

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.979 van 10 oktober 2024
in de zaak A. 239.328/VII-42.080**

In zake : de LEIDEND AMBTENAAR VAN HET DEPARTEMENT
OMGEVING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Brusselmans
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Scheldestraat 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jo Goethals en Veerle Van de Keere
kantoor houdend te 8800 Roeselare
Kwadestraat 151B, bus 41
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de NV BEDECOM (voorheen de NV TWIN PROPERTIES)
2. de NV EXPLOITATIEMAATSCHAPPIJ KLEIN STRAND
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frank Vanden Berghe en Arne Devriese
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 15
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 15 juni 2023, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0834 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 4 mei 2023 in de zaak 2021-RvVb-0852-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 10 augustus 2023.

Verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

De nv Bedecom (voorheen de NV Twin Properties) en de nv Exploitatiemaatschappij Klein Strand hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 6 november 2023. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft op 28 maart 2024 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 september 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn Brusselmans, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Jo Goethals, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Frank Vanden Berghe, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, 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 eerste tussenkomende partij vraagt een omgevingsvergunning aan voor de afbraak van een bestaand gebouw en de bouw en exploitatie van een hotel met 72 kamers. Het bouwterrein is gelegen binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg ‘Langgeleed’ van de gemeente De Panne, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 25 mei 1998 (hierna: BPA Langgeleed).

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Panne weigert de vergunning. Samen met de tweede tussenkomende partij tekent de eerste tussenkomende partij bestuurlijk beroep aan tegen deze weigeringsbeslissing. De provinciale omgevingsvergunningscommissie (hierna: POVC) adviseert het beroep niet in te willigen en de vergunning te weigeren. Bij besluit van 3 juni 2021 verklaart de verwerende partij het beroep gegrond, en verleent zij de omgevingsvergunning.

3.3. Met het bestreden arrest van 4 mei 2023 verwerpt de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep tot nietigverklaring dat verzoeker heeft ingesteld tegen het besluit van 3 juni 2021.

IV. Onderzoek van het enige cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, van artikel 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), en van “de stedenbouwkundige (bestemmings)voorschriften van zone 3 van het BPA Langgeleed”.

Hij zet uiteen dat het arrest geen motieven bevat waaruit blijkt waarom de wettigheidskritiek wordt verworpen waarin hij aanvoerde dat een hotel volgens de voorschriften van zone 3 van het BPA Langgeleed alleen maar vergund

kan worden als nutsvoorziening, dat in de huidige aangelegenheid de kamers die het hotel aanbiedt niet ten dienste staan van het BPA, dat het loutere feit dat de gasten zich zouden moeten aanmelden bij de receptie en het sanitair van het hotel door hen gebruikt kan worden, onvoldoende is om het hotel zelf (zijnde de verhuur van kamers) als nutsgebouw te kunnen aanzien in de zin van de voorschriften van zone 3 van het BPA, en dat in het bestreden besluit er geen afdoende motivering voorhanden is om dienaangaande af te wijken van het tegenovergestelde standpunt van de POVC. Het betreft volgens verzoeker een wettigheidskritiek die de strekking van de beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen kon beïnvloeden, zodat de rechterlijke motiveringsplicht wordt geschonden.

5. In de toelichting bij het middel gaat verzoeker verder in op de motieven van randnummer 4.5 van het bestreden arrest waarin de kritiek wordt beoordeeld op de verenigbaarheid van de aanvraag met de voorschriften van zone 3 van het BPA Langgeleed. In het geval dat zou geoordeeld worden dat deze motieven een antwoord bieden op de in het middel aangehaalde wettigheidskritiek, voert verzoeker op grond van volgende argumenten aan dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen hiermee de voorschriften schendt van zone 3 van het BPA Langgeleed:

“4.2.1.

In het arrest stelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen in beantwoording van de door [verzoeker] aangedragen wettigheidskritiek dat het aangevraagde geheel ten onrechte als verenigbaar met de voorschriften van zone 3 werd beoordeeld vooreerst dat het BPA geen definitie van het begrip nutsgebouwen bevat en dat de voorschriften van zone 3 een limitatieve opsomming bevatten van de toegelaten bestemmingen voor dergelijke gebouwen. Dit leidt de Raad af uit het feit dat de opsomming niet eindigt met ‘puntjes’ of ‘enz.’[...].

Met deze motivering schendt de Raad de voorschriften van zone 3. In de stedenbouwkundige voorschriften wordt immers gesteld [dat] zone 3 bestemd is voor [‘]sanitair, bergingen, kantoor-, horeca- en uitbatingswoonfunctie en andere nutsvoorzieningen’.

De aanduiding ‘en andere nutsgebouwen’ maakt dat er wel degelijk sprake is van een niet-limitatieve opsomming. [...]

De Raad voor Vergunningsbetwistingen schendt de voorschriften van zone 3 door te motiveren dat deze voorschriften voorzien in een limitatieve opsomming. Deze vaststelling volstaat om het arrest te casseren nu het arrest niet werd genomen in overeenstemming met de wet.

De Raad lijkt zich bovendien in zijn verdere beoordeling van de wettigheidskritiek van [verzoeker] ook te baseren op het foutieve standpunt dat er sprake is van een limitatieve opsomming. [...]

4.2.2.

Vervolgens gaat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in zijn motivering in op de vraag of de bebouwing in zone 3 ondergeschikt moet zijn aan de bebouwing in de overige zones van het BPA.

Dienaangaande besluit de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat het BPA nergens bepaalt dat de bebouwing in zone 3 ondergeschikt moet zijn aan de bebouwing in de overige zones en dat de [verwerende partij] met pertinente motieven afwijkt van de andersluidende standpunten ter zake in het dossier: [...]

Met deze motivering beoordeelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen echter geenszins de specifieke door [verzoeker] opgeworpen wettigheidskritiek die inhield dat uit de voorschriften van zone 3 voortvloeit dat een hotel alleen maar vergund kon worden als nutsvoorziening, dat in de huidige aangelegenheid de kamers die het hotel aanbiedt niet ten dienste staan van de rest van het BPA, dat het loutere feit dat de gasten van de camping zich zouden moeten aanmelden bij de receptie en het sanitair van het hotel door hen gebruikt kan worden, onvoldoende was om het hotel zelf (met verhuur van maar liefst 72 kamers) als nutsgebouw te kunnen aanzien in de zin van de voorschriften van zone 3 en dat in het bestreden besluit geen afdoende motivering voorhanden was om dienaangaande af te wijken van het tegenovergestelde standpunt van de POVC.

4.2.3.

Vervolgens gaat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in zijn motivering verder met te stellen dat [verzoeker] in zijn verzoekschrift onder de functie ‘horeca’ die vermeld wordt in de voorschriften van zone 3, lijkt te begrijpen dat enkel een restaurant of café toegelaten is [en verzoeker] daarmee voorbij gaat aan de term ‘horeca’ bij de toegelaten bestemmingen: [...].

Dat [verzoeker] in zijn verzoekschrift onder de functie ‘horeca’ enkel een restaurant of café zou hebben [begrepen], is pertinent onwaar. Evenmin is [verzoeker] voorbijgegaan aan het gebruik van de term ‘horeca’ in de voorschriften. In het verzoekschrift tot vernietiging heeft [verzoeker] echter wel uitdrukkelijk aangegeven dat de horecafunctie in de voorschriften van zone 3 een horecafunctie als nutsvoorziening betreft en dat het dus moet gaan om een horecafunctie die ten dienste staat van de rest van het BPA (camping en vakantiehuisjes). Het is louter als voorbeeld dat [verzoeker] heeft verwezen naar een café of restaurant waar de andere gebruikers van de camping iets konden eten of drinken. [...]

De wettigheidskritiek van [verzoeker] hield in dat uit de voorschriften van zone 3 voortvloeit dat een hotel alleen maar vergund kon worden als nutsvoorziening, dat in de huidige aangelegenheid de kamers die het hotel aanbiedt niet ten dienste staan van de rest van het BPA, dat het loutere feit dat de gasten van de camping zich zouden moeten aanmelden bij de receptie en het sanitair van het hotel door hen kan gebruikt worden, onvoldoende was om het hotel zelf (met verhuur van maar liefst 72 kamers) als nutsgebouw te kunnen aanzien in de zin van de voorschriften van zone 3 en dat in het bestreden besluit er geen afdoende motivering voorhanden was om

dienaangaande af te wijken van het tegenovergestelde standpunt van de POVC.

Deze wettigheidskritiek wordt niet beantwoord met [deze] motivering van het arrest.

4.2.4.

Tenslotte gaat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in zijn motivering nog in op de motieven die worden aangehaald in het besluit van de [verwerende partij] dat het hotel een meerwaarde vormt voor de site en bij uitbreiding de gemeente. Dienaangaande oordeelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat dit geen determinerende overwegingen zijn om de aanvraag conform de voorschriften van zone 3 te beschouwen: [...].

Ook met deze motivering beoordeelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen geenszins de door [verzoeker] opgeworpen wettigheidskritiek die inhield dat uit de voorschriften van zone 3 voortvloeit dat een hotel alleen maar vergund kon worden als nutsvoorziening, dat in de huidige aangelegenheid de kamers die het hotel aanbiedt niet ten dienste staan van de rest van het BPA, dat het loutere feit dat de gasten van de camping zich zouden moeten aanmelden bij de receptie en het sanitair van het hotel door hen gebruikt kan worden, onvoldoende was om het hotel zelf (zijnde de verhuur van kamers) als nutsgebouw te kunnen aanzien in de zin van de voorschriften van zone 3 en dat in het bestreden besluit er geen afdoende motivering voorhanden was om dienaangaande af te wijken van het tegenovergestelde standpunt van de POVC.”

Beoordeling

6. Artikel 4.3.1, § 1, 1°, VCRO bepaalt dat de vergunning geweigerd wordt als het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

De vraag of het voorwerp van een aanvraag voor een omgevingsvergunning verenigbaar is met een verordenend stedenbouwkundig voorschrift, moet worden beantwoord aan de hand van de juiste betekenis en draagwijdte van dat voorschrift. De vergunningverlenende overheid beschikt daarbij niet over een eigen beleidsvrijheid om de opportuniteit te beoordelen van die verenigbaarheid. Zij beschikt in geval van onduidelijkheid van het voorschrift dan ook niet over een beleidsmarge om te kiezen voor de ene of de andere interpretatie. Wanneer de tekst van het voorschrift onduidelijk is, of voor verschillende interpretaties vatbaar, moet de bedoeling van de auteur worden nagegaan om de juiste betekenis en draagwijdte ervan te bepalen.

7. Het BPA Langgeleed bevat volgend stedenbouwkundig voorschrift voor de “zone 3: zone voor nutsgebouwen”:

“bestemming: sanitairen, bergingen, kantoor-, horeca- en uitbatingswoonfunctie en andere nutsvoorzieningen.”

8. Het bestreden arrest beoordeelt als volgt de vraag of de verwerende partij wettig kon besluiten dat het aangevraagde in overeenstemming is met dit bestemmingsvoorschrift:

“4.5.2.

[Verzoeker] stelt [...] dat het nieuwe gebouw [...] geen nutsgebouw is in de zin van de voorschriften van zone 3 BPA.

[...]

Het begrip ‘nutsgebouwen’ moet worden begrepen in de zin van het BPA. De partijen betwisten de vaststelling in de bestreden beslissing dat het BPA enigszins onduidelijk is, niet.

Enerzijds bevat het BPA geen definitie van het begrip ‘nutsgebouwen’. Anderzijds bevatten de voorschriften van zone 3 een limitatieve opsomming van de toegelaten bestemmingen voor dergelijke gebouwen (de opsomming van de toegelaten bestemmingen eindigt niet met ‘puntjes’ of ‘enz.’). [Verzoeker] omschrijft de voorgeschreven bestemmingen in de voorschriften van zone 3 BPA in [zijn] verzoekschrift dan ook foutief als ‘diverse voorbeelden’ van mogelijke functies binnen de voorziene bebouwing in die zone voor nutsgebouwen.

[Verzoeker] betwist niet dat de aangevraagde nieuwbouw [...] functies bevat die het BPA voor zone 3 voorschrijft.

Het BPA bepaalt nergens dat de bebouwing in zone 3 ‘ondergeschikt’ moet zijn aan de bebouwing in de overige zones van het BPA. De voorschriften in zone 1 BPA stellen enkel dat ‘i.f.v. de exploitatievoorwaarden (...) onderhavige zone in samenhang [dient] gezien te worden met de overige zones van dit bpa’. Mede gelet op de doelstelling van het BPA, zoals die blijkt uit het [...] arrest van de Raad van State [van 4 december 2008 nr. 188.513] (‘In die memorie wordt ook nog aangegeven dat het BPA niet enkel is opgemaakt ‘i.f.v. een continuïteit qua rechtszekerheid’ doch ‘eveneens i.f.v. een gewenst maximaal rendement van deze bestaande zone van openluchtrecreatieve verblijven’, en dat de stedenbouwkundige voorschriften derwijze opgemaakt zijn dat zij ‘alle mogelijke reorganisaties van het bestaande terrein op lange termijn mogelijk maken’) overweegt de verwerende partij niet foutief of kennelijk onredelijk dat de POVC enkel kijkt naar de relatie tussen zone 3 en zone 2, maar dat ook zone 1 moet worden betrokken bij de toets van de verenigbaarheid van het nieuwe gebouw met de voorschriften van het BPA aangezien zone 1 ook deel uitmaakt van het BPA. In die optiek wijkt de verwerende partij met pertinente motieven af van de andersluidende standpunten in het dossier, zoals ingenomen door de provinciale omgevingsambtenaar en de POVC.

De bestreden beslissing stelt vast:

- 34 vakantiehuisjes in zone 1 voor openluchtrecreatieve verblijven;
- 40 campingplaatsen in zone 2 voor toeristische kampeerplaatsen en kampeerweide;
- 72 hotelkamers in zone 3 voor nutsgebouwen;
- het gelijkvloers van het hotel staat ook ten dienste van de camping (waarmee de faciliteiten voor het kamperen in zone 2 worden bedoeld).

Verzoeker lijkt in [zijn] inleidend verzoekschrift onder de toegelaten functie ‘horeca’ enkel een restaurant of café te begrijpen waar de gebruikers van de andere zones van het BPA iets kunnen drinken of eten, maar gaat daarbij voorbij aan het gebruik van de term ‘horeca’ bij de toegelaten bestemmingen in zone 3 BPA ‘Langgeleed’.

In de gegeven omstandigheden komt het niet kennelijk onredelijk voor om het nieuwe gebouw in overeenstemming te beschouwen met de voorschriften in zone 3 BPA.”

9. Met deze beoordeling gaat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ervan uit dat de beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met een verordenend stedenbouwkundig voorschrift beleidsmarge laat aan de vergunningverlenende overheid. Na onder meer te hebben vastgesteld dat “[d]e partijen [...] de vaststelling in de bestreden beslissing dat het BPA enigszins onduidelijk is, niet [betwisten]”, overweegt het bestreden arrest immers dat:

- overwegingen van het vergunningsbesluit betreffende de verenigbaarheid met het stedenbouwkundig voorschrift, die in het licht van de doelstelling van het BPA “niet foutief of kennelijk onredelijk” zijn, pertinente motieven uitmaken om af te wijken van de andersluidende standpunten van de provinciale omgevingsambtenaar en de POVC;
- in het licht van de gegeven feitelijke omstandigheden, “het niet kennelijk onredelijk voor[komt] om het nieuwe gebouw in overeenstemming te beschouwen met de voorschriften in zone 3 BPA”.

Het arrest dat op grond van deze beoordeling de wettigheidskritiek afwijst waarin werd aangevoerd dat de verwerende partij ten onrechte heeft beslist dat de aanvraag verenigbaar is met het stedenbouwkundig voorschrift van zone 3 van het BPA Langgeleed, schendt dat voorschrift en artikel 4.3.1, § 1, 1°, VCRO.

Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt arrest nr. RvVb-A-2223-0834 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 4 mei 2023 in de zaak 2021-RvVb-0852-A.**
- 2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.**
- 3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.**
- 4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker. De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien oktober tweeduizend vierentwintig,
door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams