RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 262.461 van 21 februari 2025
in de zaak A. 239.689/X-18.439

In zake : 1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Justitie
2. de REGIE DER GEBOUWEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Ann Apers en Ayanna Dootalieva
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE ZELZATE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Rasschaert
kantoor houdend te 9620 Zottegem
Gentse Steenweg 323
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 juli 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zelzate van 22 mei 2023 ‘houdende de goedkeuring van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening betreffende het verbod tot wijzigen van een bestaande verblijfsrecreatieve functie in een andere (hoofd)functie’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 258.022 van 24 november 2023 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

De verwerende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 februari 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Apers, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Anneleen De Ruyck, die *loco* advocaat Wim Rasschaert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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.

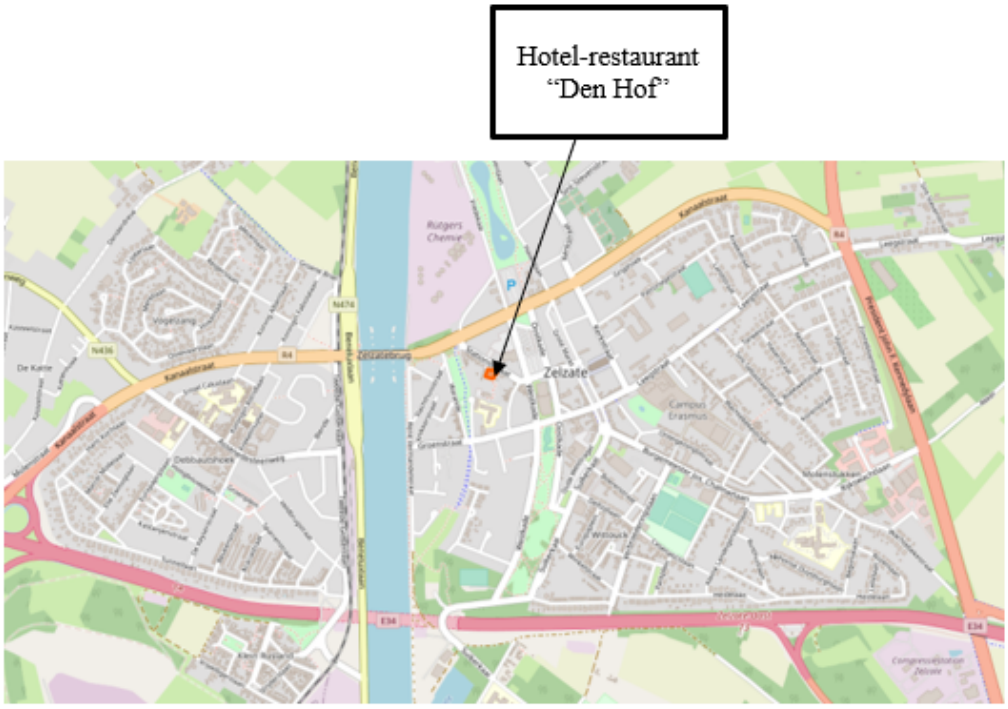
III. Feiten

3.1. In het kader van het beleid om korte vrijheidsstraffen uit te voeren wensen de verzoekende partijen te beschikken over detentiehuizen, waarin 20 tot maximaal 60 personen worden gehuisvest die gerechtelijk zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van niet meer dan drie jaar. Het betreft kleinschalige locaties met een lagere beveiligingsgraad, waar gedetineerden werken aan hun

re-integratie in de maatschappij met behulp van detentiebegeleiders. Veroordeelden voor terroristische en seksuele feiten komen niet in aanmerking voor een verblijf in een detentiehuis.

3.2. Wat de selectie van locaties voor detentiehuizen betreft, gaat de voorkeur uit naar onroerende goederen die de Regie der Gebouwen reeds in haar bezit heeft. Ingevolge het gebrek aan instapklare gebouwen, gaat de Regie tevens op zoek naar gebouwen op de privé-markt.

3.3. Met het oog op de realisatie van een detentiehuis in de gemeente Zelzate brengt de Regie der Gebouwen op 7 september 2022 een voorwaardelijk bod uit op hotel-restaurant “Den Hof”, gelegen Stationstraat 22 te Zelzate:



Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en kanaalzone’ is het goed gelegen in woongebied.

3.4. Op 3 oktober 2022 deelt de gemeente Zelzate aan de Regie der Gebouwen mee op de hoogte te zijn van besprekingen met het oog op de aankoop van hotel-restaurant “Den Hof” te Zelzate. Zij wijst er onder meer op dat volgens haar vaste beleidslijn in de woonkern Zelzate, waartoe de locatie “Den Hof” behoort, sociale functies beschermenswaardig zijn om reden van “de noodzakelijke levendigheid die zij binnen het centrum vrijwaren”, en dat zij in dat kader reeds een aanvang heeft genomen met “de schriftuur van een stedenbouwkundige verordening”, waarbij “in het centrum bij omgevingsaanvragen voor wijzigingen ten aanzien van beschermingswaardige sociale functies niet enkel beleidsmatig maar ook juridisch zal gelden dat waarborgen geboden moeten worden opdat de nieuwe functie geen gesloten karakter heeft waarbij geen interactie met de omgeving voorhanden is”. De gemeente Zelzate wijst erop dat het hotel-restaurant “Den Hof” als beschermenswaardige sociale functie in aanmerking komt, “gezien de tot nog toe bestaande mix van hotelfuncties, vergaderlokalen, seminarieruimtes, meetingcenter, restaurant, feestzaal, bar,…” en dat die mix “garant [staat] voor het opvangen van de nood aan ruimtes voor diverse interacties, zakelijk of privé”. Zij vervolgt dat “[n]aar verluidt […] de aankoop van ‘Den Hof’ waaromtrent besprekingen gevoerd worden geen sociale functie, doch wel een gesloten invulling binnen de vergunningsplichtige functiewijziging van de hoofdcategorieën (verblijf- en dag)recreatie en ‘dancing, restaurant en café’ naar de categorie ‘gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen’ [beoogt]” en dat zij eraan hield de Regie der Gebouwen “van een en ander in kennis te stellen”.

3.5. Op 17 november 2022 brengt de Regie der Gebouwen een onvoorwaardelijk bod uit op hotel-restaurant “Den Hof”.

3.6. Op 21 november 2022 verschijnt in de pers een interview met de burgemeester van de gemeente Zelzate, waarin hij er melding van maakt dat er aanwijzingen zijn dat hotel-restaurant “Den Hof” verkocht is aan de Regie der Gebouwen en dat de gemeente vreest dat het hotel als detentiehuis zal ingericht worden. De burgemeester stelt ervan uit te gaan dat de Regie der Gebouwen

binnenkort haar vergunningsaanvraag zal indienen, maar geeft duidelijk aan dat er geen draagvlak is voor een detentiehuis, noch bij het bestuur noch bij de inwoners. Hij pleit ervoor hotels en restaurants te behouden.

3.7. Op donderdag 1 december 2022 deelt een medewerker van de gemeente Zelzate aan de Regie der Gebouwen mee dat "[d]e gemeenteraad […] zich maandag unaniem [heeft] uitgesproken tegen de komst van een detentiehuis op het grondgebied van Zelzate".

3.8. Op 9 december 2022 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate het ontwerp van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'betreffende het verbod tot wijzigen van een bestaande sociale functie in een andere (hoofd)functie' goed.

3.9. Van 19 december 2022 tot en met 17 januari 2023 wordt een openbaar onderzoek over het ontwerp van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening gehouden. De verzoekende partijen dienen er op 17 januari 2023 een bezwaarschrift tegen in. De deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie) en het departement Omgeving van de Vlaamse overheid brengen er op respectievelijk 22 december 2022 en 23 december 2022 een negatief advies over uit. Beide overheden merken onder meer op dat niet duidelijk is welk ruimtelijk beleid/ruimtelijke problematiek aan de verordening ten grondslag ligt.

3.10. Op 30 januari 2023 keurt de gemeenteraad van de gemeente Zelzate de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'betreffende het verbod tot wijzigen van een bestaande sociale functie in een andere (hoofd)functie' goed.

Artikel 2 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening bepaalt dat bij panden met een vergunde of vergund geachte sociale functie, gelegen binnen de woonkern Zelzate, en met een binnenoppervlakte geschikt voor sociale functies van meer dan 500m², geen functiewijziging vergund kan worden die ertoe leidt dat de sociale functie gewijzigd wordt naar een andere functie. Overeenkomstig artikel 3 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening

kan het college van burgemeester en schepenen op gemotiveerde wijze afwijken van de verordening.

3.11. Op 2 maart 2023 en op 15 maart 2023 schorsen respectievelijk de deputatie en de Vlaamse minister van Omgeving de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening. De Vlaamse minister merkt daarbij op dat de overwegingen aangehaald in de gemeenteraadsbeslissing in antwoord op de ongunstige adviezen van haarzelf en de deputatie “ten gronde geen nieuwe elementen aan[reiken] aangaande het oneigenlijke gebruik van de verordening als planningsinstrument”.

3.12. De schorsing van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening gebeurt door de deputatie en de bevoegde Vlaamse minister onder meer omdat de door artikel 2.3.1, derde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) voorziene mogelijkheid om functiewijzigingen uit te sluiten (of er voorwaarden aan te verbinden) beperkt is tot de limitatieve lijst van hoofdfuncties, vermeld in artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 ‘tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000), waarvoor er bij onderlinge wijziging een vergunningsplicht geldt. De door de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening voorziene “sociale functie” behoort niet tot deze hoofdfuncties. De VCRO laat volgens de Vlaamse minister niet toe om met een stedenbouwkundige verordening de functie op zich van een onroerend goed te reglementeren.

3.13. Op 31 maart 2023 verklaart de gemeentelijke omgevingsambtenaar van de gemeente Zelzate de aanvraag van de Regie der Gebouwen tot functiewijziging van hotel-restaurant “Het Hof” onvolledig.

3.14. Met het bestreden besluit van 22 mei 2023 keurt de gemeenteraad van de gemeente Zelzate de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘betreffende het verbod tot wijzigen van een bestaande verblijfsrecreatieve functie in een andere (hoofd)functie’ goed. De term “sociale

functie” uit de eerste versie van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt daarbij vervangen door de term “verblijfsrecreatieve functie”.

Het bestreden besluit luidt:

> “Artikel 1. Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan:
> 1° Verblijfsrecreatie: een overnachtingsgelegenheid al dan niet in combinatie met recreatieve activiteiten zoals feestzalen, vergader- en conferentieruimtes, café of restaurant in de zin van art. 2 §1, 2° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen.
> 2° Functiewijziging: het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed in de zin van art. 4.2.1, °6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Volgende functies worden als hoofdfuncties beschouwd:
> a. Wonen
> b. Verblijfsrecreatie;
> c. Dagrecreatie, met inbegrip van sport;
> d. Land- en tuinbouw in de ruime zin;
> e. Detailhandel;
> f. Dancing, restaurant en café;
> g. Kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen;
> h. Industrie en bedrijvigheid;
> i. Gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;
> j. Militaire functie.
> 3° Woonkern: landschapsdeel dat aaneensluitend bebouwd is door huizen met hun hovingen, openbare gebouwen, kleine industriële of handelsuitrustingen met inbegrip van de tussenliggende verkeerswegen, parken, sportterreinen enz. Het wordt begrensd door landbouwgrond, bossen, braak en woeste gronden waartussen zich eventueel een ‘verspreide bebouwing’ bevindt. Zowel steden, dorpen als gehuchten kunnen woonkernen vormen. Ze kunnen ook de vorm aannemen van de in ons land zo veelvuldig voorkomende lintbebouwing.
> 4° Woonkern Zelzate: Omvat de delen Zelzate-oost en Zelzate-west die als volgt kunnen worden beschreven:
> a. Zelzate-oost is opgebouwd rond volgende wijken: Endeke, Molenstukken, Centrum en Wittouck. Het centrum heeft overwegend gesloten bebouwing. Wittouck en Molenstukken bestaan doorgaans uit gekoppelde en open bebouwing. De wijk Endeke vertoont een sterk gemengd karakter inzake typologie.
> b. Zelzate-west is op haar beurt opgebouwd rond de wijken: Katte, Vierweegse-Vogelzang, Debbautshoek.
> Artikel 2. Bij panden met een vergunde of vergund geachte verblijfsrecreatieve functie gelegen binnen de Woonkern Zelzate en met een binnenoppervlakte geschikt voor verblijfsrecreatieve functies van meer dan 500 m² kan geen functiewijziging vergund worden die ertoe leidt dat de verblijfsrecreatieve functie wordt gewijzigd naar een andere functie.

> Artikel 3. Het college van burgemeester en schepenen kan op gemotiveerde wijze afwijken van deze verordening.
> Artikel 4. Deze verordening wordt bekend gemaakt overeenkomstig artikel 286, §1, van het Decreet lokaal bestuur van 22 december 2017 en artikel 2.3.2, §2/2, vierde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening (VCRO).”

3.15. Op 13 juli 2023 dient de Regie der Gebouwen bij de gemeente Zelzate een tweede omgevingsvergunningsaanvraag in tot wijziging van de functie van hotel-restaurant “Den Hof” naar detentiehuis. Deze aanvraag werd als onontvankelijk verworpen op 11 augustus 2023. De tweede verzoekende partij dient op 21 september 2023 een vernietigingsberoep in tegen die onontvankelijkheidsverklaring van 11 augustus 2023 bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Deze procedure is nog hangende.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. Wat het belang bij haar vordering betreft, stelt de eerste verzoekende partij in het verzoekschrift dat zij verantwoordelijk is voor het strafuitvoeringsbeleid en dat zij in die hoedanigheid persoonlijk geraakt wordt door de bestreden beslissing, die de uitoefening van haar bevoegdheden aanzienlijk bemoeilijkt.

4.2. De tweede verzoekende partij brengt in het verzoekschrift naar voor dat zij optreedt als vastgoedbeheerder voor de federale overheidsdiensten. Zij heeft van de eerste verzoekende partij de opdracht gekregen “om bestaande structuren te onderzoeken die, zonder grootschalige renovaties, als detentiehuizen zouden kunnen dienen”. Zij staat in voor de aankoop en de herbestemming van hotel-restaurant “Den Hof” tot detentiehuis en is aanvrager van de omgevingsvergunning voor die functiewijziging, die “minstens bemoeilijkt, zo niet onmogelijk gemaakt [wordt] door de bestreden beslissing daar een vraag tot functiewijziging vrijwel met zekerheid zou worden geweigerd door de verwerende

partij". Dienvolgens meent ook de tweede verzoekende partij een persoonlijk belang te hebben bij haar vordering.

5.1. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord het belang van de verzoekende partijen. Zij meent dat de eerste verzoekende partij zich beroept op een functioneel belang in zoverre haar prerogatieven door de bestreden beslissing zouden worden gehinderd. De eerste verzoekende partij legt evenwel niet uit "welke prerogatieven inzake strafuitvoeringsbeleid zouden rechtvaardigen dat een lokaal bestuur geen stedenbouwkundige verordeningen zou mogen aannemen ter uitvoering van haar ruimtelijk beleid". Het vereiste functioneel belang in haren hoofde ontbreekt.

5.2. Verder meent de verwerende partij dat de tweede verzoekende partij de uitvoering van de koopovereenkomst met betrekking tot hotel-restaurant "Den Hof" via de administratieve rechter wil afdwingen. De verwerende partij acht zich door deze privaatrechtelijke overeenkomst evenwel niet gebonden. Voorts werpt zij op dat de vastgoedtransactie het voorafgaand akkoord van de Inspectie van Financiën en de mededeling ervan aan de minister bevoegd voor financiën vereist. Zolang de stukken met betrekking tot de aankoop van het kwestieuze onroerend goed niet worden voorgelegd, moet het belang van de tweede verzoekende partij als "ongeoorloofd" worden beschouwd. In ondergeschikte orde vraagt zij dat alle informatie wordt voorgelegd met betrekking tot de aankoop van het gebouw en "de verschillende stappen" die daartoe werden gezet, alsmede "[a]lle communicatie […] die heeft plaatsgevonden ter voorbereiding van het aankoopdossier".

Beoordeling

6.1. De eerste verzoekende partij maakt aannemelijk dat de bestreden beslissing van aard is om de uitvoering van haar strafuitvoeringsbeleid te hinderen, meer bepaald wat haar intentie betreft om hotel-restaurant "Den Hof" tot detentiehuis te herbestemmen. De tweede verzoekende partij heeft de opdracht om in het kader van dit strafuitvoeringsbeleid gebouwen te verwerven teneinde er

detentiehuizen in onder te brengen. Zij heeft daartoe hotel-restaurant “Den Hof” aangekocht en is ook de aanvrager van de omgevingsvergunning om de functiewijziging van dit gebouw te realiseren.

6.2. De beide verzoekende partijen doen aldus blijken van een afdoende belang bij hun beroep. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door de betwisting van de regelmatigheid van de aankoop van het kwestieuze gebouw. Op de vraag van de verwerende partij om de overlegging van alle informatie met betrekking tot die aankoop te bevelen, wordt dan ook niet ingegaan.

6.3. De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

7.1. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van onder meer artikel 2.3.2, § 2, VCRO, artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 4 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 5, § 1, van de basiswet van 12 januari 2005 ‘betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden’, alsook van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zetten uiteen dat de verwerende partij met de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening elke functiewijziging verbiedt van panden met een verblijfsrecreatieve functie die gelegen zijn binnen de woonkern van de gemeente Zelzate en die een binnenoppervlakte voor verblijfsrecreatie hebben van meer dan 500m². Op die manier wordt het de verzoekende partijen onmogelijk gemaakt om het pand dat zij hebben verworven om te vormen tot een detentiehuis. Dat is tevens de uitgedrukte bedoeling van de verwerende partij,

zoals mag blijken uit briefwisseling en publieke verklaringen in de media. Met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening streeft de verwerende partij dan ook geen doelstelling van ruimtelijk beleid na, maar wil zij de realisatie van het detentiehuis tegenhouden. Ook de deputatie en de bevoegde Vlaamse minister hebben bedenkingen geuit bij het opzet van de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening. De verwerende partij heeft naderhand nog geprobeerd om een en ander te verdoezelen, door de weinig overtuigende beweringen dat de verordening zou zijn ingegeven door de doelstelling van kernversterking en het creëren van een polyvalente ontmoetingsplaats, en om de verblijfsrecreatieve functie in de kern te beschermen “opdat mensen in Zelzate kwaliteitsvol kunnen verblijven, overnachten, vergaderen, confereren, netwerken, dineren en dies meer”. De verzoekende partijen noemen die motieven onzinnig, tegen de achtergrond van de verklaringen van de beleidsverantwoordelijken van de gemeente Zelzate. De werkelijke beweegreden van de verwerende partij houdt duidelijk geen verband met ruimtelijke ordening. Haar handelingen in dit verband dienen een ongeoorloofd doel, nu het verhinderen van een detentiehuis het beleid van de hogere, federale overheid doorkruist. Die laatste heeft de rechtsplicht om voor een menswaardige behandeling en huisvesting van gedetineerden te zorgen, en dit ook in het kader van haar internationale verplichtingen. De verwerende partij kan daar als lokaal bestuur niet tegenin gaan.

7.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat haar verordening kadert binnen een duurzaam ruimtelijk beleid. Zij stelt te zijn tegemoetgekomen aan de gronden die tot een schorsing van de eerste gemeentelijke stedenbouwkundige verordening hebben geleid. De bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening is in functie van de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van de dorpskern van de gemeente Zelzate aangenomen. De wijzing van de functie verblijfsrecreatie wordt verboden, gelet op het beperkte aanbod van verblijfsrecreatieve accommodatie in Zelzate. De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening kadert in de bevoegdheid die zij heeft om een gericht beleid inzake functiewijzigingen te voeren. De hogere overheden hebben op geen enkel ogenblik gesteld dat zij onredelijk zou hebben gehandeld of dat zij zich aan machtsafwending zou hebben bezondigd. Het is

geenszins de bedoeling om met de bestreden beslissing het federale strafuitvoeringsbeleid te viseren of onmogelijk te maken. De verzoekende partijen werden reeds op een vroeg tijdstip verwittigd van haar intentie om op de betreffende locatie geen detentiehuis toe te laten, nu een dergelijk detentiehuis niet in te passen is in de stedenbouwkundige context. Met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening is de verwerende partij binnen haar ruimtelijke bevoegdheden gebleven. Zij is niet verantwoordelijk voor het falen van het strafuitvoeringsbeleid. Het Rekenhof heeft, volgens de verwerende partij, de tweede verzoekende partij in het verleden reeds aangemaand om bij haar projectplanning beter rekening te houden met de stedenbouwkundige mogelijkheden.

7.3. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat het verweer van de verwerende partij identiek is als haar verweer in de schorsingsprocedure, zodat er geen reden is om anders te oordelen dan in ’s Raads schorsingsarrest nr. 258.022 van 24 november 2023. Voorts menen zij dat de werkelijke beweegredenen van de verwerende partij geen verband houden met het nastreven van een ruimtelijk beleid, maar integendeel ongeoorloofd zijn.

7.4. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat de bestreden stedenbouwkundige verordening in het kader van haar ruimtelijk beleid werd genomen en dat dit ook zo wordt gemotiveerd. Dat een en ander toelaatbaar is, wordt gestaafd door de brochure “Stedenbouwkundige verordeningen” van 8 november 2021 op de website van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid.

Beoordeling

8.1. De bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening voorziet in haar artikel 2 dat “[b]ij panden met een vergunde of vergund geachte verblijfsrecreatieve functie gelegen binnen de Woonkern Zelzate en met een binnenoppervlakte geschikt voor verblijfsrecreatieve functies van meer dan 500 m²

[…] geen functiewijziging [kan] vergund worden die ertoe leidt dat de verblijfsrecreatieve functie wordt gewijzigd naar een andere functie". Artikel 3 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate "op gemotiveerde wijze [kan] afwijken van deze verordening".

De verzoekende partijen overtuigen ervan dat de verwerende partij hiermee een juridisch instrument creëert op basis waarvan de vergunningverlenende overheid de voor de functiewijziging van hotel-restaurant "Den Hof" vereiste omgevingsvergunning kan weigeren.

8.2. De verwerende partij overtuigt er van haar kant niet van dat zij zorgvuldig heeft gehandeld "door reeds vroeg in de procedure, op 3 oktober 2022, nog voor het onvoorwaardelijke bod dd. 17 november 2022" aan de verzoekende partijen kenbaar te maken welk ruimtelijk beleid zij voert, dat zij het de verzoekende partijen kwalijk mag nemen daarop geen acht te hebben geslagen, en dat de verzoekende partijen "wars van de lokale stedenbouwkundige context detentiehuizen [beogen] te realiseren". Blijkens de gegevens van het dossier immers hebben de verzoekende partijen reeds vóór 3 oktober 2022, te weten op 7 september 2022, al een voorwaardelijk bod uitgebracht op hotel-restaurant "Den Hof", waarna pas de verwerende partij aan de tweede verzoekende partij heeft laten weten dat hotel-restaurant "Den Hof" als beschermenswaardige sociale functie in aanmerking komt (zie randnummer 3.4). In haar schrijven van 3 oktober 2022 beweert de verwerende partij weliswaar reeds een vaste beleidslijn aangaande beschermenswaardige sociale functies in de woonkern Zelzate te hebben, en in dat kader al een aanvang met "de schriftuur van een stedenbouwkundige verordening" te hebben genomen, maar zij overtuigt daar geenszins van. Het komt de Raad van State geloofwaardiger voor dat het initiatief tot opmaak van een stedenbouwkundige stedelijke verordening ter bescherming van sociale functies in de woonkern niet vóór maar ná de kennisname door de verwerende partij van de intentie tot aankoop van hotel-restaurant "Den Hof" door de tweede verzoekende partij is genomen, en dat dit initiatief gericht is tegen het

voornemen van de verzoekende partijen om in het gebouw van hotel-restaurant een detentiehuis onder te brengen.

8.3. Artikel 2.3.2, § 2, eerste lid, VCRO bepaalt dat "[d]e gemeenteraad […] stedenbouwkundige verordeningen [kan] vaststellen voor de materie omschreven in artikel 2.3.1, in artikel 4.2.5 en in artikel 4.4.1, § 3, tweede lid, voor het gehele grondgebied van de gemeente of voor een deel waarvan hij de grenzen bepaalt met naleving van de door de Vlaamse Regering en de provincieraad vastgestelde stedenbouwkundige verordeningen". Overeenkomstig artikel 1.1.2, 13°, VCRO, is een "stedenbouwkundig voorschrift" "een reglementaire bepaling, opgenomen in […] c) een stedenbouwkundige verordening".

8.4. Gelet op wat voorafgaat, voeren de verzoekende partijen op goede gronden aan dat de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, ofschoon reglementair van aard, de regeling van een individuele casus beoogt. Aldus wordt het bestreden besluit als verordenend instrument op een oneigenlijke manier aangewend.

8.5. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Vierde middel

Standpunt van de partijen

9.1. De verzoekende partijen voeren in een vierde middel de schending aan van artikel 2.3.1 VCRO, alsook van het evenredigheids- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en van "het verbod op machtsoverschrijding".

Zij zetten uiteen dat artikel 2.3.1, derde lid, VCRO toelaat om met een stedenbouwkundige verordening functiewijzigingen uit te sluiten of er voorwaarden aan te verbinden. Die bepaling laat evenwel niet toe om de functie op

zich van een onroerend goed te reglementeren, wat ook blijkt uit een decretaal initiatief dat begin 2014 werd genomen. Door dit initiatief werd bijna een bepaling in de VCRO opgenomen die de regeling van de functie wel mogelijk maakte, maar finaal werd bij amendement die bepaling weer geschrapt omdat het vastleggen van een functie gebiedsgericht, met een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP), dient te gebeuren. Overigens moet het ruimtelijk vastleggen van bestemmingen sowieso met een RUP gebeuren. Met de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening is voor hotel-restaurant “Den Hof” voortaan de wijziging naar elke andere functie onvergunbaar. Zodoende blijft er slechts een mogelijke functie, verblijfsrecreatie, over. Op die manier worden geen functiewijzigingen gereglementeerd maar wordt de functie zelf gereglementeerd, wat de strekking van artikel 2.3.1 VCRO te buiten gaat. Er wordt een bestemming vastgelegd, wat in een RUP moet gebeuren.

Voorts maakt de verwerende partij geenszins duidelijk waarom het behoud van enkel de verblijfsrecreatieve functie een optie is in het licht van het doel dat zij voor ogen heeft. De verwerende partij geeft zelf voorbeelden van een aantal wenselijke functies die niet noodzakelijk onder de noemer verblijfsrecreatie vallen, zoals de functies dancing, “reca”, kantoren, dienstverlening en vrije beroepen, zodat haar houding in deze niet consequent is. Om die reden is de bestreden maatregel disproportioneel in verhouding tot het beweerde doel. Ten slotte is de afwijkingsmogelijkheid die artikel 3 van de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening voorziet veel te vaag. Er zijn kennelijk geen “criteria op grond waarvan of voorbeelden van situaties waarin dergelijke afwijking mogelijk is”. Dit zet de deur open voor een willekeurige beoordeling van aanvragen en is manifest in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Niemand weet wanneer een afwijking kan worden toegestaan.

9.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat zij de traditionele taakverdeling tussen een stedenbouwkundige verordening en een RUP respecteert. Het is de bedoeling om met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening verblijfsrecreatieve accommodatie in de kern van Zelzate te beschermen, zodat er in de gemeente kan worden overnacht. Het

voorwerp van de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening is wel degelijk een functiewijziging en de verordening is helemaal niet buitenproportioneel. Evenmin is de mogelijkheid tot afwijking van de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening rechtsonzeker, nu het college van burgemeester en schepenen dit grondig dient te motiveren door onder meer te verwijzen naar de toepasselijke rechtsgrond.

9.3. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat het verweer van de verwerende partij identiek is als haar verweer in de schorsingsprocedure, zodat er geen reden is om anders te oordelen dan in ’s Raads schorsingsarrest nr. 258.022 van 24 november 2023. Voorts is het volgens hen duidelijk dat wanneer de functiewijziging naar elke andere functie onvergunbaar wordt, er *de facto* slechts één mogelijke functie overblijft, te weten verblijfsrecreatie. Aldus wordt de functie zelf gereglementeerd, en gaat het in werkelijkheid om een bestemmingsvoorschrift. Dat er in Zelzate maar weinig verblijfsrecreatieve panden zouden bestaan, is geen overtuigend argument voor het verbieden van elke functiewijziging voor panden met meer dan 500 m² binnenruimte.

9.4. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat haar handelswijze niet als machtsafwending kan worden begrepen, dat de bestreden stedenbouwkundige verordening in het kader van haar ruimtelijk beleid werd genomen, en dat dit ook zo wordt gemotiveerd.

Beoordeling

10.1. Artikel 2.3.1 VCRO bevat een limitatieve opsomming van de onderwerpen en aangelegenheden die het voorwerp kunnen uitmaken van een stedenbouwkundige verordening.

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 ‘tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid’ blijkt dat men met deze limitatieve

opsomming duidelijkheid heeft willen scheppen “over wat met een stedenbouwkundige verordening kan worden geregeld en wat niet (en wat bijgevolg in een ruimtelijk uitvoeringsplan zijn beslag moet krijgen)”, waarbij werd benadrukt dat “substantiële ordeningsmaatregelen thuishoren in een RUP” en dat “de procedure van totstandkoming van verordening en RUP verschillen *qua* waarborgen voor inspraak” (*Parl.St.*Vl.Parl. 2008-2009, nr. 2011/3, 14).

10.2. Artikel 2.3.1, derde lid, 1°, VCRO bepaalt dat de stedenbouwkundige verordeningen functiewijzigingen die in beginsel toegelaten zijn, kunnen uitsluiten, of aan dergelijke functiewijzigingen voorwaarden kunnen verbinden.

10.3. Uit de parlementaire voorbereiding van het wijzigingsdecreet van 4 april 2014 blijkt dat de optie om met een stedenbouwkundige verordening niet enkel “functiewijzigingen” maar ook “functies” te kunnen uitsluiten of aan voorwaarden te verbinden, uitdrukkelijk achterwege werd gelaten om de volgende redenen (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-2014, nr. 2371/3, 7):

> “Het bestaande derde lid van artikel 2.3.1, VCRO, bepaalt dat stedenbouwkundige verordeningen ‘functiewijzigingen’ die in beginsel toegelaten zijn, kunnen uitsluiten of aan dergelijke functiewijzigingen voorwaarden kunnen verbinden. Het ontwerp van decreet voegt hieraan toe dat ook ‘functies’ kunnen worden uitgesloten of aan voorwaarden kunnen worden verbonden.
> De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) benadrukt in haar advies dat de impact van de voorgestelde wijzigingen zeer vergaand is. Artikel 1.1.2, 5°, VCRO, definieert het begrip ‘functie’ immers als ‘het feitelijk gebruik van een onroerend goed of een gedeelte daarvan’. Dit is bijgevolg een zeer ruim begrip. Bij de opmaak van het ontwerp van decreet werd er vanuit gegaan dat de mogelijke onderwerpen van een verordening gekoppeld zijn aan de functies en functiewijzigingen opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen. Gelet op de zeer ruime definitie van artikel 1.1.2, 5°, zal de voorgestelde aanpassing een te grote verruiming van het toepassingsgebied van de stedenbouwkundige verordening tot gevolg hebben en voorbijgaan aan de initiële bedoeling.
> […]
> Wanneer deze onderwerpen bovendien gebiedsgericht worden gedifferentieerd in functie van mogelijke afmetingen, oppervlakte en dergelijke, komt men met het instrument stedenbouwkundige verordening op

het terrein van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en dreigt de grens tussen wat met een RUP moet worden geregeld en wat kan worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening te vervagen.
Bij de totstandkoming van de VCRO werd er reeds op gewezen dat dergelijke substantiële ordeningsmaatregelen thuishoren in een RUP (*Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/3, p. 14). De procedure van totstandkoming van een RUP biedt immers meer garanties inzake rechtsbescherming, onder meer omwille van de noodzaak van een openbaar onderzoek. De SARO wijst terecht op het gebrek aan enige vorm van inspraak bij het tot stand komen van een verordening.
De toevoeging van het woord 'functies' in artikel 2.3.1, derde lid, 1°, is dan ook niet wenselijk."

De mogelijkheid van artikel 2.3.1, derde lid, VCRO is dus beperkt tot "functiewijzigingen" en laat niet toe om met een stedenbouwkundige verordening de functie op zich van een onroerend goed te reglementeren.

10.4. De in artikel 2.3.1, derde lid, VCRO geregelde mogelijkheid om in beginsel toegelaten "functiewijzigingen" uit te sluiten of aan bepaalde voorwaarden te koppelen kan niet los gezien worden van de betekenis die de term "functiewijziging" heeft in de VCRO. Artikel 4.2.1, 6°, VCRO heeft het in dat verband over de stedenbouwkundige vergunningsplicht voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van "de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed" voor zover dergelijke functiewijziging voorkomt in een door de Vlaamse regering bij uitvoeringsbesluit op te stellen lijst. De Vlaamse decreetgever heeft met andere woorden functiewijzigingen begrepen als louter betrekking hebbend op "een bebouwd onroerend goed".

10.5. Artikel 2, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 'tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen' vermeldt de volgende hoofdfuncties:

"1° wonen;
2° verblijfsrecreatie;
3° dagrecreatie, met inbegrip van sport;
4° land- en tuinbouw in de ruime zin;
5° detailhandel;
6° dancing, restaurant en café;
7° kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen;
8° industrie en bedrijvigheid;

9° gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;
10° militaire functie.”

10.6. Het bestreden besluit sluit in beginsel elke functiewijziging van panden in de woonkern van Zelzate met de functie verblijfsrecreatie op een oppervlakte van meer dan 500 m² uit. Daardoor wordt de functie van verblijfsrecreatie voor deze panden binnen de woonkern van Zelzate in de regel vastgelegd en wordt de bestemming van (een deel van) het grondgebied van de gemeente Zelzate bepaald. Met de verzoekende partijen moet worden aangenomen dat een stedenbouwkundig bestemmingsvoorschrift niet tot de decretaal bepaalde inhoud van een (gemeentelijke) stedenbouwkundige verordening behoort. De gemeente is voor het uitvaardigen van een dergelijk, in artikel 2.2.5, § 1, eerste lid, 3°, VCRO bedoeld, bestemmingsvoorschrift enkel bevoegd door middel van de opmaak van een gemeentelijk RUP.

11.1. Zoals de verwerende partij zelf voorhoudt, is de bestreden beslissing als volgt gemotiveerd:

> “Het lokaal bestuur beoogt de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van de woonkern Zelzate, zoals aangewezen in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan (GRS), te versterken. In overeenstemming met de Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) en de Strategische Visie ‘Maak Ruimte voor Oost-Vlaanderen 2050’ zet de gemeente Zelzate in op kernversterking. Dit houdt in dat de dorpskern op ‘een ruimtelijk kwaliteitsvolle manier levendig en dynamisch wordt gehouden, met bijzondere aandacht voor plekken met sociale functies die voor interactie zorgen tussen gebruikers binnen en buiten de gemeente en die een infrastructurele en functionele verbinding maken met de woonomgeving. Zo functioneert de dorpskern van Zelzate o.m. als een aantrekkingspool voor verblijfs- en vergaderingsactiviteiten omwille van haar strategische ligging bij het havengebied. Het lokaal bestuur wil deze functies beschermen vermits deze bijdragen tot de leefbaarheid en aantrekkingskracht van Zelzate. Gelet op de geringe ruimte binnen de woonkern dienen deze functies behouden te blijven. Inzonderheid dienen de verblijfsrecreatieve ruimten beschermd te worden opdat mensen in Zelzate kwaliteitsvol kunnen verblijven, overnachten, vergaderen, confereren, netwerken, dineren en dies meer. De gemeente Zelzate formaliseert deze beleidsdoelstelling in onderhavige stedenbouwkundige verordening.”

11.2. Met de verzoekende partijen kan worden aangenomen dat in het licht van deze doelstellingen, de uitsluiting, in beginsel, van elke functiewijziging van verblijfsrecreatieve panden van meer dan 500 m² in de woonkern van Zelzate niet proportioneel is, nu “dineren” en “confereren” ook kunnen vallen onder de in regel verboden hoofdfuncties “dancing, restaurant en café”, respectievelijk “kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen” (zie randnummer 10.5). De bewoordingen “en dies meer” wijzen er bovendien op dat de door de verwerende partij beoogde functies ruim dienen geïnterpreteerd te worden.

12. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Het impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd. Het standpunt van de verzoekende partijen kan bijval vinden dat de afwijkingsmogelijkheid voorzien in artikel 3 van de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, bij gebrek aan enig criterium, dermate ruim is geformuleerd dat zij een schending van het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt. Het betoog van de verwerende partij dat het college van burgemeester en schepenen een beslissing over “een afwijking op het voorschrift” “grondig [dient] te motiveren door onder meer te verwijzen naar de toepasselijke rechtsgrond”, doet niet anders besluiten.

13. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zelzate van 22 mei 2023 ‘houdende de goedkeuring van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening betreffende het verbod tot wijzigen van een bestaande verblijfsrecreatieve functie in een andere (hoofd)functie’.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig februari tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,

bijgestaan door

Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Karin Meerschaut	**Jan Clement**