verdieping.

B. Specifieke bepalingen voor de binnenstad

Voor de binnenstad wordt een onderscheid gemaakt tussen parkeren voor bewoners enerzijds en parkeren voor bezoekers/personeel van handelszaken/niet-bewonersprojecten anderzijds. Voor de binnenstad wordt immers uitgegaan van een duurzaam mobiliteitsbeleid, teneinde de leefbaarheid van de binnenstad te garanderen. Dit betekent dat in de eerste plaats parkeerruimte voor bewoners noodzakelijk is om de woonfunctie te stimuleren. Bij elk project met een woonfunctie zijn bijgevolg eigen en voldoende parkeerplaatsen noodzakelijk [voetnoot 22: behoudens de afwijking van artikel 12 § 2]. Dit dient te gebeuren op het terrein van het bouwperceel. Voor projecten zonder woonfunctie worden er in de binnenstad geen verplichte normen voor parkeerplaatsen opgelegd [voetnoot 23: zie artikel 12, § 3]. Voor de bereikbaarheid van deze projecten voor personeel en gebruikers wordt uitgegaan van duurzame verplaatsingsvormen zoals de fiets en het openbaar vervoer én voor andere parkeerlocaties en -formules. Voor niet-woonprojecten dienen, in het bijzonder voor het personeel, op het terrein van het bouwperceel wel voldoende comfortabele overdekte fietsstallingen voorzien te worden behoudens de afwijking van artikel 12 § 2.

Artikel 10

De hiernavolgende normen zijn van toepassing op nieuwbouw, herbouwen, verbouwen met volume-uitbreiding en functiewijziging, wanneer het perceel voldoende groot is om parkeerplaatsen en fietsstallingen in te richten.

Onder brutovloeroppervlakte wordt verstaan de som van de vloeroppervlakte voor alle bouwlagen, met inbegrip van de buitenmuren of vergelijkbare bouwdelen, uitgezonderd de vloeroppervlakte die uitsluitend wordt bestemd voor parkeerplaatsen.

Artikel 11

De minimumnormen worden als volgt bepaald voor:

§1. Woongebouwen

- Voor een nieuwbouw eengezinswoning van minder dan 150m² brutovloeroppervlakte: 1 parkeerplaats en 2 fietsstallingen.
- Voor een nieuwbouw eengezinswoning van meer dan 150m² brutovloeroppervlakte: 2 parkeerplaatsen en 2 fietsstallingen.
- Voor een meergezinswoning: 1,33 parkeerplaatsen en 1,33 fietsstallingen per woongelegenheid.
- Bij gebouwen voor bejaarden/woon- en zorgcentra: 1 parkeerplaats en 2 fietsstallingen per 3 woongelegenheden.
- Bij sociale woningbouw: minimum 1 parkeerplaats en 2 fietsstallingen per woongelegenheid.

§2. Handelsgebouwen

Hieronder vallen alle gebouwen waar er producten of diensten verkocht/verhuurd worden en waarbij de commerciële functie de hoofdfunctie is.

- Eén parkeerplaats en één fietsstalling per 50m² brutovloeroppervlakte.
- Bovendien moet elke inrichting met een brutovloeroppervlakte van meer dan 500m² beschikken over een op het terrein van het bouwperceel gelegen laad- en losplaats, inclusief een parkeerplaats voor een vrachtwagen.

§3. Industriële en ambachtelijke gebouwen en loodsen

- Eén parkeerplaats en één fietsstalling per 100m² brutovloeroppervlakte.
- Elk industrieel of ambachtelijk bedrijf met meer dan 500m² brutobedrijfsvloeroppervlakte moet bovendien beschikken over een op private grond gelegen laad- en losplaats, inclusief een parkeerplaats voor een vrachtwagen.

§4. Kantoorgebouwen - Autoherstelwerkplaatsen - Kinderdagverblijven

- Eén parkeerplaats en één fietsstalling per 50m² brutovloeroppervlakte.

§5. Hotels

- Eén parkeerplaats en één fietsstalling per drie hotelkamers.

§6. Openbare inrichtingen bij nieuwbouw

- Voor zover niet voldaan wordt aan de voorwaarden bepaald onder artikel 14 § 1 moet voor bijvoorbeeld schouwburgen, bioscopen, concertgebouwen, bibliotheken, culturele centra, enz... steeds een toelichtende mobiliteitsnota opgemaakt worden. Deze toelichtende mobiliteitsnota, die minimaal gegevens bevat over de te verwachten verkeersgeneratie, het parkeren van wagens en van fietsen van zowel personeel als bezoekers, over de aanwezigheid van openbaar vervoer, moet toegevoegd worden aan de stedenbouwkundige aanvraag.

§7. Ziekenhuizen en klinieken

- Eén parkeerplaats en één fietsstalling per vier bedden.

§8. Schoolgebouwen:

- Voor nieuwbouw of herbouwen van schoolgebouwen moet een schoolvervoersplan opgemaakt worden en bijgevoegd bij de stedenbouwkundige aanvraag. Een schoolvervoersplan bevat minimaal al de gegevens over hoe het verkeer en het parkeren van wagens en van fietsen voor personeel en studenten opgelost zal worden, in combinatie met het openbaar vervoer.
- Voor uitbreidingen van schoolgebouwen is dezelfde vereiste van toepassing.

§9. Studentenkamers

- Eén parkeerplaats per 5 studentenkamers en één fietsstalling per studentenkamer.

Artikel 12

Mogelijke afwijkingen van artikel 11:

§1. Voor de rand:

Indien het niet mogelijk is het vereiste aantal garages of parkeerplaatsen en fietsstallingen op het terrein van het bouwperceel zelf in te richten, kan een stedenbouwkundige vergunning worden afgegeven als de aanvrager het bewijs levert dat hij op een ander perceel, gelegen binnen een omtrek van 500m, de nodige parkeerplaatsen of garages en fietsstallingen heeft aangelegd of gebouwd of heeft laten aanleggen of bouwen.

§2. Voor de Brugse binnenstad, Christus-Koning en Lisseweegse dorpskom:

Er kan van deze normen afgeweken worden om ruimtelijke en om kunsthistorische redenen.

§3. Voor de Brugse binnenstad:

Inzake artikel 11§ 2 tot en met § 7 zijn de normen facultatief voor wat de parkeerplaatsen betreft voor gemotoriseerd verkeer. In dat geval dient in de mobiliteitsstudie van artikel 14 § 1 of de mobiliteitsnota van artikel 14 § 2

voor tewerkgesteld personeel aangetoond te worden dat er tijdens de werkuren voldoende alternatieven zijn *qua* fietsen en aanbod openbaar vervoer en hoe deze gestimuleerd worden.

§4. project is gelegen aan een openbaar vervoersknooppunt:

Een afwijking kan tevens worden verleend indien het project is gelegen aan een openbaar vervoersknooppunt

Artikel 13

Bij het aanleggen of uitbreiden van gegroepeerde parkeerplaatsen dient met het groenaspect van het terrein rekening gehouden te worden. Daarom moet 1 hoogstammige boom aangeplant worden per 5 parkeerplaatsen. De groenaanleg kan eventueel gegroepeerd worden in functie van de goede ruimtelijke ordening.

Artikel 14

§1. mobiliteitsstudie

Voor bouwwerken die aan onderstaande voorwaarden voldoen dient bij de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning verplicht een mobiliteitsstudie toegevoegd te worden:

- projecten met ten minste 200 parkeerplaatsen, of het wijzigen van een bestaande parkeergelegenheid waarbij telkens het aantal parkeerplaatsen door de wijziging de drempel van 200 parkeerplaatsen of een veelvoud ervan overschrijdt;
- projecten met ten minste 150 woongelegenheden;
- projecten met gebouwen of gebouwencomplexen voor handel, horeca, kantoorfuncties en diensten van ten minste 7.500 m², of het uitbreiden van dergelijke gebouwen of gebouwencomplexen, als de totale brutovloeroppervlakte door die uitbreiding de drempel van 7.500 m² of een veelvoud ervan overschrijdt;
- projecten met gebouwen of gebouwencomplexen voor de vestiging van industrie, KMO en ambacht van ten minste 10.000 m², of het uitbreiden van dergelijke gebouwen of gebouwencomplexen, als de brutovloeroppervlakte door die uitbreiding de drempel van 10.000 m² of een veelvoud ervan overschrijdt.

De verplichting tot het opstellen van een mobiliteitsstudie binnen de bouwaanvraag geldt niet:

- als het project is onderworpen aan een milieueffectenrapportage (MER) waarin de te verwachten of mogelijke mobiliteitseffecten van dat project al worden geanalyseerd en geëvalueerd;
- als het project deel uitmaakt van een verkavelingsproject waarvoor een verkavelingsvergunning werd verleend waarbij een mobiliteitsstudie werd gevoegd bij de verkavelingsaanvraag.

De mobiliteitsstudie dient te voldoen aan de voorwaarden van bijlage 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2009 houdende de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanv[r]aag voor een stedenbouwkundige vergunning.

§2. Onafgezien het schoolvervoerplan zoals vermeld in artikel 11 § 8 en de mobiliteitsstudie vermeld in artikel 14 § 1, dient voor elk bouwdoossier met een mobiliteitsimpact bij het aanvraagformulier een korte toelichtende mobiliteitsnota gevoegd te worden, waarin minstens de berekeningen van

de noodzakelijke parkeerplaatsen en fietsstallingen zijn vermeld en de verkeerscirculatie wordt toegelicht, evenals de maatregelen die genomen worden om het gebruik van de fiets en/of het openbaar vervoer te bevorderen. Deze mobiliteitsnota maakt verplicht deel uit van de ‘verklarende nota van de architect’ zoals vermeld onder artikel 54 § 5.”

3.2. De nv Club Brugge Development dient op 8 maart 2021 bij de tweede verwerende partij een omgevingsvergunningsaanvraag in voor de bouw en exploitatie van een voetbalstadion op de Olympiasite te Brugge (deelgemeente Sint-Andries), waar zich sinds 1974 het Jan Breydelstadion (voorheen Olympiastadion) bevindt.

Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust is de Olympiasite grotendeels gelegen in een gebied voor dagrecreatie en voor een beperkt gedeelte in woongebied.

De vergunningsaanvraag behelst de afbraak van het Jan-Breydelstadion, de bouw en exploitatie van een voetbalstadion voor 40.116 toeschouwers, en omvat tevens de aanleg van een parkzone die voor het publiek toegankelijk is, behalve op de wedstrijddagen waarop het park gedeeltelijk dient als parking.

De verzoekende partijen zijn allen woonachtig in de omgeving van de Olympiasite.

3.3. Op 6 oktober 2021 verleent de tweede verwerende partij de omgevingsvergunning onder voorwaarden.

3.4. Met zijn arrest nr. RvVb-A-2223-0506 van 2 februari 2023 vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) de voormelde omgevingsvergunning. De vergunning wordt strijdig geacht met de in de verordening opgenomen rechtsregel die bepaalt dat de parkeergelegenheid op het bouwperceel zelf gerealiseerd moet worden. Desbetreffend wordt in dit arrest het volgende overwogen:

“Hoofdstuk 4 van de Brugse Verordening bevat de reglementering van het ‘aanleggen van parkeerruimtes en fietsstallingen bij bouwwerken’. De regeling vangt aan met een uiteenzetting van de ‘principes van het parkeerbeleid’. Onder titel A worden de algemene principes weergegeven, onder B ‘specifieke bepalingen voor de binnenstad’.

Titel A luidt:

‘ ...

In het kader van het stedelijk mobiliteitsbeleid is het voorzien van voldoende parkeerplaatsen voor wagens en fietsen heel belangrijk; dit zowel bij nieuwbouw als bij herbouwen. De parkeergelegenheid wordt voorzien op het terrein van het bouwperceel [behoudens afwijkingen zoals vermeld onder artikel 12 van deze verordening]. Er wordt naar gestreefd grotere parkeerruimtes (...) te stimuleren voor meervoudig gebruik ’s avonds en tijdens de weekends en/of schoolvakanties (...).

Voor fietsstallingen is het uitgangspunt dat deze steeds overdekt, veilig en comfortabel zijn. Het betreft fietsstallingen met een minimum asafstand van 0,50m tussen de fietsen, zodanig dat elke stalplaats in de praktijk ook effectief kan gebruikt worden door elk type fiets. Een type fietsstalling afwisselend hoog en laag met een asafstand tussen de 0,30 en 0,40m is eveneens aanvaardbaar. Fietsstallingen bevinden zich bij voorkeur op een voor de fietser strategische plaats op de gelijkvloerse verdieping.

’ ...

Artikel 10 van de Brugse Verordening bepaalt dat de daarna volgende normen van toepassing zijn op nieuwbouw, herbouw, verbouwen met volume-uitbreiding en functiewijziging, wanneer het perceel voldoende groot is om parkeerplaatsen en fietsstallingen in te richten. Het definieert wat er onder bruto vloeroppervlakte verstaan moet worden, met name ‘de som van de vloeroppervlakte voor alle bouwlagen, met inbegrip van de buitenmuren of vergelijkbare bouwdelen, uitgezonderd de vloeroppervlakte die uitsluitend wordt bestemd voor parkeerplaatsen’.

Artikel 11 van de Brugse Verordening stelt de minimale parkeernormen vast. Die normen verschillen naargelang de functiecategorie, zoals woningen, handelsgebouwen, industrie en ambacht, ziekenhuizen. Voor ‘openbare inrichtingen bij nieuwbouw’ bepaalt artikel 11, §6 van de Brugse Verordening:

‘ ...

Voor zover niet voldaan wordt aan de voorwaarden bepaald onder artikel 14 § 1 moet voor bijvoorbeeld schouwburgen, bioscopen, concertgebouwen, bibliotheken, culturele centra, enz... steeds een toelichtende mobiliteitsnota opgemaakt worden. Deze toelichtende mobiliteitsnota, die minimaal gegevens bevat over de te verwachten verkeersgeneratie, het parkeren van wagens en van fietsen van zowel personeel als bezoekers, over de aanwezigheid van openbaar vervoer, moet toegevoegd worden aan de stedenbouwkundige aanvraag.

’ ...

Artikel 14, §1, eerste lid van de Brugse Verordening bepaalt de gevallen waarin de vergunningsaanvraag een mobiliteitsstudie moet bevatten. Die verplichting geldt niet in de in artikel 14, §1, tweede lid opgesomde gevallen, onder meer:

‘ ...

- als het project is onderworpen aan een milieueffectenrapportage (MER) waarin de te verwachten of mogelijke mobiliteitseffecten van dat project al worden geanalyseerd en geëvalueerd.

...’

5.

De verwerende partij antwoordt dat uit de overwegingen in de bestreden beslissing duidelijk blijkt waarom de aanvraag in overeenstemming is met de Brugse Verordening. De bestreden beslissing motiveert dat de 3.000 parkeerplaatsen op de site en de 600 randparkings in beginsel volstaan om de parkeerbehoefte op te vangen ‘mits de overige maatregelen uit het mobiliteitsplan (met name het parkeren op afstandsparkings om met de *shuttle* naar het stadion te komen) worden nageleefd’. De naleving van het mobiliteitsplan en de in het project-MER opgenomen afstandsparkings (met uitzondering van een parking) worden in de vergunningsvoorwaarden opgenomen. De verwerende partij meent dat de overeenstemming met de Brugse Verordening gewaarborgd is en de verzoekende partijen niet meer doen dan louter het tegendeel te beweren.

De eerste tussenkomende partij merkt in de eerste plaats op dat de Brugse Verordening geen specifieke parkeernormen bevat voor de oprichting van recreatieve voorzieningen, zoals voetbalstadions. Ze verwijst vervolgens naar artikel 11, §6 en artikel 14, §1 van de Brugse Verordening. Een mobiliteitsstudie is niet vereist als het aangevraagde project aan de plicht tot opmaak van een project-MER onderworpen is, wat met de aanvraag in het geding het geval is. Uit het project-MER blijkt dat de 3.000 parkeerplaatsen op de site en de 600 randparkings volstaan om de parkeerbehoefte op te vangen ‘mits de overige maatregelen uit het mobiliteitsplan (...) worden nageleefd’. Op haar beurt beroept de eerste tussenkomende partij zich op de parkeergelegenheid op de afstandsparkings om te besluiten dat de aanvraag voldoet aan de Brugse Verordening.

De tweede tussenkomende partij repliceert dat de verzoekende partijen zich beroepen op een voorafgaande toelichting zonder verordenende kracht. Het opschrift ‘principes van het parkeerbeleid’ bevestigt dat. Dat blijkt ook uit de bewoordingen (‘streven naar grotere parkeerruimtes’, ‘stimuleren van meervoudig gebruik’, ‘bij voorkeur’) ervan. Waar er wel duidelijke normen staan, worden die elders in de Brugse verordening (definities, artikelen) herhaald. De verordening bepaalt parkeernormen voor diverse types van gebouwen, maar niet voor voetbalstadions. De tweede tussenkomende partij besluit dat de stedenbouwkundige verordening niet geschonden kan worden.

6.

De bouw van een voetbalstadion valt onder het materieel toepassingsgebied van hoofdstuk 4 van de Brugse Verordening, zoals afgebakend in

artikel 10. In de bestreden beslissing gaat de verwerende partij ook, terecht, uit van de toepasselijkheid van de verordening.

Titel A van hoofdstuk 4 van de Brugse Verordening bepaalt dat de parkeergelegenheid ‘op het terrein van het bouwperceel’ aangelegd wordt. Ten onrechte doet de tweede tussenkomende partij die bepaling af als een ‘algemene toelichting’ en ‘geen verorden(en)d voorschrift maar een onderdeel van het globale parkeerbeleid’. Ook al wordt die verplichting onder de principes van het parkeerbeleid opgenomen, het gaat om een rigoureuze geformuleerde, afdwingbaar gestelde regel: de parkeergelegenheid wordt op eigen terrein gerealiseerd, tenzij de aanvrager van een in artikel 12 geregelde afwijkmogelijkheid gebruik kan maken. In tegenstelling tot andere ‘principes’ (zoals meervoudig ruimtegebruik) wordt er niet gesteld dat er naar de aanleg van parkeergelegenheid op eigen terrein ‘gestreefd’ moet worden of dat het om een ‘bij voorkeur’ na te streven doelstelling gaat.

De navolgende bepalingen hebben als premisse die voorafgaand opgelegde verplichting. Waar artikel 11 van de Brugse Verordening de minimale parkeernormen bepaalt (voor woningen, handel, kantoren...), is die minimaal opgelegde parkeergelegenheid dus op eigen terrein te realiseren. Artikel 12 van de Brugse Verordening bevat een afwijkingsregeling. Zo regelt artikel 12, §1 ‘voor de rand’ onder welke voorwaarden er toch een vergunning verleend kan worden als het niet mogelijk is om het vereiste aantal garages of parkeerplaatsen en fietsstallingen ‘op het terrein van het perceel zelf in te richten’. De afgifte van een vergunning in afwijking van die verplichting wordt afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de aanvrager de vereiste parkeergelegenheid gerealiseerd heeft binnen een straal van 500 meter te rekenen van de hoeken van het bouwperceel waarop het hoofdgebouw zal komen. Het laat er geen twijfel over bestaan dat het niet om een ‘toelichting’ maar om een verordenend voorschrift gaat. In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij ook nergens dat het om een niet-verordenende toelichting zou gaan.

Uit het samen lezen van artikel 11, §6 en artikel 14, §1 van de Brugse Verordening volgt dat, bij ontstentenis van specifieke parkeernormen, de aanvrager in, naargelang het geval, een toelichtende mobiliteitsnota, een mobiliteitsstudie dan wel een project-MER verantwoordt dat de aanvraag voldoet aan de verplichting om de parkeernoden op eigen terrein op te vangen.

Die verplichting om de parkeergelegenheid op eigen terrein te realiseren, blijft wel onverlet. Vergeefs grijpt de eerste tussenkomende partij artikel 14, §1 van de Brugse Verordening aan om de aandacht te vestigen op het project-MER en de in het mobiliteitsplan begrepen maatregelen als oplossing van de parkeerproblematiek. Zoals al vastgesteld, bepaalt artikel 14, §1 in welke gevallen de opmaak van een mobiliteitsstudie verplicht is en de uitzonderingen daarop. Op grond van die bepaling, die de samenstelling van het aanvraagdossier betreft, is de eerste tussenkomende partij vrijgesteld van de opmaak van een mobiliteitsstudie. Dat doet niet af aan de verplichting om de parkeernoden op eigen terrein op te lossen.

7.

De in de bestreden beslissing aangenomen overeenstemming van de aanvraag met de Brugse Verordening steunt doorslaggevend op het motief dat de parkeergelegenheid op de site zelf voldoende is als ook de capaciteit van de afstandsparkings in rekening gebracht wordt. Dat is in strijd met de in titel A van hoofdstuk 4 van de Brugse Verordening opgenomen regel die op lineaire wijze bepaalt dat de parkeergelegenheid op het bouwperceel zelf gerealiseerd moet worden.
Het middel is in de aangegeven mate gegrond.”

3.5.1. Tegen de achtergrond van het voormelde arrest van de RvVb beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge op 13 maart 2023 om de procedure tot wijziging van de verordening op te starten en het ontwerp tot wijziging van de verordening (hierna: de bestreden verordening), met bijhorende screeningsnota van 9 maart 2023, goed te keuren. De stad Brugge wenst in de bestreden verordening uitdrukkelijk te voorzien dat voor grotere projecten die onderworpen zijn aan een mobiliteitsstudie geen verplichting geldt om op het eigen terrein voldoende parkeergelegenheid te voorzien, maar dat rekening kan gehouden worden met alle aangegeven parkeer- en mobiliteitsoplossingen. De ontwerptekst luidt:

“Artikel 1

In de inleidende passage van Deel 2, Hoofdstuk 4 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen worden voetnoot 19, 22 en 23 geschrapt.

In de inleidende passage van Deel 2, Hoofdstuk 4 van diezelfde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt aan punt A de volgende paragraaf toegevoegd.

‘Deze principes staan uitgewerkt in artikel 11, en gelden behoudens de afwijkingen voorzien in artikel 12’.

In de inleidende passage van Deel 2, Hoofdstuk 4 van diezelfde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening worden onder punt B, laatst[e] zin, de woorden ‘behoudens de afwijking van artikel 12, §2’ geschrapt.

Artikel 2

Artikel 12, eerste zin, van diezelfde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt vervangen door:

‘Het is mogelijk om af te wijken van de parkeernormen bepaald in of overeenkomstig artikel 11, en van het principe dat parkeergelegenheid wordt voorzien op het terrein van het bouwperceel, in de volgende gevallen:’

Artikel 3

In artikel 12 van diezelfde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt een §5 toegevoegd, met als titel ‘deelwagens’, die luidt als volgt:

‘Een afwijking kan worden verleend in zoverre de aanvrager binnen het project of in de directe omgeving ervan voorziet in parkeerplaatsen voor deelwagens. De aanvrager die hiervan gebruik wenst te maken brengt hiervoor alle gegevens bij in de aanvraag. De aanvrager zal aantonen en de nodige waarborgen voorzien opdat deze parkeerplaats als deelparkeerplaats in gebruik blijft zolang de respectievelijke functies bestaan.

Hij zal daartoe gedurende een overgangsperiode ook garanderen dat er een aanbod is van deelwagens. De vergunningverlenende overheid beoordeelt of rekening houdend met de aard en de ligging van het project en het aantal voorziene deelwagens in een voldoende aanbod is voorzien.

Eén parkeerplaats voor een deelauto kan maximum 4 autoparkeerplaatsen vervangen.’

Artikel 4

In artikel 12 van diezelfde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt een §6 toegevoegd, met als titel ‘projecten onderworpen aan een mobiliteitsstudie’, die luidt als volgt:

‘Een afwijking kan worden verleend voor de projecten bedoeld in artikel 14, §1 lid 1. De vergunningverlenende overheid zal op basis van de voorgelegde mobiliteitsstudie, of op basis van de gegevens voorgelegd in het MER, beoordelen of er in een afdoende parkeeraanbod en/of fietsstalaanbod is voorzien. Hierbij kan onder meer rekening worden gehouden met *push*- (ontrading van autogebruik) en *pull*-maatregelen (verbetering van de aantrekkelijkheid van alternatieven), derdebetalersysteem met openbaar vervoer, systemen van autodelen, (complementair) gedeelde en flexibele parkings, gelegenheidsparkings, het gebruik van bestaande of nieuwe parkings, rotatieparkings, parkings op wandelafstand of parkings op grotere afstand met een natransport, slim (smart) parkeer- en mobiliteitsmanagement.’

Artikel 5

In artikel 14 van diezelfde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt de hierna volgende passage geschrapt :

De mobiliteitsstudie dient te voldoen aan de voorwaarden van bijlage 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2009 houdende de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

De volgende passage wordt op dezelfde plaats toegevoegd:

De mobiliteitsstudie dient te voldoen aan de voorwaarden van het *Addendum E1bis Mobiliteitsstudie* (bijlage bij de omgevingsvergunningsaanvraag).”

3.5.2. Waar het voorzien van parkeerplaatsen volgens de normen van artikel 11 van de verordening op het eigen terrein wel als principe wordt behouden, voorziet het ontwerp van de bestreden verordening in artikel 12 aldus in twee bijkomende afwijkingsmogelijkheden op dit principe.

Een eerste afwijkingsmogelijkheid betreft het voorzien van parkeerplaatsen voor deelauto's waarbij, onder voorwaarden, één parkeerplaats voor deelauto's in de plaats kan komen voor maximaal vier gewone parkeerplaatsen (artikel 3).

Een tweede afwijkingsmogelijkheid heeft betrekking op grotere projecten waarvoor de opmaak van een mobiliteitsstudie vereist is. Voor die projecten heeft de initiatiefnemer de vrijheid om alternatieve parkeer- en mobiliteitsoplossingen voor te stellen, en kan de vergunningverlenende overheid die voorstellen *in concreto* beoordelen (artikel 4).

3.6.1. In de screeningsnota worden de volgende overwegingen met betrekking tot de gewijzigde artikelen vermeld:

“[...]”

Art. 3. Dit artikel maakt het mogelijk om ook rekening te houden met parkeerplaatsen voor deelauto's. Omdat bij deelauto's meerdere gebruikers een wagen delen, en die wagen maar één keer moet worden gestald, kunnen parkeerplaatsen voor deelauto's bij de beoordeling van het parkeeraanbod tellen voor meerdere parkeerplaatsen. Dit blijft vatbaar voor concrete beoordeling, en er is een maximum voor de gelijkstelling voorzien (één parkeerplaats voor deelauto's vervangt maximum vier gewone plaatsen).

Art. 4. Dit artikel maakt het mogelijk om bij projecten die onderworpen zijn aan een verplichting tot het uitvoeren van een mobiliteitsstudie (waarbij die ook kan worden opgenomen in het MER), rekening te houden met alle parkeer- en mobiliteitsoplossingen voorgesteld in de mobiliteitsstudie. Nieuw daarbij is dat de vergunningverlenende overheid meer mogelijkheden heeft om *in concreto* een beoordeling te maken. Volgens de huidige verordening mag er immers enkel rekening gehouden worden met de parkeergelegenheid:

- Op het eigen terrein van het bouwperceel;
- Op 500 meter van het perceel als dit door of in opdracht van de aanvrager is gebouwd;
- Bij projecten gelegen aan een openbaar vervoersknooppunt.

In bepaalde wijken geldt daarbij een bijkomende afwijkingsmogelijkheid om ruimtelijke en kunsthistorische redenen, en er geldt een bijkomende afwijking voor de binnenstad.

De bedoeling is om de mogelijkheden te verruimen, en zodoende ook rekening te kunnen houden met andere oplossingen. De verordening vermeldt bij wijze van voorbeeld *push*- (ontrading van autogebruik) en *pull*-maatregelen (verbetering van de aantrekkelijkheid van alternatieven),

derdebetalerssysteem met openbaar vervoer, systemen van autodelen, (complementair) gedeelde en flexibele parkings, gelegenheidsparkings, het gebruik van bestaande of nieuwe parkings, rotatieparkings, parkings op wandelafstand of parkings op grotere afstand met een natransport.

Deze mogelijkheid betreft per definitie grotere projecten. De idee is dat bij die grotere projecten niet hoofdzakelijk gewerkt moet worden met een zeer grote parking op eigen terrein, maar dat de aanvrager gebruik kan maken van alle mogelijke beschikbare systemen om hetzij de vraag naar parkeerplaatsen te beperken, hetzij een aanbod op maat te voorzien.”

3.6.2. De screeningsnota vermeldt de volgende motieven om tot een “kleine wijziging” te besluiten:

“De verordening houdt een kleine wijziging in omdat de wijzigingen beperkt [...] zijn [tot] de wijze waarop een parkeeraanbod kan worden voorzien. Het gaat niet om een alomvattend set regels dat van toepassing is op alle aspecten van een bouwproject. Het is een punctuele wijziging, die enkel betrekking heeft op het aanleggen van parkeerruimtes en fietsenstallingen. Daarbij wordt enkel de manier waarop het parkeeraanbod kan worden ingevuld gewijzigd. Concreet worden enkel de mogelijkheden vergroot om bij de beoordeling van het parkeeraanbod rekening te houden met het concreet beschikbare parkeeraanbod en de door de aanvrager voorgestelde oplossingen.

Overeenkomstig artikel 4.2.3, § 3 DABM is een onderzoek tot milieueffectrapportage (plan m.e.r.-screening) mogelijk.

Het doel van deze plan-m.e.r.-screening is aantonen dat het initiatief geen aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken en dat er dus geen plan-MER opgesteld moet worden.”

3.7. Op 9 juni 2023 oordeelt het team Omgevingseffecten van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid (hierna: team Mer) dat de voorziene wijziging van de verordening geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) niet is vereist. Beslist wordt:

“Zoals in de screeningsnota aangegeven wordt, komt de stedenbouwkundige verordening in aanmerking voor een onderzoek tot milieueffectrapportage en kan er dus een plan-m.e.r.- screening gemaakt worden.

Het screeningsdossier bevat de nodige informatie over de voorgenomen stedenbouwkundige verordening en heeft de relevante milieudisciplines voldoende besproken.

De adviesinstanties zijn van mening dat de effecten op het milieu correct en voldoende beschreven zijn of hadden geen bezwaar tegen de vaststelling in de screeningnota dat de stedenbouwkundige verordening geen aanzienlijke milieueffecten kan genereren. De uitgebrachte adviezen bevatten geen elementen waaruit het Team Omgevingseffecten kan besluiten dat het uitgevoerde onderzoek naar de aanzienlijkheid van de milieueffecten onvolledig of onjuist is.

In het screeningsdossier wordt duidelijk aangetoond dat de milieueffecten die het plan genereert niet van dien aard zijn dat zij als aanzienlijk beschouwd moeten worden.

Rekening houdend met het bovenvermelde bevestigt het Team Omgevingseffecten dat de stedenbouwkundige verordening geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.”

3.8. Van 21 juni 2023 tot en met 20 juli 2023 wordt over het ontwerp van de bestreden verordening een openbaar onderzoek georganiseerd, in het kader waarvan onder anderen de verzoekende partijen een bezwaarschrift indienen.

3.9. Op 13 juli 2023 verlenen de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Brugge en het departement Omgeving van de Vlaamse overheid een gunstig advies. Op 24 juli 2023 verleent ook de deputatie een gunstig advies.

3.10. Met het bestreden besluit van 28 augustus 2023 stelt de gemeenteraad van de stad Brugge de wijziging van de verordening definitief vast. In het bestreden besluit wordt de volgende motivering verstrekt:

“In de praktijk werd deze verordening toegepast en geïnterpreteerd in de zin dat in de gevallen waar een mobiliteitsstudie of schoolvervoerplan moest worden opgesteld de vergunningverlenende vrij was om de parkeerproblematiek *ad hoc* te beoordelen aan de hand van de mobiliteitsstudie of het schoolvervoerplan, waarbij er geen regels waren die verhinderden dat rekening zou worden gehouden met het parkeeraanbod buiten het perceel van de aanvraag. Bij grotere (gemengde) projecten werd steeds aan de aanvrager meegegeven dat een mobiliteitsstudie noodzakelijk werd geacht, waardoor de andere artikels (en vooral het inleidende principe) niet meer werden toegepast.

Er wordt een nieuwe tekst ter goedkeuring voorgelegd. Het is namelijk wenselijk om bij grotere projecten uitdrukkelijk te voorzien in de mogelijkheid om de beoordeling van het parkeeraanbod *in concreto* te

maken, en de vergunningverlenende overheid de mogelijkheid te geven om rekening te houden met elke voorgestelde oplossing.”

De kwestieuze bepalingen luiden:

“Hoofdstuk 4: aanleggen van parkeerruimtes en fietsstallingen bij bouwwerken

Principes van het parkeerbeleid:

A. Algemeen

In het kader van het stedelijk mobiliteitsbeleid is het voorzien van voldoende parkeerplaatsen voor wagens en fietsen heel belangrijk; dit zowel bij nieuwbouw als bij herbouwen. De parkeergelegenheid wordt voorzien op het terrein van het bouwperceel.

Er wordt naar gestreefd grotere parkeerruimtes te stimuleren voor meervoudig gebruik 's avonds en tijdens de weekends en/of schoolvakanties.

Voor fietsstallingen is het uitgangspunt dat deze steeds overdekt, veilig en comfortabel zijn.

Het betreft fietsstallingen met een minimum asafstand van 0,50m tussen de fietsen, zodanig dat elke stalplaats in de praktijk ook effectief kan gebruikt worden door elk type fiets. Een type fietsstalling afwisselend hoog en laag met een asafstand tussen de 0,30 en 0,40m is eveneens aanvaardbaar. Fietsstallingen bevinden zich bij voorkeur op een voor de fietser strategische plaats op de gelijkvloerse verdieping.

Deze principes staan uitgewerkt in artikel 11, en gelden behoudens de afwijkingen voorzien in artikel 12.

B. Specifieke bepalingen voor de binnenstad

Voor de binnenstad wordt een onderscheid gemaakt tussen parkeren voor bewoners enerzijds en parkeren voor bezoekers/personeel van handelszaken/niet-bewonersprojecten anderzijds. Voor de binnenstad wordt immers uitgegaan van een duurzaam mobiliteitsbeleid, teneinde de leefbaarheid van de binnenstad te garanderen. Dit betekent dat in de eerste plaats parkeerruimte voor bewoners noodzakelijk is om de woonfunctie te stimuleren. Bij elk project met een woonfunctie zijn bijgevolg eigen en voldoende parkeerplaatsen noodzakelijk. Dit dient te gebeuren op het terrein van het bouwperceel. Voor projecten zonder woonfunctie worden er in de binnenstad geen verplichte normen voor parkeerplaatsen opgelegd. Voor de bereikbaarheid van deze projecten voor personeel en gebruikers wordt uitgegaan van duurzame verplaatsingsvormen zoals de fiets en het openbaar vervoer én voor andere parkeerlocaties en -formules. Voor niet-woonprojecten dienen, in het bijzonder voor het personeel, op het terrein van het bouwperceel wel voldoende comfortabele overdekte fietsstallingen voorzien te worden.

Artikel 10

De hiernavolgende normen zijn van toepassing op nieuwbouw, herbouwen, verbouwen met volume-uitbreiding en functiewijziging, wanneer het perceel voldoende groot is om parkeerplaatsen en fietsstallingen in te richten.

Onder brutovloeroppervlakte wordt verstaan de som van de vloeroppervlakte voor alle bouwlagen, met inbegrip van de buitenmuren of vergelijkbare bouwdelen, uitgezonderd de vloeroppervlakte die uitsluitend wordt bestemd voor parkeerplaatsen.

Artikel 11

De minimumnormen worden als volgt bepaald voor:

§1. Woongebouwen

- Voor een nieuwbouw eengezinswoning van minder dan 150m² brutovloeroppervlakte: 1 parkeerplaats en 2 fietsstallingen.
- Voor een nieuwbouw eengezinswoning van meer dan 150m² brutovloeroppervlakte: 2 parkeerplaatsen en 2 fietsstallingen.
- Voor een meergezinswoning: 1,33 parkeerplaatsen en 1,33 fietsstallingen per wooneenheid.
- Bij gebouwen voor bejaarden/woon- en zorgcentra: 1 parkeerplaats en 2 fietsstallingen per 3 wooneenheden.
- Bij sociale woningbouw: minimum 1 parkeerplaats en 2 fietsstallingen per wooneenheid.

§2. Handelsgebouwen

Hieronder vallen alle gebouwen waar er producten of diensten verkocht/verhuurd worden en waarbij de commerciële functie de hoofdfunctie is.

- Eén parkeerplaats en één fietsstalling per 50m² brutovloeroppervlakte.
- Bovendien moet elke inrichting met een brutovloeroppervlakte van meer dan 500m² beschikken over een op het terrein van het bouwperceel gelegen laad- en losplaats, inclusief een parkeerplaats voor een vrachtwagen.

§3. Industriële en ambachtelijke gebouwen en loodsen

- Eén parkeerplaats en één fietsstalling per 100m² brutovloeroppervlakte.
- Elk industrieel of ambachtelijk bedrijf met meer dan 500m² brutobedrijfsvloeroppervlakte moet bovendien beschikken over een op private grond gelegen laad- en losplaats, inclusief een parkeerplaats voor een vrachtwagen.

§4. Kantoorgebouwen - Autoherstelwerkplaatsen - Kinderdagverblijven

- Eén parkeerplaats en één fietsstalling per 50m² brutovloeroppervlakte.

§5. Hotels

- Eén parkeerplaats en één fietsstalling per drie hotelkamers.

§6. Openbare inrichtingen bij nieuwbouw

- Voor zover niet voldaan wordt aan de voorwaarden bepaald onder artikel 14 § 1 moet voor bijvoorbeeld schouwburgen, bioscopen, concertgebouwen, bibliotheken, culturele centra, enz... steeds een toelichtende mobiliteitsnota opgemaakt worden. Deze toelichtende mobiliteitsnota, die minimaal gegevens bevat over de te verwachten verkeersgeneratie, het parkeren van wagens en van fietsen van zowel personeel als bezoekers, over de aanwezigheid van openbaar vervoer, moet toegevoegd worden aan de stedenbouwkundige aanvraag.

§7. Ziekenhuizen en klinieken

- Eén parkeerplaats en één fietsstalling per vier bedden.

§8. Schoolgebouwen:

- Voor nieuwbouw of herbouwen van schoolgebouwen moet een schoolvervoersplan opgemaakt worden en bijgevoegd bij de

stedenbouwkundige aanvraag. Een schoolvervoersplan bevat minimaal al de gegevens over hoe het verkeer en het parkeren van wagens en van fietsen voor personeel en studenten opgelost zal worden, in combinatie met het openbaar vervoer.

- Voor uitbreidingen van schoolgebouwen is dezelfde vereiste van toepassing.

§9. Studentenkamers

- Eén parkeerplaats per 5 studentenkamers en één fietsstalling per studentenkamer.

Artikel 12

Het is mogelijk om af te wijken van de parkeernormen bepaald in of overeenkomstig artikel 11, en van het principe dat parkeergelegenheid wordt voorzien op het terrein van het bouwperceel, in de volgende gevallen:

§1. Voor de rand:

Indien het niet mogelijk is het vereiste aantal garages of parkeerplaatsen en fietsstallingen op het terrein van het bouwperceel zelf in te richten, kan een stedenbouwkundige vergunning worden afgegeven als de aanvrager het bewijs levert dat hij op een ander perceel, gelegen binnen een omtrek van 500m, de nodige parkeerplaatsen of garages en fietsstallingen heeft aangelegd of gebouwd of heeft laten aanleggen of bouwen.

§2. Voor de Brugse binnenstad, Christus-Koning en Lisseweegse dorpskom:

Er kan van deze normen afgeweken worden om ruimtelijke en om kunsthistorische redenen.

§3. Voor de Brugse binnenstad:

Inzake artikel 11§ 2 tot en met § 7 zijn de normen facultatief voor wat de parkeerplaatsen betreft voor gemotoriseerd verkeer. In dat geval dient in de mobiliteitsstudie van artikel 14 § 1 of de mobiliteitsnota van artikel 14 § 2. voor tewerkgesteld personeel aangetoond te worden dat er tijdens de werkuren voldoende alternatieven zijn *qua* fietsen en aanbod openbaar vervoer en hoe deze gestimuleerd worden.

§4. project is gelegen aan een openbaar vervoersknooppunt:

Een afwijking kan tevens worden verleend indien het project is gelegen aan een openbaar vervoersknooppunt

§5. Deelwagens:

Een afwijking kan worden verleend in zoverre de aanvrager binnen het project of in de directe omgeving ervan voorziet in parkeerplaatsen voor deelwagens. De aanvrager die hiervan gebruik wenst te maken brengt hiervoor alle gegevens bij in de aanvraag. De aanvrager zal aantonen en de nodige waarborgen voorzien opdat deze parkeerplaats als deelparkeerplaats in gebruik blijft zolang de respectievelijke functies bestaan.

Hij zal daartoe gedurende een overgangsperiode ook garanderen dat er een aanbod is van deelwagens. De vergunningverlenende overheid beoordeelt of rekening houdend met de aard en de ligging van het project en het aantal voorziene deelwagens in een voldoende aanbod is voorzien. Eén parkeerplaats voor een deelauto kan maximum 4 autoparkeerplaatsen vervangen.

§6. Projecten onderworpen aan een mobiliteitsstudie:

Een afwijking kan worden verleend voor de projecten bedoeld in artikel 14, §1 lid 1. De vergunningverlenende overheid zal op basis van de voorgelegde mobiliteitsstudie, of op basis van de gegevens voorgelegd in het MER, beoordelen of er in een afdoende parkeeraanbod en/of fietsstalaanbod is voorzien. Hierbij kan onder meer rekening worden gehouden met *push*-(ontrading van autogebruik) en *pull*-maatregelen (verbetering van de aantrekkelijkheid van alternatieven), derdebetalersysteem met openbaar vervoer, systemen van autodelen, (complementair) gedeelde en flexibele parkings, gelegenheidsparkings, het gebruik van bestaande of nieuwe parkings, rotatieparkings, parkings op wandelafstand of parkings op grotere afstand met een natransport, slim (smart) parkeer- en mobiliteitsmanagement.

Artikel 13

Bij het aanleggen of uitbreiden van gegroepeerde parkeerplaatsen dient met het groenaspect van het terrein rekening gehouden te worden. Daarom moet 1 hoogstammige boom aangeplant worden per 5 parkeerplaatsen. De groenaanleg kan eventueel gegroepeerd worden in functie van de goede ruimtelijke ordening.

Artikel 14

§1. mobiliteitsstudie

Voor bouwwerken die aan onderstaande voorwaarden voldoen dient bij de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning verplicht een mobiliteitsstudie toegevoegd te worden:

- projecten met ten minste 200 parkeerplaatsen, of het wijzigen van een bestaande parkeergelegenheid waarbij telkens het aantal parkeerplaatsen door de wijziging de drempel van 200 parkeerplaatsen of een veelvoud ervan overschrijdt;
- projecten met ten minste 150 woongelegenheden;
- projecten met gebouwen of gebouwencomplexen voor handel, horeca, kantoorfuncties en diensten van ten minste 7.500 m², of het uitbreiden van dergelijke gebouwen of gebouwencomplexen, als de totale brutovloeroppervlakte door die uitbreiding de drempel van 7.500 m² of een veelvoud ervan overschrijdt;
- projecten met gebouwen of gebouwencomplexen voor de vestiging van industrie, KMO en ambacht van ten minste 10.000 m², of het uitbreiden van dergelijke gebouwen of gebouwencomplexen, als de brutovloeroppervlakte door die uitbreiding de drempel van 10.000 m² of een veelvoud ervan overschrijdt.

De verplichting tot het opstellen van een mobiliteitsstudie binnen de bouwaanvraag geldt niet:

- als het project is onderworpen aan een milieueffectenrapportage (MER) waarin de te verwachten of mogelijke mobiliteitseffecten van dat project al worden geanalyseerd en geëvalueerd;
- als het project deel uitmaakt van een verkavelingsproject waarvoor een verkavelingsvergunning werd verleend waarbij een mobiliteitsstudie werd gevoegd bij de verkavelingsaanvraag.

De mobiliteitsstudie dient te voldoen aan de voorwaarden van het *Addendum E1bis Mobiliteitsstudie* (bijlage bij de omgevingsvergunningsaanvraag).

§2. Onafgezien het schoolvervoerplan zoals vermeld in artikel 11 § 8 en de mobiliteitsstudie vermeld in artikel 14 § 1., dient voor elk bouwdoossier met een mobiliteitsimpact bij het aanvraagformulier een korte toelichtende mobiliteitsnota gevoegd te worden, waarin minstens de berekeningen van de noodzakelijke parkeerplaatsen en fietsstallingen zijn vermeld en de verkeerscirculatie wordt toegelicht, evenals de maatregelen die genomen worden om het gebruik van de fiets en/of het openbaar vervoer te bevorderen. Deze mobiliteitsnota maakt verplicht deel uit van de ‘verklarende nota van de architect’ zoals vermeld onder artikel 54 § 5.”

3.11. Van het bestreden besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 oktober 2023.

3.12. Op 8 november 2023 dient de nv Club Brugge een nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag (OMV_2023082489) voor de bouw en exploitatie van een voetbalstadion voor 40.116 toeschouwers op de Olympiasite in.

3.13. Van 5 januari 2024 tot 3 februari 2024 wordt over de omgevingsvergunningsaanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd, tijdens hetwelk 38 inspraakreacties worden ontvangen. Meerdere van de verzoekende partijen dienen een bezwaar in.

3.14. Op 26 februari 2024 keurt de gemeenteraad van de stad Brugge het rooilijnenplan en de zaak der wegen voorwaardelijk goed.

3.15. Op vraag van de nv C.B. beslist de gemeenteraad van de stad Brugge op 25 maart 2024 om de voormelde beslissing van 26 februari 2024 in te trekken.

Nog diezelfde dag neemt de gemeenteraad van de stad Brugge een beslissing tot “hernieuwde” goedkeuring van het rooilijnenplan en instemming met de zaak der wegen, waarbij de opgelegde voorwaarden worden aangepast. De verzoekende partijen hebben ook tegen deze beslissing een beroep bij de Raad van State ingediend (zaak A. 241.993/X-18.682).

3.16. Het cassatieberoep dat het Vlaamse Gewest bij de Raad van State tegen het arrest nr. RvVb-A-2223-0506 van 2 februari 2023 van de RvVb (zie randnummer 3.4) heeft ingediend, wordt met 's Raads arrest nr. 259.636 van 25 april 2024 verworpen.

3.17. Met zijn arrest nr. 259.855 van 24 mei 2024 schorst de Raad van State de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit van 28 augustus 2023.

3.18. Met een besluit van 3 juni 2024 willigt de bevoegde Vlaamse minister de onder randnummer 3.12 vermelde omgevingsvergunningsaanvraag in. Meerdere van de huidige verzoekende partijen dienen tegen deze vergunning een beroep in bij de RvVb (zaak 2324-RvVb-0898-SA). Dit beroep is nog hangende.

3.19. Op verzoekers' bezwaar dat de gemeente niet bewijst dat er geen plan-MER moest worden opgesteld voor de bestreden verordening en dat een screeningsnota voldoende was, waarbij onder meer wordt aangevoerd dat met de bestreden verordening geen "kleine wijziging" voorligt in de zin van artikel 4.2.3, § 3, van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM), antwoordt de eerste verwerende partij in de bestreden beslissing:

"Artikel 4.2.3, §3 DABM voorziet twee hypothesen waarin een afwijking kan worden toegekend op de principiële verplichting tot opmaak van een plan-MER, met name de hypothese van een plan dat het gebruik bepaalt van een klein gebied van lokaal belang of een plan dat een kleine wijziging inhoudt. In de plan-MER screening werd een beroep gedaan op de mogelijkheid tot afwijking wegens een kleine wijziging. De ontworpen verordening is van toepassing op het grondgebied van de gehele gemeente, en valt uiteraard niet onder de hypothese van een plan dat het gebruik bepaalt van een klein gebied van lokaal belang. De ontworpen verordening houdt evenwel wél een kleine wijziging in. Voor de beoordeling van de vraag of het gaat om een kleine wijziging in de zin van deze bepaling is het niet bepalend of de wijziging betrekking heeft op het gehele grondgebied van de gemeente. Ook een wijziging die betrekking heeft op het gehele grondgebied van de gemeente kan een kleine wijziging inhouden. In de mate de bezwaarindieners lijken uit te gaan van een andere opvatting, maken zij een verkeerde toepassing van artikel 4.2.3, §3 DABM. Onder een 'kleine wijziging' moet volgens de memorie van toelichting bij het decreet van 27 april 2007 'houdende wijziging van titel IV van het

decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' een wijziging begrepen worden die 'van dien aard is dat het geen substantiële of essentiële impact heeft op de tekst van een plan of programma' (*Parl.St.* VI. Parl. 2006-07, nr. 1081/1, 23). De beoordeling of een voorgenomen plan van aard is geen substantiële of essentiële impact op 'de tekst' van een bestaand plan te hebben, en derhalve als een 'kleine wijziging' kan beschouwd worden, dient verplicht te steunen op een vergelijking tussen de verordenende voorschriften van het geldende plan en die van het voorgenomen plan.

In de plan-MER screening werd de toepassing van deze uitzondering als volgt verantwoord:

'De verordening houdt een kleine wijziging in omdat de wijzigingen beperkt zijn tot de wijze waarop een parkeeraanbod kan worden voorzien. Het gaat niet om een alomvattend set regels dat van toepassing is op alle aspecten van een bouwproject. Het is een punctuele wijziging, die enkel betrekking heeft op het aanleggen van parkeerruimtes en fietsenstallingen[.] Daarbij wordt enkel de manier waarop het parkeeraanbod kan worden ingevuld gewijzigd. Concreet worden enkel de mogelijkheden vergroot om bij de beoordeling van het parkeeraanbod rekening te houden met het concreet beschikbare parkeeraanbod en de door de aanvrager voorgestelde oplossingen.'

De plan-MER screening stelt vast dat de wijziging ten opzichte van de bestaande verordening enkel een bijkomende afwijkingsmogelijkheid bevat die enkel betrekking heeft op het aanleggen van parkeerruimtes en fietsenstallingen, dit teneinde rekening te kunnen houden met het concreet beschikbaar parkeeraanbod en de door de aanvrager voorgestelde oplossingen. Het voorzien van een dergelijke in toepassingsgebied beperkte afwijkingsmogelijkheid die toelaat alternatieven voor de bezorgdheden van de oorspronkelijke regel in aanmerking te nemen, heeft geen essentiële impact op de tekst van de oorspronkelijke verordening. Het Team Omgevingseffecten heeft zich bij deze zienswijze aangesloten, en deze zienswijze is niet onredelijk.

Het gegeven dat de bijkomende afwijking uit haar aard van toepassing is op grotere projecten, neemt niet weg dat het gaat om een kleine wijziging, nu de vergelijking moet gebeuren ten aanzien van de oorspronkelijke tekst van de verordening.

De milieueffecten van de projecten waarop de mogelijke afwijking betrekking hebben zijn niet gelijk te stellen aan de milieueffecten van [de] ontworpen verordening. Om de milieueffecten te beoordelen moet een vergelijking gemaakt worden tussen de situatie met de ontworpen verordening en de situatie zonder. In beide gevallen bepaalt de verordening dat er voldoende parkeerplaatsen moeten worden voorzien. Zonder de ontworpen verordening voorziet de verordening dat de parkeergelegenheid moet worden voorzien op het terrein van het bouwperceel, behalve in de gevallen opgesomd in artikel 12. Hieraan wordt nu een uitzondering toegevoegd, die nog steeds inhoudt dat de vergunningverlenende overheid moet beoordelen of er een afdoende parkeeraanbod is, maar waarbij dit niet

noodzakelijk moet volgens de principes van de verordening, waaronder de verplichting om de parkeergelegenheid te voorzien op het terrein van het bouwperceel.

De noodzaak om afdoende parkeeraanbod te voorzien blijft, enkel de wijze waarop dit kan worden voorzien verandert. In de screening werd geoordeeld dat dit geen negatieve effecten met zich meebrengt.

Het bezwaarschrift stelt ten onrechte in vraag dat de verordening zuinig ruimtegebruik faciliteert. Het gedeeld gebruik van parkeerplaatsen is een schoolvoorbeeld van zuinig ruimtegebruik. Wanneer parkeerplaatsen worden gedeeld, voorzien ze noodzakelijkerwijze in de behoefte van meerdere functies, waardoor ze voor minstens één van die functies niet op het eigen perceel worden voorzien.

Het uitgangspunt van de bijkomende afwijking is nog steeds dat er een afdoende parkeeraanbod is. Dat staat met zoveel woorden in het ontworpen artikel 12, §6. Wat dit is vergt een beoordeling door de vergunningverlenende overheid. Hoe die wordt opgevangen eveneens. Aangezien dit kan verschillen in functie van het concrete project en de concrete locatie is het wenselijk te voorzien in een mogelijkheid tot afwijking.

Het beginsel van de rechtszekerheid verhindert niet dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen de grenzen gesteld door de overheid, een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een omgevingsvergunningsaanvraag.

Het staat de stad Brugge vrij om in de verordening parkeernormen op te leggen, wat ze ook gedaan heeft. Het staat de stad ook vrij om binnen bepaalde grenzen een afwijkingsmogelijkheid op die normen te bepalen. Deze is hier beperkt tot een bepaald type projecten waarvoor in elk geval een mobiliteitsstudie moet worden gemaakt.”

IV. Tussenkoms

4. De nv Club Brugge Development doet met een brief van 5 juli 2024 afstand van haar vordering tot tussenkoms.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde excepties

5.1. De verwerende partijen betwisten in hun memorie van antwoord de ontvankelijkheid van het beroep.

5.2. Aangevoerd wordt vooreerst dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij een vernietiging van artikel 12, § 5, van de bestreden verordening dat handelt over het gebruik van deelwagens. Ook zouden de verzoekende partijen hun belang niet duidelijk maken bij een vernietiging van de louter “technische wijzigingen” in de artikelen 1 en 2 van de bestreden beslissing, die enkel tot doel hebben om de inleidende tekst aan de nieuwe afwijkmogelijkheden te conformeren. Voorts wordt betoogd dat aan de inleidende overwegingen van deel II, hoofdstuk 4 van de verordening van 2011 geen reglementaire waarde toekomt en dat de regel die voorziet dat parkeren enkel op het eigen terrein kan worden voorzien, niet bestaat.

5.3. De eerste verwerende partij voert daarnaast in haar memorie van antwoord nog aan dat het verzoekschrift geen ontvankelijke middelen bevat, zodat het beroep zelf niet ontvankelijk is. Het verzoekschrift betreft immers “in wezen” een letterlijke overname van het bezwaarschrift dat de verzoekende partijen tijdens het openbaar onderzoek hebben ingediend, en dat door de gemeenteraad van de eerste verwerende partij “puntsgewijs” beantwoord is. De verzoekende partijen maken abstractie van de inhoud van die beslissing van de gemeenteraad, waardoor hun uiteenzetting niet als een middel kan worden aanzien in de zin van artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement.

Beoordeling

6.1. Artikel 12, § 5, van de bestreden verordening voorziet in een afwijking van het principe dat parkeergelegenheid wordt voorzien op het terrein van het bouwperceel in zoverre de aanvrager binnen het project “of in de directe omgeving ervan” voorziet in parkeerplaatsen voor deelwagens. Het blijkt niet dat de verzoekende partijen, die met hun beroep willen voorkomen dat de mobiliteitsdruk “onder het mom van ‘alternatieve’ parkeermogelijkheden” wordt afgewenteld op het openbaar domein, geen belang zouden hebben bij een vernietiging van deze bepaling.

6.2. De artikelen 1 en 2 van de bestreden beslissing zijn onlosmakelijk verbonden met de overige bepalingen van de bestreden beslissing, zodat de verzoekende partijen er belang bij hebben ze te bestrijden.

6.3. De kritiek dat de verordening van 2011 geen afdwingbare norm voor het parkeren op eigen terrein bevat, valt ten slotte samen met de beoordeling van het eerste middel hierna. Dit geldt ook voor de beweerde onontvankelijkheid van dit middel.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

7.1. In het eerste middel wordt onder meer de schending aangevoerd van artikel 4.2.3, § 3, DABM en van het zorgvuldigheids- en het materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen betogen dat de eerste verwerende partij niet aantoont dat voor de bestreden verordening geen plan-MER nodig was, en dat een screening kon volstaan. De verzoekende partijen betwisten daarbij onder meer dat de bestreden verordening slechts een kleine wijziging zou inhouden. De wijziging van het mobiliteitsbeleid voor het volledige grondgebied van de stad Brugge en het omdraaien van het parkeerbeleid bij aanvragen van grootschalige projecten kan nooit een kleine wijziging uitmaken, nu de gevolgen daarvan niet kunnen worden onderschat. De verkeers- en parkeerdruk worden met de doorgevoerde wijziging afgewenteld op de openbare wegenis, op de publieke en/of private stadsparkings en op alle omliggende straten. Er is sprake van een verlegging van het probleem, waarbij de parkeer- en verkeersdruk op de site naar het hele stadsgebied van Brugge wordt verlegd. De bestreden verordening voorziet in een nieuw parkeerbeleid, wat in de screeningsnota foutief en ongefundeerd als bijkomstig wordt beschouwd. De werkelijke mobiliteitsimpact van de doorgevoerde wijziging betreft allerminst een kleine wijziging.

7.2. De eerste verwerende partij acht het middel in haar memorie van antwoord onontvankelijk om reden dat de verzoekende partijen de weerlegging van hun bezwaren niet bij het middel betrekken.

Volgens de eerste verwerende partij wordt in het screeningsdossier uitvoerig uitgelegd waarom de bestreden aanpassing van de verordening slechts een kleine wijziging betreft. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt tussen de beide tekstversies van de verordening. Voor beide versies geldt het principe dat er voldoende parkeerplaatsen moeten worden voorzien om een project te kunnen vergunnen. De nieuwe tekst van de verordening is in dat opzicht een verdere verfijning en detaillering van de bestaande regeling. De verzoekende partijen beamen zelf dat het gaat om een “op het eerste zicht minimale wijziging”. Wat de mogelijke milieueffecten betreft, beperken zij zich tot het formuleren van hun eigen visie. De bezwaren van de verzoekende partijen werden afdoende beantwoord. Het team Mer heeft in vele andere dossiers over de milieueffecten van stedenbouwkundige verordeningen beslist zoals in huidige zaak. De geldende mobiliteitsrichtlijnen voorzien standaard dat een mobiliteitsstudie ook rekening kan houden met parkeergelegenheid die elders dan op het bouwperceel zelf beschikbaar is. Het zijn net die alternatieve oplossingen die bijdragen tot een vermindering van het ruimtebeslag, wat volledig in overeenstemming is met de principes van een duurzaam parkeerbeleid. In ’s Raads schorsingsarrest nr. 259.855 van 24 mei 2024 wordt de vraag of er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn ten onrechte betrokken bij de beoordeling of een kleine wijziging voorligt.

7.3. In haar memorie van antwoord stelt de tweede verwerende partij dat het in ’s Raads schorsingsarrest nr. 259.855 van 24 mei 2024 ingenomen standpunt niet strookt met de doelstellingen van de plan-MER-regelgeving volgens dewelke een plan-MER in de gegeven omstandigheden enkel nodig is bij de waarschijnlijkheid dat de wijzigingen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben. Één en ander moet ook gekaderd worden in het in Europeesrechtelijk perspectief geldende evenredigheidsbeginsel. Er dient te worden vermeden dat de zware procedure van een plan-MER in te veel gevallen moet worden gevolgd. De “toetsingsintensiteit” van de rechter is op dit punt beperkt. Met de wijziging

van de verordening worden slechts vijf van de vijftig bepalingen van de verordening – dan nog slechts deels – aangepast. In de screeningsnota wordt uitgelegd dat de wijzigingen van de verordening beperkt blijven tot de wijze waarop een parkeeraanbod kan worden voorzien en de parkeerbehoefte kan worden opgevangen. Met de wijzigingen wordt het mogelijk om rekening te houden met de door de aanvrager voorgestelde mobiliteitsoplossingen. Volgens de tweede verwerende partij mag niet vergeten worden dat er nog steeds een mobiliteitsstudie moet worden opgesteld, die duidelijk moet maken hoe de parkeerproblematiek zal worden aangepakt. De Raad van State neemt in het schorsingsarrest nr. 259.855 van 24 mei 2024 verkeerdelijk aan dat met artikel 12, § 6, van de verordening een uitzondering wordt mogelijk gemaakt op artikel 12, § 1, van de verordening. Het is zeker niet zo dat de kwestieuze uitzondering voor bepaalde grote projecten tot gevolg zou hebben dat de verkeers- en parkeerproblematiek op de openbare wegen zal afgewenteld worden. De vraag waar de wagens van de bezoekers van het stadion zullen parkeren is onverschillig vanuit milieuoogpunt en is in elk geval niet zo groot dat er geen sprake zou zijn van een kleine wijziging. De aanpassing van de verordening heeft veeleer gunstige effecten, nu meervoudig gebruik van ruimte wordt gestimuleerd. Reeds eerder werd onder de gelding van de oorspronkelijke verordening in een aantal grote projecten op het grondgebied van de stad Brugge toepassing gemaakt van de mogelijkheid om parkeerruimte buiten het terrein van de aanvrager te voorzien. In dat opzicht treedt er helemaal geen wijziging op in het parkeerbeleid van de stad. De stad heeft met de aanpassing van haar verordening louter de onduidelijkheid willen wegwerken die ingevolge het vernietigingsarrest nr. RvVb-A-2223-0506 van 2 februari 2023 van de RvVb was ontstaan. De tekst van de verordening werd daarbij in overeenstemming gebracht met de oorspronkelijke bedoeling ervan en de bestaande praktijk. De verzoekende partijen geven weliswaar een breedvoerige uiteenzetting over de potentiële milieueffecten van de wijziging van de verordening, maar betrekken daarbij nergens concreet de inhoud van de effectbeoordeling.

7.4. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat het middel wel degelijk ontvankelijk is. Zij wijzen erop dat in

's Raads schorsingsarrest nr. 259.855 van 24 mei 2024 reeds in die zin werd geoordeeld.

Ten gronde merken de verzoekende partijen op dat de aan de verordening aangebrachte wijzigingen zeer ingrijpend zijn. Met de bestreden beslissing wordt een wezenlijk nieuwe invulling gegeven aan de manier hoe bij grootschalige projecten in de stad Brugge met de organisatie van de mobiliteit moet omgegaan worden, en op welke wijze parkeermogelijkheden door de aanvrager moeten worden voorzien. De milieueffecten van dergelijke nieuwe regeling dienen op een zorgvuldige wijze te worden beoordeeld. Het feit dat de stad Brugge het nodig vond om haar verordening aan te passen, wijst erop dat de regel van het parkeren op eigen terrein wel degelijk bestond. Een nietszeggende screeningsnota geeft onvoldoende inzicht in de milieueffecten van de kwestieuze aanpassing. De aanpassing van de verordening werkt door op het volledige grondgebied van de stad, wat erop wijst dat het niet om een kleine wijziging kan gaan. Een andersluidende praktijk bij het toepassen van de verordening betekent nog niet dat de regel om op eigen terrein parkeerplaatsen te voorzien niet in de oorspronkelijke verordening was vervat. Met de bestreden beslissing zullen de mobiliteitseffecten van een nieuw voetbalstadion zich over het ruimere grondgebied van de stad manifesteren. De verwijzing van de verwerende partijen naar andere dossiers waarin tot het besluit is gekomen dat er sprake is van kleine wijzigingen, is niet dienstig. Er kan niet worden geconcludeerd dat met het bestreden besluit geen aanzienlijke milieueffecten zullen optreden, nu zulks afhankelijk is van een onzekere toekomstige gebeurtenis. Aldus wordt de parkeerproblematiek naar latere besluitvorming doorgeschoven. De bestreden beslissing blinkt op dat punt uit in onduidelijkheid. Er ligt geen afdoend regulerend kader voor om een bijkomende congestie van de stad Brugge te vermijden. Volgens de verzoekende partijen mag ook niet worden vergeten dat het gaat om grootschalige projecten die zelfs gemeentegrensoverschrijdende milieueffecten kunnen genereren.

7.5. In hun laatste memories benadrukken de verwerende partijen dat wanneer een bepaling onduidelijk is, de bedoeling van de auteur moet worden

nagegaan om de juiste betekenis en draagwijdte ervan te bepalen. De stad Brugge heeft het in de inleidende tekst opgenomen principe dat de parkeergelegenheid wordt voorzien op het terrein van het bouwperceel bedoeld als een motivering van de eigenlijke reglementering, waarbij dit principe er enkel toe strekt de burgers te sensibiliseren en de opgelegde bepalingen te onderbouwen.

De tweede verwerende partij preciseert dat de inleidende bepaling in verband met de parkeergelegenheid op het terrein van het bouwperceel niet als een regel gekwalificeerd kan worden en geen “absoluut principe” is, maar slechts een beleidsmatig uitgangspunt.

Beoordeling

8.1. In zijn te dezen toepasselijke versie bepaalt artikel 4.2.3, §§ 1 en 3, DABM:

“§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

[...]

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied in een gemeentelijk of provinciaal plannings- of programma-initiatief of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.”

Geen van de partijen betwist dat de bestreden verordening een “plan of programma” is in de zin van de hiervoor geciteerde bepaling.

8.2. Om wettig gebruik te kunnen maken van de in artikel 4.2.3, § 3, DABM bedoelde afwijkingsmogelijkheid van de principiële plan-MER-plicht, moet cumulatief aan twee voorwaarden zijn voldaan: het plan of programma moet het gebruik bepalen van een klein gebied of een “kleine

wijziging” inhouden en de initiatiefnemer moet aantonen dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

8.3. Te dezen heeft de eerste verwerende partij de bestreden verordening beoordeeld als een “kleine wijziging” in de zin van artikel 4.2.3, § 3, DABM. De verzoekende partijen betwisten dit standpunt. Hun middel ter zake is voldoende duidelijk en betreft geen loutere overname van hun bezwaarschrift, waarvan het gebrek aan weerlegging door hen wordt gehegeld. De desbetreffende excepties zijn ongegrond.

8.4. Onder een “kleine wijziging” moet volgens de memorie van toelichting bij het decreet van 27 april 2007 ‘houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ een wijziging begrepen worden die “van dien aard is dat [ze] geen substantiële of essentiële impact heeft op de tekst van een plan of programma” (*Parl.St.* VI. Parl. 2006-07, nr. 1081/1, 23).

8.5. De beoordeling of de bestreden verordening van aard is geen substantiële of essentiële impact op “de tekst” van de voorheen geldende verordening te hebben, en derhalve als een “kleine wijziging” kan beschouwd worden, dient verplicht te steunen op een vergelijking tussen de verordenende voorschriften van deze verordeningen.

Enkel indien blijkt dat de doorgevoerde wijziging geen substantiële of essentiële impact heeft op de inhoud van de voorheen geldende stedenbouwkundige verordening, kan er sprake zijn van een “kleine wijziging”.

8.6. De Raad van State neemt aan dat de bepaling onder Titel A van hoofdstuk 4 van de oorspronkelijke verordening die voorschrijft dat – behoudens de in artikel 12 vermelde afwijkingen – de parkeergelegenheid “op het terrein van het bouwperceel” aangelegd wordt, wel degelijk een afdwingbare rechtsregel betreft en geen “toelichtend stukje tekst” zonder verordenende kracht. De stelling

van de eerste verwerende partij dat zij de bepaling in het verleden meermaals niet als een afdwingbare rechtsregel heeft toegepast, doet niet anders besluiten.

De kwestieuze bepaling houdt – met de woorden van de eerste verwerende partij (randnummer 3.19) – “de verplichting [in] om de parkeergelegenheid te voorzien op het terrein van het bouwperceel”, tenzij er beroep kan worden gedaan op de in artikel 12 vermelde afwijkingen.

Het gaat om een verordenende bepaling die – anders dan de verwerende partijen in hun laatste memorie laten uitschijnen – in voldoende duidelijke bewoordingen is gesteld.

Dat de bepaling in de verordening als algemeen principe van het parkeerbeleid wordt vermeld, bevestigt dat het een basisregel van het mobiliteitsbeleid betreft. Krachtens deze regel dient de aanvrager in te staan voor de aanleg van de parkeerplaatsen, zodat de parkeerdruk niet kan worden afgewenteld op het openbaar domein.

8.7. Aan de orde is de vraag of op goede gronden wordt geoordeeld dat de kwestieuze wijzigingen, met in hoofdzaak de wijziging van de voormelde afdwingbare rechtsregel, als een “kleine wijziging” in de zin van artikel 4.2.3, § 3, DABM moet begrepen worden.

8.8. In de screeningsnota wordt met betrekking tot de kwestieuze regeling aangegeven dat er voor de “per definitie grotere projecten” niet langer “hoofdzakelijk gewerkt moet worden met een zeer grote parking op eigen terrein”, maar dat de aanvrager voor deze grotere projecten “gebruik kan maken van alle mogelijke beschikbare systemen om hetzij de vraag naar parkeerplaatsen te beperken, hetzij een aanbod op maat te voorzien” (randnummer 3.6.1).

Volgens artikel 12, § 6, *juncto* artikel 14, § 1, van de bestreden verordening gaat het om de volgende projecten:

“[...]

- projecten met ten minste 200 parkeerplaatsen, of het wijzigen van een bestaande parkeergelegenheid waarbij telkens het aantal parkeerplaatsen door de wijziging de drempel van 200 parkeerplaatsen of een veelvoud ervan overschrijdt;
- projecten met ten minste 150 wooneenheden;
- projecten met gebouwen of gebouwencomplexen voor handel, horeca, kantoorfuncties en diensten van ten minste 7.500 m², of het uitbreiden van dergelijke gebouwen of gebouwencomplexen, als de totale brutovloeroppervlakte door die uitbreiding de drempel van 7.500 m² of een veelvoud ervan overschrijdt;
- projecten met gebouwen of gebouwencomplexen voor de vestiging van industrie, KMO en ambacht van ten minste 10.000 m², of het uitbreiden van dergelijke gebouwen of gebouwencomplexen, als de brutovloeroppervlakte door die uitbreiding de drempel van 10.000 m² of een veelvoud ervan overschrijdt.”

8.9. Met de verzoekende partijen moet worden aangenomen dat de bestreden verordening tot gevolg heeft dat het parkeer- en mobiliteitsbeleid met betrekking tot de voormelde grootschalige projecten op het gehele grondgebied van de stad Brugge wordt gewijzigd, nu de bestreden verordening voortaan in de mogelijkheid voorziet om oplossingen voor de verkeers- en parkeerproblematiek bij grote projecten onder meer te zoeken bij het gebruik van de openbare wegenis en publieke en/of private parkings. Artikel 12, § 6, van de bestreden verordening gewaagt in dit verband onder meer van “(complementair) gedeelde en flexibele parkings, gelegenheidsparkings, het gebruik van bestaande of nieuwe parkings, rotatieparkings, parkings op wandelafstand of parkings op grotere afstand met een natransport”. Deze bepaling laat de vergunningverlenende overheid toe (ook in de rand) te aanvaarden dat er een afdoende parkeeraanbod is voorzien, zonder dat het verplicht is, zoals onder de vorige regeling, dat de aanvrager het bewijs levert dat hij “de nodige parkeerplaatsen of garages en fietsstallingen heeft aangelegd of gebouwd of heeft laten aanleggen of bouwen”. Aldus wordt voor de grote projecten afgestapt van de voorheen geldende basisregel van het mobiliteitsbeleid krachtens dewelke de aanvrager dient in te staan voor de aanleg van de parkeerplaatsen, zodat de parkeerdruk niet kan worden afgewenteld op het openbaar domein.

De enkele motivering in de screeningsnota dat “[c]oncreet [...] enkel de mogelijkheden [worden] vergroot om bij de beoordeling van het parkeeraanbod rekening te houden met het concreet beschikbare parkeeraanbod en de door de aanvrager voorgestelde oplossingen”, dat de wijzigingen “beperkt zijn ‘tot de wijze waarop een parkeeraanbod kan worden voorzien’” en dat zij enkel “een punctuele wijziging” betreffen, gaat voorbij aan de voormelde vaststelling dat ingevolge de bestreden verordening het parkeer- en mobiliteitsbeleid met betrekking tot grootschalige projecten ingrijpend wordt gewijzigd. De met de bestreden verordening voorziene wijzigingen zijn dan ook wel degelijk van aard een substantiële of essentiële impact te hebben op de voorheen geldende verordening. Van slechts een “verdere verfijning” en “detaillering” van de eerdere verordening, zoals de eerste verwerende partij voorhoudt, is geen sprake.

Gezien het voormelde is de Raad van State van oordeel dat de aanpassing van de verordening geen “kleine wijziging” is in de zin van artikel 4.2.3, § 3, DABM.

8.10. Het besluit is dat met de verzoekende partijen moet worden aangenomen dat de overheid niet op goede gronden heeft kunnen oordelen dat de (tekst van de) bestreden verordening slechts een “kleine wijziging” inhoudt ten aanzien van de (tekst van de) voorheen geldende verordening. Derhalve blijkt niet dat de eerste verwerende partij terecht een beroep heeft gedaan op de door artikel 4.2.3, § 3, DABM geboden afwijkingsmogelijkheid van de principiële plan-MER-plicht.

8.11. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van de vordering tot tussenkomst van de nv Club Brugge Development vast.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Brugge van 28 augustus 2023 tot definitieve vaststelling van de wijziging van hoofdstuk 4 ‘aanleggen van parkeerruimtes en fietsstallingen bij bouwwerken’ van deel 2 ‘Bouwwerken, constructies en dergelijke’ van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen’ van de stad Brugge.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

4. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 4.400 euro en een bijdrage van 48 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

5. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partijen niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig januari tweeduizend zesentwintig, 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