

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.416 van 20 februari 2025
in de zaak A. 238.330/VII-41.901**

In zake : S.W.
woonplaats kiezend in België

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Miranda Ketelslegers
kantoor houdend te 9050 Ledeberg (Gent)
Jacques Eggermontstraat 11B

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 3 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0354 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 22 december 2022 in de zaak 2122-RvVb-0380-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 260.675 van 19 september 2024 is het debat heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met een aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 3 oktober 2024 een aanvullend verslag opgesteld, op grond van artikel 17 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 januari 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die in persoon verschijnt, is gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. Het verzoek tot voortzetting van de procedure bevat een schriftelijke repliek op het verslag van de auditeur.

Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om na de kennisgeving van het auditoraatsverslag nog een schriftelijke repliek in te dienen. Wanneer de auditeur concludeert dat het cassatieberoep moet worden verworpen, kan de verzoeker luidens artikel 18 van het cassatieprocedurebesluit (in de versie vóór de wijziging ervan bij koninklijk besluit van 21 juli 2023, die nog van toepassing is op deze zaak) vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord, bij gebreke waaraan de afstand van het geding kan worden toegewezen. Het “verzoek tot verderzetting en uitoefening hoorrecht” van verzoeker wordt slechts als procedurestuk aanvaard in zoverre hierin de vraag wordt gesteld om de procedure voort te zetten teneinde te worden gehoord. In

zoverre het stuk een schriftelijke voorbereiding vormt van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting, wordt het beschouwd als een loutere inlichting.

IV. Feiten

4.1. De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen verleent aan verzoeker een omgevingsvergunning onder voorwaarden voor het uitbreiden van een woning en het bouwen van een tuinberging en zwembad. De aangevraagde verharding, volgens het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan gelegen in een bufferzone, en een deel van het zwembad, volgens het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan gelegen in tuinzone, worden uit de vergunning gesloten.

4.2. Verzoeker stelt tegen de deputatiebeslissing een beroep in bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb). Het bestreden arrest bevindt het tweede middel deels gegrond, verklaart het derde middel ongegrond, onderzoekt de overige middelen niet omdat zij niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, en vernietigt de bestreden beslissing.

V. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. De aanhef van het eerste middel luidt:

“Rechtsweigering / Geen concrete toetsing en motieven i.v.m. de (im)pertinentie van het stedenbouwkundige vermeend zwembad-verbod in de ‘zone voor tuin’ (zone 3) ingevoerd door het GRUP ‘Bufferzone Industriegebied Lakeland’ beweerdelijk in het algemeen belang / Geen (administratieve) motivering waaruit de pertinentie van het zwembad-verbod van de plannende overheid zou blijken / Geen rechterlijke toetsing mogelijk bij gebreke aan materiële motivering door de plannende overheid wat het vermeend zwembad-verbod betreft (geen jurisdictionele indeplaatsstelling toegelaten).”

6. Verzoeker komt in dit middel op tegen volgende motieven die het bestreden arrest aanwendt ter verwerping van het derde en vierde onderdeel van het derde middel tot nietigverklaring van de deputatiebeslissing:

“De ingeroepen aantasting van [het] eigendomsrecht [van verzoeker] en het niet ter zake zijn voor het algemeen belang (derde en vierde middelonderdeel) worden niet aangetoond. De Raad herhaalt dat stedenbouwkundige voorschriften uit een gRUP eigendomsbeperkingen kunnen inhouden. Het louter gegeven dat [verzoeker] meent dat de inplanting van de ‘zone voor tuin’ op [zijn] perceel een disproportionele en niet ter zake dienende inperking inhoudt van [zijn] recht op eigendom, betekent op zich niet dat het gelijkheidsbeginsel of het non-discriminatiebeginsel wordt geschonden. Die overtuiging van [verzoeker] weerspiegelt immers voornamelijk [zijn] eigen zienswijze en overtuigt niet dat de plannende overheid als actief bestuursorgaan [zijn] beleidsvrijheid te buiten zou zijn gegaan.”

Hij verdeelt het eerste middel in drie onderdelen.

7. In het eerste onderdeel voert verzoeker aan:

“De Raad voor Vergunningsbetwistingen gaat in [zijn] arrest [...] niet *in concreto* in op het derde en vierde onderdeel van het derde rechtsmiddel [...] (wel op het vijfde onderdeel).

[Verzoeker] gaf als volgt te kennen in het verzoekschrift (derde onderdeel van het derde rechtsmiddel):

‘Derde onderdeel van het derde rechtsmiddel: Disproportionele en niet ter zake dienende beperking op het recht op eigendom - *in casu* het hoekje linksachter van het zwembad in de ‘zone voor tuin’ - overeenkomstig het eerste protocol van het EVRM en de Grondwet (tegen de achtergrond van het algemeen belang) (...)

De accommodatie van een vijver, zwembad of zwembad in een tuinzone hindert het algemeen belang niet. Zulke hinder blijkt in elk geval ook niet uit de motivering van [het] RUP. Dergelijke verbodsbepaling in [het] RUP is niet ter zake dienend voor het algemeen belang, bijgevolg impertinent en disproportioneel voor het nagestreefde doel van [het] RUP Bufferzone Lakeland. (...) Enig besluit tot (partiële) uitsluiting van het zwembad uit de vergunning - louter en alleen omwille van het bestaan van een gRUP-verbod, zonder na te gaan of dergelijk verbod in een RUP het algemeen belang wel doelmatig dient - is (ver)nietig(baar). Verzoeker beroept zich op de exceptie van onwettigheid.

Het middel is gegrond. Het EVRM kent het recht op eigendom toe, met als grens het algemeen belang, onder de voorwaarden van de wet en in

de algemene beginselen van internationaal recht. Een rechtvaardiging voor het verbod van een (zwem)vijver en zwembad ontbreekt geheel. Bij het zoeken van de eventuele motivering, kan men zich enkel steunen op de teksten van de regelgever op het ogenblik van de invoering van het verbod.

Wanneer het algemeen belang, zoals in dit geval, onvoldoende gebaat blijkt te zijn bij een verbod - dat (quasi) neerkomt op onteigening - is zulk inadequaat voorschrift nietig. De exceptie van onwettigheid is toepasselijk nopens het gRUP, nl. de voorschriften van zone 3. De bestreden akte faalt in rechte in artikel 1, eerste gedachtestreep, die luidt: ‘-met uitsluiting van het gedeelte van het zwembad binnen de zone voor tuin’, wegens strijdigheid met het recht op eigendom dat slechts begrensd kan zijn voor redenen van algemeen belang, welke *in concreto* niet aangetoond zijn door de inrichtende overheid achter het gRUP.’

De RvVb beperkt zich tot de stijlformule dat de aantasting van het eigendomsrecht en het niet ter zake zijn voor het algemeen belang niet is aangetoond (derde en vierde middelonderdeel). De beoordeling i.v.m. het ‘gelijkheids- of non-discriminatiebeginsel’ betreft een ander onderdeel van [het] door [verzoeker] ingeroepen rechtsmiddel (niet het derde en vierde onderdeel, maar het vijfde). Met andere woorden, op het derde en vierde onderdeel mist een concrete toetsing.

De *concrete* motivering van een jurisdictionele beslissing is een substantiële vorm. Dit dient te gebeuren aan de hand van precieze en deugdelijke motieven. [Verzoeker] werpt gegrond de ontstentenis op van de *concrete* jurisdictionele motieven op in cassatie.

Het arrest van de RvVb stelt inderdaad louter *in abstracto* dat het de administratieve overheid toegelaten is stedenbouwkundige voorschriften op te leggen. Uit de hierboven geciteerde overweging in het arrest van de RvVb [...] kan niet *in concreto* afgeleid worden dat de RvVb de ‘(im)pertinentietest’ *ad rem* toegepast heeft wat het vermeende zwembad-verbod betreft in de ‘zone voor tuin’, minstens ontbreken de concrete jurisdictionele motieven die hiertoe deden besluiten.

[Verzoeker] betwist geenszins de these dat de administratieve overheid stedenbouwkundige voorschriften kan invoeren; dat is inherent aan een democratische samenleving. Maar het is wel nodig dat de (administratieve) verbodsbepaling iets en/of iemand - ten algemene nutte - precies dient en niet arbitrair is. Dit is in deze zaak klaarblijkelijk niet het geval.

Het is ook nodig dat de concrete (jurisdictionele) motieven precies uit het arrest blijken.

Omtrent het derde en vierde onderdeel van het aangevoerde derde rechtsmiddel ontbreken de motieven van de RvVb. Het volstaat niet louter een ander onderdeel (*in casu* het vijfde onderdeel van het rechtsmiddel) te beantwoorden.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen mist dan ook de clou van het aangevoerde derde/vierde onderdeel van het derde rechtsmiddel.

Waarom is het (vermeende) zwembad-verbod in de private tuin dan in het algemeen belang en hoe is dat pertinent voor dat doel? Welke motieven

vanwege de plannende overheid detecteerde de RvVb dan wel bij het onderzoeken van dat normdoel?

Als de overheid het eigendomsrecht mag beperken (zonder motief voor het algemeen belang), is er minstens [...] sprake van een arbitrair of/en mank stedenbouwkundig voorschrift.

Derden hebben geen voordeel bij het verbod van een zwembad in een private tuin, oppert [verzoeker]. Dit voordeel blijkt inderdaad alvast niet uit het GRUP Bufferzone Industriegebied Lakeland [...]. Als de overheid dit - 'zomaar' - zou mogen beslissen is dit een vorm van rechtsmisbruik (d.i. een abusieve bestuurlijke rechtsuitoefening t.o.v. de burger).

Een louter *abstracte* herhaling naar vaste rechtspraak - dat stedenbouwkundige voorschriften in een gRUP eigendomsbeperkingen kunnen inhouden - volstaat dus niet bij de feitelijke beoordeling. Inhoudelijk ontbreekt i.c. de *concreet-toegepaste* (jurisdictionele) motivering omtrent het derde en vierde onderdeel van het derde rechtsmiddel van het verzoekschrift dat gericht is tot de RvVb [...]. De motieven behoren specifiek en niet te algemeen te zijn.

Het gebrek aan beoordeling *in concreto* van het derde/vierde onderdeel van het derde rechtsmiddel vormt rechtsweigering, minstens kan vastgesteld worden dat de (jurisdictionele) motieven ontbreken in het arrest van de RvVb. Inzoverre is een schending van een substantiële vorm hier aangetoond."

8. Het tweede onderdeel luidt:

"[Verzoeker] gaf te kennen in het verzoekschrift bij de RvVb [...]:

'Vierde onderdeel van het derde rechtsmiddel: Gebrek in de motivering van het GRUP Bufferzone Industriegebied Lakeland
Het RUP Bufferzone Industriegebied Lakeland motiveert zelf niet waarom zwembaden als verboden zouden moeten worden beschouwd in de 'zone voor tuin'. De GRUP-ontwerpers laten het na uiteen te zetten hoe het algemeen belang gediend zou zijn bij zulk verbod. Het komt de GRUP-ontwerper toe de proportionaliteit en pertinentie van dergelijk verbod (in voorkomend geval) deugdelijk en draagkrachtig te motiveren. Bij gebreke daarvan kan de exceptie van onwettigheid worden ingeroepen.

De bestreden akte faalt in rechte in artikel 1, eerste gedachtestreep, luidende: '-met uitsluiting van het gedeelte van het zwembad binnen de zone voor tuin' aangezien het zich steunt op een niet-gemotiveerd verbod in het RUP Bufferzone Industriegebied Lakeland. Hierdoor mag de exceptie van onwettigheid worden ingeroepen. Het middel is gegrond.'

Wanneer de plannende overheid stedenbouwkundige voorschriften invoert die het eigendomsrecht aantasten, is het aan haar (de plannende overheid) om een *toetsbare* motivering te vermelden in het administratief dossier, nl. tegen de achtergrond van het beoogde algemeen belang. *In casu* heeft de plannende

overheid geen dergelijke motivering opgemaakt, minstens is dit nergens aangetoond. Ook op p.19 van de specifieke voorschriften van het RUP i.v.m. ‘zone 3’ [...] staan geen toelichtingen noch verduidelijkingen van de stedenbouwkundige voorschriften m.b.t. de ‘zone voor tuin’.

Er is onder meer een gebrek in de motivering van de bestreden (administratieve) akte, en in dit geval ook het gRUP (waarop de omgevingsvergunning steunt), wanneer de wettelijkheid van de beslissing niet kan worden onderzocht, omdat de motieven onvoldoende, tegenstrijdig, duister of dubbelzinnig zijn.

Het gebrek aan motivering kan in voorkomend geval ambtshalve (jurisdictioneel) ingeroepen worden.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen behandelt, vreemd genoeg, van [zijn] kant onvoldoende omstandig *het vierde onderdeel* van het derde rechtsmiddel uit het verzoekschrift dd. 20.01.2022 van [verzoeker] (rechtsweigering). De [verwerende partij] had ook al nagelaten in de omgevingsvergunning de pertinentie van het verbod te onderbouwen.

Wanneer (het normdoel van) een stedenbouwkundig voorschrift ‘duister’ (niet materieel/formeel gemotiveerd) is, wordt de jurisdictionele controle erop onmogelijk gemaakt door de RvVb. Het stilzwijgen van de plannende overheid maakt het de rechterlijke macht en de burgers onmogelijk om een ernstig ‘assessment’ te maken van de administratieve beleidsvrijheid. Dit is een schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het komt de Raad voor Vergunningsbetwistingen toe dit op te merken. Een gebrek aan motivering door de administratieve overheid, kan niet toegedekt worden door de rechterlijke macht (door te stellen - bij wijze van generieke overweging - dat de beslissing valt binnen de beleidsvrijheid van de plannende overheid).

Enig ander standpunt innemen, zou juridisch betekenen dat de administratieve overheid voortaan geen motiveringsverplichting meer heeft nopens de door haar genomen verbodsbepalingen of stedenbouwkundige voorschriften. Dat zet de deur wijd open naar arbitrair bestuurlijk optreden.

De plannende overheid heeft beleidsvrijheid, maar zij behoort de deugdelijke motieven van haar beleid bij de administratieve rechtshandeling te duiden. Alleen *als* dat voorhanden is, kan dat pas getoetst worden.

Enkel als de motiveringsplicht door de plannende overheid juist is nageleefd, is de rechterlijke macht genoegzaam in de mogelijkheid het beleid ten gronde marginaal te toetsen, rekening houdende met alle elementen. Als er geen materiële motivering voorhanden is van de plannende overheid, dan handelt deze niet als een normaal zorgvuldig plannende overheid.

De rechterlijke macht kan dan alleen maar gissen naar het hoe en waarom van het verbod. Het is echter niet haar bevoegdheid de motieven te veronderstellen; het komt de rechter niet toe zich in de plaats te stellen van de (in gebreke blijvende) plannende overheid. Dan zijn de evenwichten tussen de drie machten verstoord. De scheiding der machten is een fundamenteel gegeven in de rechtsstaat. Het principe is van openbare orde.

Een stedenbouwkundig verbod (of voorschrift) is - jurisdictioneel - enkel legiti[e]m(eerbaar) als dit steunt op *verifieerbare* deugdelijke en draagkrachtige motieven ten algemene nutte (vanwege de administratieve

overheid zelf). [Verzoeker] wierp het gebrek in de (administratieve) motivering van het GRUP Bufferzone Industriegebied Lakeland terecht op (in het vierde onderdeel van het derde rechtsmiddel van het verzoekschrift bij de RvVb). Het was aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen om dit standpunt van [verzoeker] desgevallend te ontkrachten (met concrete motieven van de administratieve overheid zelf) of de wettigheidskritiek te bekrachtigen m.b.v. artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet.

Enkel zo kan het jurisdictioneel toezicht legitimiteit genieten (*justice must not only be done, it must also seen to be done*). Dit cassatiemiddel helpt uitholling te vermijden van de ‘*checks and balances*’ in een rechtsstaat.

Feitelijk element in de kantlijn: het was uitgerekend het normdoel van de plannende overheid om de percelen op de rand van het industriegebied *aangenamer* te maken (waaronder het perceel van [verzoeker]), gelet op de aanwezige industrie. Vandaar dat een bufferstrook werd ingevoerd. Het is dan ook kennelijk onredelijk de belevingsmogelijkheden van de tuinen juist daar teniet te doen.

Een onbezonnen vermeend zwembad-verbod in de ‘zone voor tuin’ (zone 3 van het GRUP) dient noch het doel om de percelen aan de rand van het industriegebied *aangenamer* te maken voor de bewoners, noch een ander ernstig doel. Minstens waren de voorschriften en de toelichting (cf. visievorming in het GRUP) niet correct in lijn met elkaar.

Het kwam de RvVb juridisch (enkel) toe bij [zijn] beraadslaging de onderzoeksvraag te stellen: ‘*op basis van welke concrete administratieve motieven dient een eventueel zwembad-verbod in de ‘zone voor tuin’ in het GRUP Bufferzone Industriegebied Lakeland het algemeen belang (volgens de administratieve overheid die [het] GRUP goedgekeurd heeft), en - als die motieven zijn gevonden - vormt die motivering een proportionele en pertinente inperking van de rechten van wie over een rechtmatig belang beschikt, inzonderheid [verzoeker]?*’

Op deze wijze kon onderzocht worden of artikel 159 GW toegepast mocht worden nopens de bestreden akte vanwege de [verwerende partij].”

9. Verzoeker zet het derde onderdeel als volgt uiteen:

“[G]een behandeling van ‘de overige rechtsmiddelen’

Het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen luidt op p. 16: ‘*De overige middelen worden niet onderzocht omdat dit niet tot een ruimere cassatie kan leiden*’ [...]

Het verzoek van [verzoeker] toepassing te maken van artikel 159 van de Grondwet nopens de uitsluiting van het zwembad in de zone voor tuin (zoals vermeld in de bij de RvVb bestreden akte), werd *niet* ingewilligd door de RvVb. [Verzoeker] heeft er dan ook alle belang bij dat *alle* middelen en onderdelen ernstig worden onderzocht.

Het is dan ook vreemd om deze rechtsweigering op te merken in het arrest, vermits diverse middel(onderdel)en niet werden behandeld, waaronder bijvoorbeeld (het derde en vierde onderdeel in) het derde rechtsmiddel, maar

ook het vierde en vijfde rechtsmiddel van het verzoekschrift bij de RvVb, die niet aan bod zijn gekomen.”

Beoordeling

10. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

Verzoeker voert op voldoende duidelijke wijze de schending aan van de rechterlijke motiveringsplicht en van het verbod op rechtsweigeren. De omstandigheid dat verzoeker daarbij heeft nagelaten de wettelijke bepalingen te vermelden op grond waarvan de RvVb aan die regels is onderworpen, leidt niet tot de onontvankelijkheid van het middel.

Met betrekking tot de grieven van verzoeker die niet kunnen worden teruggebracht tot een schending van de rechterlijke motiveringsplicht of van het verbod op rechtsweigeren, ontbreekt een voldoende duidelijke opgave van een rechtsregel of rechtsbeginsel, zodat het middel slechts ontvankelijk is in zoverre de schending wordt aangevoerd van de rechterlijke motiveringsplicht en van het verbod op rechtsweigeren.

De in het tweede onderdeel van het middel ontwikkelde kritiek wordt overigens in hoofdzaak niet gericht tegen het bestreden arrest maar tegen het besluit van de verwerende partij. Verzoeker voert daarbij niet, of althans niet op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze, aan dat het bestreden arrest de draagwijdte miskent van bepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen bij de beoordeling van de wettigheidskritiek die hij in het derde en vierde onderdeel van

het derde annulatiemiddel voor de RvVb had aangevoerd. Deze kritiek kan bijgevolg niet tot cassatie leiden.

11. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

Het bestreden arrest bevat motieven die antwoorden op het derde en vierde onderdeel van het derde annulatiemiddel dat verzoeker had aangevoerd. De kritiek dat op deze middelonderdelen niet werd geantwoord, mist dan ook feitelijke grondslag.

In zoverre verzoeker de schending van de rechterlijke motiveringsplicht afleidt uit de aangevoerde omstandigheden dat:

- de motieven een “stijlformule” zijn,
- het bestreden arrest geen “concrete toetsing” heeft gemaakt van de tegen een stedenbouwkundig voorschrift aangevoerde wettigheidskritiek,
- de RvVb de juiste draagwijdte van de aangevoerde kritiek niet heeft begrepen,
- het bestreden arrest de kritiek “onvoldoende omstandig” behandelt,
- de RvVb het standpunt van verzoeker niet heeft ontkracht met concrete motieven van de administratieve overheid zelf,

gaat hij uit van een verkeerde rechtsopvatting van de rechterlijke motiveringsplicht.

12. Er is sprake van rechtsweigering wanneer de rechter onder gelijk welk voorwendsel weigert recht te spreken over een geschil dat hem wordt voorgelegd, behoudens in de gevallen waarin de rechter zich wettelijk moet onthouden.

De loutere omstandigheid dat de rechter zijn beslissing onvoldoende motiveert, maakt geen rechtsweigering uit. Hetzelfde geldt voor de loutere omstandigheid dat de rechter een middel(onderdeel) terzijde laat of oordeelt dat hierop niet moet geantwoord worden. Verzoeker gaat uit van een andere rechtsopvatting.

13. In zoverre het middel ontvankelijk is, is het ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. De aanhef van het tweede middel luidt:

“onjuiste interpretatietechniek / juridisch dienen de uitzonderingen strikt geïnterpreteerd te worden (niet de stelregels).”

Verzoeker verdeelt het middel in twee onderdelen.

15. In het eerste onderdeel van het middel zet verzoeker uiteen:

“[Verzoeker] zet hieronder uiteen dat de RvVb de juridische interpretatietechnieken onjuist toepast in [zijn] arrest.
Het Ruimtelijk Ordeningsrecht regelt in welke gevallen ‘constructies’ mogen worden gebouwd.
Een constructie wordt in artikel 4.1.1 VCRO omschreven als volgt: [...]”

De definitie van ‘constructie’ omvat ook de ‘verhardingen’. Die notie (‘verhardingen’) wordt in het GRUP ‘Bufferzone Industriegebied Lakeland’ gebruikt [...]. Beperkte verhardingen in de zone voor tuin worden er toegelaten. Namelijk, de plannende overheid laat, in de voorschriften van het GRUP, de ‘tuinaccommodatie’ in de ‘zone voor tuin’ als vergunningsplichtige handeling toe, als deze beperkt blijft tot 20% van de oppervlakte.

De ‘bestemming’ van de zone voor tuin wordt vermeld in de voorschriften van zone 3 in het GRUP: de ‘zone voor tuin’ is aan de ene kant bestemd voor groenaanleg en aan de andere kant bestemd voor beperkte verhardingen *in functie* van private tuinen. Zodra de tuinaccommodatie ‘in functie van’ de private tuinen staat, is de tuinaccommodatie (juridisch) toelaatbaar.

De notie ‘tuinaccommodatie’ mag breed ingevuld worden. Dit kan een zwembad omvatten.

Wat het RUP verbiedt, dient restrictief geïnterpreteerd te worden. Dit is de enige juiste interpretatiemethodiek.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen past de interpretatietechniek ‘achterstevoren’ toe. De notie ‘tuinaccommodatie’ mag (juridisch) niet eng worden ingevuld. De hoofdnotie ‘tuinaccommodatie’ - die in de opsomming van het RUP zelfs vermeld wordt vóór ‘tuinpaden en terrassen’ (ook verhardingen) - brengt een gamma aan tuinaccommodatiemogelijkheden met zich mee (die ook ‘constructies’ zijn), als die verhardingsmogelijkheden maar ‘de zone voor tuin’ ‘accommoderen’ (bijv. een zwembad).

Een zwembad accommodeert de beleving van de tuin vanzelfsprekend. Het zou anno 2023 trouwens totaal wereldvreemd en kennelijk onredelijk zijn te stellen dat een zwembad in een ‘zone voor tuin’ niet in functie van een private tuin zou (mogen) staan.

Een (zwembad) ‘kuip’ wordt verhard (met tegels), zoals een terras. Het gaat niet op te stellen dat een zwembad een permanente constructie is en dus niet mag. Want, ook een terras is een permanente constructie.

Had de plannende overheid een zwembad-verbod op het oog, dan kon de plannende overheid dit hebben geduid in de toelichtingen (*quod non*). De toelichtingen omtrent de ‘zone 3’ ontbreken [...].

Het verbod van ‘bebouwing’ in de ‘zone voor tuin’ (er staat niet ‘verbod van constructies’) in het GRUP Bufferzone Industriegebied Lakeland dient restrictief te worden toegepast.

Het GRUP wil bebouwing verbieden. Dit is restrictief te lezen, d.i. wat op de grond bebouwd wordt (anders dan verharding). Enkel een ‘bebouwing’, die zich duidelijk onderscheidt van verharding met tegels, is niet toegelaten.

Het gebruik van ‘tegels’ is de gemene deler tussen een terras en een zwembad. Indien zij anders worden behandeld, is het gelijkheidsbeginsel inderdaad dan ook geschonden (art. 159 GW toegelaten). De RvVb heeft dit punt niet begrepen.

In elk geval, wanneer voorschriften gebrekkig, tegenstrijdig, dubbelzinnig of/en onduidelijk opgesteld werden door de plannende overheid, mogen deze niet *tegen* de rechtszoekende uitgelegd worden. Onduidelijke bepalingen dienen tegen de steller uitgelegd te worden.”

16. Het tweede middelonderdeel luidt:

“In geval van twijfel mag het stedenbouwkundig voorschrift worden uitgelegd in het voordeel van de rechtszoekende (*in dubio, pro civi*). In het fiscaal recht is dit principe ook bekend (*in dubio, contra fisco*). Het komt de plannende overheid toe rechtszekere bepalingen op te maken. Het rechtszekerheidsbeginsel is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur ter bescherming van de rechtszoekenden. De steller van het gRUP had vast concrete zaken voor ogen, toen de notie van ‘tuinaccommodatie’ in ‘de zone voor tuin’ werd geïntroduceerd (zonder precieze definitie). Het is meer dan aannemelijk dat de steller een zwembad voor ogen had of kon hebben gehad. Om haar voorschriften te verduidelijken, kan de plannende overheid in het ruimtelijk ordeningsrecht ook terugvallen op ‘toelichtingen’. Dergelijke toelichtingen zijn niet opgenomen voor de zone 3 [...]. De Raad voor Vergunningsbetwistingen verwijst in [zijn] arrest naar Van Dale voor het ingekorte begrip ‘accommodatie’ (d.i. niet letterlijk het juiste begrip ‘tuinaccommodatie’ zoals in de voorschriften van het GRUP gebruikt). De RvVb wijst erop dat Van Dale voor ‘accommodatie’ vermeldt ‘aangebrachte voorzieningen’. Deze letterlijke tekstinterpretatie uit Van Dale sluit zwembaden ook helemaal niet uit.”

Beoordeling

17. Verzoeker voert op voldoende duidelijke wijze aan dat het bestreden arrest de bepalingen schendt van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Bufferzone Industriegebied Lakeland” (hierna: het gRUP) die in de “zone voor tuin” enerzijds een verbod op bebouwing instellen en anderzijds “tuinaccommodatie” toelaten, door deze bepalingen verkeerd te interpreteren en hieraan aldus een verkeerde draagwijdte te verlenen. Het middel is in zoverre ontvankelijk.

18. Het bestreden arrest stelt vast en oordeelt:

“[Verzoeker] betwist [...] dat het aangevraagd zwembad in strijd is met de voorschriften van zone 3 van het gRUP omdat een zwembad volgens [hem] aanzien moet worden als tuinaccommodatie en niet als een constructie [...]. Artikel 3 van het gRUP bepaalt:

‘2.1.4.1 Bestemming

De zone is bestemd voor groenaanleg en beperkte verhardingen in functie van private tuinen.

2.1.4.2 Inrichting

De zone dient integraal te worden aangelegd en in stand gehouden te worden als private tuin. Ze dient daarbij ingericht te worden met groenvoorzieningen, in de vorm van grasoppervlaktes, bomen, struiken, heesters of bloemperken.

Bebouwing

Gebouwen of permanente constructies zijn niet toegestaan.

Verhardingen

Maximum 20% van de perceelsoppervlakte binnen deze bestemmingszone kan worden verhard in functie van tuinaccommodatie, tuinpaden en/of terrassen.

Afsluitingen

[...]

Een constructie wordt in artikel 4.1.1 VCRO omschreven als volgt:

‘3° constructie: een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds.’

Het begrip ‘accommodatie’ wordt door de regelgever niet gedefinieerd en moet dus in zijn spreekwoordelijke betekenis begrepen te worden, namelijk ‘aangebrachte voorzieningen’ (bron Van Dale).

Uit bovenvermelde blijkt dus dat het uitgangspunt van het betoog van [verzoeker], namelijk dat een constructie visueel boven het maaiveld uitreikt, volstrekt onjuist is. Immers, er is ook sprake van een ‘constructie’ als het gaat om een bouwwerk in de grond gebouwd, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds.

[Verzoeker] slaagt er dan ook niet in aan te tonen dat de verwerende partij ten onrechte heeft besloten tot de strijdigheid van het aangevraagde met artikel 3 van het gRUP.”

19. De aangehaalde stedenbouwkundige voorschriften bepalen niet uitdrukkelijk dat een zwembad toegelaten of verboden is in de “zone voor tuin”. Het verbod op bebouwing dat in de “zone voor tuin” wordt ingesteld, geldt in het algemeen voor de “gebouwen en permanente constructies”, en maakt een uitzondering voor de “verhardingen” die ten belope van 20% van de perceelsoppervlakte binnen de zone toegelaten zijn “in functie van tuinaccommodatie, tuinpaden en/of terrassen”.

Het bestreden arrest stelt onaantastbaar in feite vast dat het zwembad waarvoor vergunning wordt gevraagd, een “permanente constructie” is, en oordeelt dan ook terecht dat het principiële verbod op dergelijke constructie in de “zone voor tuin” hierop van toepassing is.

Bij gebreke aan elementen waaruit een andersluidende bedoeling van de auteur van het voorschrift blijkt, dienen de uitzonderingen op een algemene verbodsbepaling beperkend te worden gelezen. Het bestreden arrest miskent derhalve niet de draagwijdte van de aangehaalde voorschriften van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan door te oordelen dat het zwembad niet valt onder de uitzondering voor “verhardingen” die worden aangelegd “in functie van tuinaccommodatie, tuinpaden en/of terrassen”.

20. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

21. Verzoeker zet het derde middel als volgt uiteen:

“De planologische inrichting van het grondgebied raakt de ‘openbare orde’. De vergunningsaanvrager bepaalt met een vergunningsaanvraag niet zelf de ligging van de ‘grens- of demarcatielijnen’ tussen de ene planologische zone en de andere zone.

De RvVb poneert dat de vergunningsaanvraag in de legende heeft vermeld ‘zone voor tuin’ bij de dikke stippellijn. Aldus gaat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ervan uit dat de aanduidingen van vergunningsaanvragers verbindend zijn. De Raad voor Vergunningsbetwistingen behandelde dientengevolge niet het verzoek van [verzoeker] om een deskundige aan te duiden om een landmeter te doen adviseren waar de grenslijn precies ligt.

In de kantlijn informeert [verzoeker] dat [hij] enkele dagen voor de indiening van de aanvraag vastgesteld heeft dat de administratieve overheid haar foutieve info heeft verstrekt over de stedenbouwkundige voorschriften van [zijn] perceel. Toen was het kalf al verdronken: het zwembad was al gebouwd, op basis van de foutieve info (in Aalter is de bouw van een

zwembad in principe vergunningsvrij behoudens andersluidende voorschriften).

De aanvrager kan niet de grenzen van de stedenbouwkundige zones bepalen. Alleen de precieze plannen van de overheid hebben dergelijke waarde. [Verzoeker] kan geen (on)recht scheppen voor zichzelf of gevolgen bepalen voor andere burgers (bv. bij verkoop) of de overheid. Omgevingsaanvragen vullen de stedenbouwkundige plannen niet aan.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen behandelde bijgevolg ten onrechte niet het verzoek om een deskundige aan te duiden om de grenzen rechtszeker vast te (helpen) stellen. Waar de Raad voor Vergunningsbetwistingen plots voorbijgaat aan het principe van de openbare orde van de verordende stedenbouwkundige zones, faalt het arrest van de RvVb.

Bijgevolg werd het verzoek van [verzoeker] onvoldoende onderzocht.”

Beoordeling

22. Het middel bevat geen voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel. Het is niet ontvankelijk.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

23. Verzoeker zet het vierde middel als volgt uiteen:

“rechtswegering nopens het verzoek, om de stellers van het gRUP Bufferzone Industriezone Lakeland om advies te vragen omtrent de invulling van ‘tuinaccommodatie’, die toegelaten/vergunbaar is volgens de voorschriften van ‘zone 3’.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen gaat nergens in op het verzoek van [verzoeker] om de steller van het gRUP te horen nopens de invulling van ‘accommodatie’ (rechtswegering).”

Beoordeling

24. De loutere omstandigheid dat de rechter een middel(onderdeel) onbeantwoord laat, maakt geen rechtsweigering uit. Verzoeker gaat uit van een andere rechtsopvatting, zodat het middel faalt naar recht.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig februari tweeduizend vijftientig, 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