

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.245 van 25 juni 2026
in de zaak A. 244.951/VII-42.906**

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
advocaat Jo Goethals
kantoor houdend te 8800 Roeselare
Kwadestraat 151B, bus 41
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de NV BEDECOM
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 28 mei 2025, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2425-0701 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 10 april 2025 in de zaak 2021-RvVb-0852-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 26 juni 2025.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv Bedecom en de nv Exploitatiemaatschappij Klein Strand hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 18 september 2025. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Tom De Waele heeft op 10 december 2025 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 4 juni 2026.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wannes Op de Becq, die *loco* advocaat Stijn Brusselmans 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-afdelingshoofd Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De 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 deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het beroep gegrond, en verleent zij de omgevingsvergunning.

3.3. Verzoeker stelt bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een beroep in tot vernietiging van de deputatiebeslissing van 3 juni 2021. Bij arrest van 4 mei 2023 verwerpt de RvVb dat beroep. Na cassatieberoep van verzoeker vernietigt de Raad van State het arrest van 4 mei 2023 bij arrest nr. 260.979 van 10 oktober 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.979) en wordt de zaak verwezen naar de anders samengestelde RvVb.

3.4. Met het bestreden arrest van 10 april 2025 verwerpt de RvVb de excepties van niet-ontvankelijkheid van het beroep van verzoeker die door de verwerende partij en de tussenkomende partijen werden opgeworpen, en verwerpt hij opnieuw het enige annulatiemiddel dat door verzoeker werd aangevoerd.

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie

4. De verwerende partij en de tussenkomende partijen werpen op dat verzoeker geen belang heeft bij het cassatieberoep omdat zijn annulatieberoep voor de RvVb niet ontvankelijk is. Zij hernemen de exceptie die aan de RvVb werd voorgelegd en op grond waarvan zij besluiten tot de niet-ontvankelijkheid van het annulatieberoep van verzoeker. In het kader hiervan vragen de tussenkomende partijen ook ondergeschikt dat de Raad van State een prejudiciële vraag zou stellen aan het Grondwettelijk Hof.

De RvVb zou niet op de exceptie en de gesuggereerde prejudiciële vraag zijn ingegaan omdat het enige annulatiemiddel van verzoeker ongegrond werd bevonden. Nu verzoeker de vernietiging nastreeft van het arrest van de RvVb, zou de kwestie echter haar belang herwinnen. Indien zou blijken dat het beroep van verzoeker bij de RvVb niet ontvankelijk is, zou hij volgens de verwerende partij en de tussenkomende partijen immers geen belang hebben bij zijn cassatieberoep.

Beoordeling

5. De voorwaarde van het belang bij een cassatieberoep bestaat hierin dat de verzoekende partij, na een gebeurlijke vernietiging van de door haar bestreden jurisdictionele beslissing, enig voordeel moet kunnen putten uit een nieuw onderzoek van de zaak door het administratief rechtscollege.

Het bestreden arrest verwerpt de excepties van niet-ontvankelijkheid die de verwerende partij en de tussenkomende partijen hadden opgeworpen, en verwerpt vervolgens het enige door verzoeker opgeworpen middel tot nietigverklaring. In zijn cassatieberoep komt verzoeker op tegen de beslissing

tot verwerping van dat enige middel. De gegrondheid van het cassatieberoep leidt tot de mogelijkheid dat de RvVb dat middel na een nieuw onderzoek gegrond acht, en de door de verzoeker bestreden omgevingsvergunning vernietigt. Deze vaststelling volstaat opdat verzoeker getuigt van het vereiste belang bij het cassatieberoep.

De vernietiging van het bestreden arrest strekt zich uit tot alle beslissingen van het bestreden arrest die vanuit het oogpunt van de omvang van de cassatie niet kunnen worden onderscheiden van de vernietigde beslissing. De RvVb zal dan ook in geval van cassatie van het bestreden arrest opnieuw de excepties van niet-ontvankelijkheid van het annulatieberoep dienen te beoordelen zonder daarbij gebonden te zijn door het gezag van gewijsde van het bestreden arrest. Het komt dan ook de Raad van State niet toe om deze excepties in het kader van het voorliggende cassatieberoep te beoordelen, en de prejudiciële vraag die de tussenkomende partijen in dit kader suggereren, dient derhalve niet te worden gesteld.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enige cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

6. 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”.

7. Hij komt op tegen de beslissing van het bestreden arrest dat de verwerende partij terecht heeft vastgesteld dat de aanvraag in overeenstemming is met de voorschriften van zone 3 van het BPA Langgeleed. De RvVb steunt hiervoor op volgende motieven:

“5.2.1

Waar [verzoeker] stelt dat de voorschriften van het BPA onverkort van toepassing blijven ondanks de gewijzigde eigendomssituatie van de terreinen gelegen binnen de grenzen van dit plan ten opzichte van de opmaak ervan in 1998, stelt de [RvVb] vast dat dit ook het (terechte) uitgangspunt is van de verwerende partij.

In dat opzicht toont [verzoeker] niet aan dat de aanvraag strijdt met de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het BPA. De (terechte) vaststelling in de bestreden beslissing dat dit plan geen eenheid van uitbating van de verschillende domeinen binnen de grenzen van het BPA voorschrijft, doet daaraan geen afbreuk.

5.2.2

Het BPA bevat enigszins gedetailleerde voorschriften voor zone 3 BPA.

De voorschriften bestemmen de ‘zone voor nutsgebouwen’ voor ‘sanitair, bergingen, kantoor-, horeca- en uitbatingswoonfunctie en andere nutsvoorzieningen’. De voorschriften laten ook een ‘maximale bezetting: 100%’ van deze zone toe door het verbouwen, het uitbreiden of het herbouwen van de bestaande gebouwen onder strikte voorwaarden met betrekking tot het materiaalgebruik en met betrekking tot de bouwhoogte (kroonlijsthoogte tot 8 m en nokhoogte tot 12 m) en de dakvorm. Daaruit blijkt dat de voorschriften op zich binnen zone 3 BPA niet alleen een hotel(functie) maar ook de oprichting van een grootschalig gebouw toelaten. Deze voorschriften beperken het aantal toegelaten verblijfseenheden niet cijfermatig.

De plannen vermelden naast hotelkamers ook andere voorzieningen, en met name:

- op de kelderverdieping: ‘parking’, ‘fietsenberging’, ‘technieken’ (2x), ‘san./kleedruimte D’, ‘san./kleedruimte H’ en ‘personeelsruimte’.
- op de gelijkvloerse verdieping: ‘afwas camping’, ‘sanitair MV’, ‘sanitair H camping’, ‘sanitair D camping’, ‘ontspanningsruimte camping’, ‘back-office’, ‘berging’ (3x), ‘sanitair H’, ‘sanitair D’, ‘sanitair MV’, ‘receptie’, ‘bar’, ‘lounge/ontbijtruimte’, ‘buffet’, ‘bagage’, ‘sas’, ‘linnen’ (2x), ‘afwas’, ‘linnen proper’, ‘linnen vuil’ en ‘vuilnis’;
- op de eerste verdieping: ‘linnen’ (2x).

Er bestaat geen discussie tussen de partijen dat het nieuwe gebouw niet afwijkt van de ruime bouw mogelijkheden binnen zone 3 BPA. Evenmin is er discussie dat de voorschriften in die zone een hotelgebouw toelaten, noch dat voormelde overige voorzieningen in het nieuwe gebouw vallen onder de toegelaten bestemmingen in zone 3 BPA, en met name ‘sanitair, bergingen, kantoor-, horeca- en uitbatingswoonfunctie en andere nutsvoorzieningen’.

5.2.3

[Verzoeker] stelt verder dat het nieuwe gebouw (‘hotel Kindervreugde’ genoemd in de bestreden beslissing) geen nutsgebouw is in de zin van de voorschriften van zone 3 BPA.

Het niet-gedefinieerde -en dus enigszins onduidelijk- begrip ‘nutsgebouwen’ moet worden begrepen in de zin van de doelstelling(en) van het BPA. Een

belangrijk hulpmiddel om te achterhalen van de opstellers van het BPA voor ogen hadden bij de opmaak ervan, is de memorie van toelichting erbij.

[Uit de memorie van toelichting bij het BPA] blijkt dat het BPA louter en alleen ten behoeve van het domein van de voormalige eigenaar werd opgemaakt, teneinde hem, zoals de memorie van toelichting bij het BPA het uitdrukt, ‘continuïteit’ en ‘rechtszekerheid’ te bieden. 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 openlucht-recreatieve verblijven’, en dat de stedenbouwkundige voorschriften derwijze opgemaakt zijn dat zij ‘alle mogelijke reorganisaties van het bestaande terrein op lange termijn mogelijk maken’ [...]. Ook blijkt dat de opmaak van het BPA kadert binnen de creatie van een ‘gevarieerd toeristisch verblijfsaanbod’ op het grondgebied van de gemeente De Panne ‘volgens de beste stedenbouwkundige randvoorwaarden’ waarmee klaarblijkelijk wordt bedoeld op de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het BPA. Uit het kaartmateriaal blijkt dat het bestaande (grootschalig) gebouw in zone 3 BPA waarop voorliggende aanvraag betrekking heeft, deel uitmaakt van het ‘bestaande terrein’ op het ogenblik van de opmaak van het plan, en in het bijzonder de ‘centrale westelijke zone’ - dat mede bestond uit de huidige zone 1 BPA - van het plangebied.

De gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften voor de zone 3 BPA en de memorie van toelichting erbij laten er geen enkele twijfel over bestaan dat deze zone voor ‘nutsgebouwen’ wel degelijk kan worden benut voor het herbouwen én het uitbreiden van het bestaande gebouw naar een hotel. De voorschriften laten niet alleen uitdrukkelijk dergelijke horeca functie in zone 3 BPA toe samen met andere nutsvoorzieningen, maar ook een totale bebouwing van deze zone. Of de schaal van het hotel, met zijn volgens [verzoeker] 72 kamers en 49 parkeerplaatsen, kan worden aanvaard, vereist een onderzoek naar de verenigbaarheid van het aangevraagde met voormelde inrichting- en beheersvoorschriften voor zone 3 BPA. Zoals gesteld, zet [verzoeker] niet uiteen, en zeker al niet waarom, het aangevraagde daarmee strijdt.

Voor zover [verzoeker] het criterium van ‘ondergeschiktheid’ hanteert, faalt [zijn] uiteenzetting naar recht. Nergens bepalen de verordenende stedenbouwkundige voorschriften in het BPA dat de bebouwing in zone 3 BPA ondergeschikt moet zijn aan de bebouwing in de overige zones van het BPA. Ook de verwerende partij stelt dit zo correct vast in de bestreden beslissing met de overweging dat ‘nergens [wordt] gesteld dat het hotel ondergeschikt moet zijn aan de camping’. In het verlengde hiervan hanteert de verwerende partij in haar verdere beoordeling van de verenigbaarheid met de voorschriften van het BPA dit criterium dan ook terecht niet, anders dan [verzoeker] beweert.

Wel bepalen de verordenende stedenbouwkundige voorschriften dat de exploitatie van zone 1 BPA moet gebeuren ‘in samenhang’ met de overige zones van het BPA. De bestreden beslissing stelt dan ook terecht vast dat de POVC in het advies ten onrechte enkel rekening houdt met ‘de relatie tussen zone 3 en zone 2’ en niet met deze met zone 1 bij de beoordeling van de

verenigbaarheid van voorliggende aanvraag met (de doelstelling van) het BPA.

De bestreden beslissing stelt daarover 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).

In de gegeven omstandigheden toont [verzoeker] niet aan dat het nieuwe gebouw (hotel met gemeenschappelijke voorzieningen voor het kampeerterrein) niet overeenstemt met de voorschriften in zone 3 BPA. In die optiek kon de verwerende partij (terecht) afwijken van de andersluidende standpunten in het dossier, zoals ingenomen door de provinciale omgevingsambtenaar en de POVC.

5.2.3

Evenmin doet de overweging in de bestreden beslissing dat het hotel een meerwaarde vormt voor de site, en bij uitbreiding voor de gemeente, besluiten tot een onzorgvuldige beoordeling van de verwerende partij wat betreft de verenigbaarheid van de aanvraag met de voorschriften van het BPA. Dit oordeel van de verwerende partij lijkt terug te gaan op de spraakgebruikelijke betekenis van het begrip ‘nutsgebouw’ (in de bestreden beslissing hanteert de verwerende partij als spraakgebruikelijke betekenis ‘een gebouw dat nuttig is of enige meerwaarde teweeg brengt voor de andere zones’) waarop [verzoeker] geen kritiek uit.

Waar [verzoeker] stelt dat de verwerende partij bijzonder slecht is geplaatst om hierover een eigen oordeel te vellen, wenst de [RvVb] te wijzen op de devolutieve werking van het bestuurlijk beroep als gevolg waarvan de verwerende partij niet gebonden is door de inhoud van eerdere vergunningsbeslissingen of het standpunt van de vergunningverlenende overheid in eerste bestuurlijke aanleg, maar een eigen beoordeling van de aanvraag moet maken en daarbij een eigen onderzoek moet voeren naar de precieze inhoud van de voorschriften uit het BPA. Zoals gesteld, toont [verzoeker] niet aan dat het aangevraagde strijdt met de gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften van het BPA.”

8. Verzoeker brengt hiertegen in dat het bestreden arrest geen motieven bevat waaruit blijkt waarom de wettigheidskritiek wordt verworpen waarin hij heeft aangevoerd dat een hotel volgens de voorschriften van zone 3 van het BPA Langeleed alleen maar vergund kan 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 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 RvVb kon beïnvloeden.

9. In de toelichting bij het middel wijst verzoeker erop dat in de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA gesteld wordt dat zone 3 bestemd is voor “sanitair, bergingen, kantoor-, horeca- en uitbatingswoonfunctie en andere nutsvoorzieningen”. Deze voorschriften zijn volgens verzoeker voldoende duidelijk, met name zijn in zone 3 “nutsgebouwen” toegelaten en wordt hiervan vervolgens een niet-limitatieve opsomming gegeven. Hieruit zou volgen dat de in de voorschriften opgesomde invullingen (sanitair, berging, kantoor, horeca, ...) louter voorbeelden zijn en het dus telkens noodzakelijk zou zijn om te motiveren waarom de gekozen invulling effectief als nutsvoorziening of nutsgebouw kan worden aanzien. Ongeacht of er nu in zone 3 wordt voorzien in een gebouw met een reeds opgesomde invulling dan wel een nog niet opgesomde invulling, er zou volgens verzoeker steeds moeten worden aangetoond dat de gekozen invulling daadwerkelijk beschouwd kan worden als een nutsgebouw of nutsvoorziening voor de andere delen van het plangebied.

Met de verwijzing naar de omstandigheid dat verschillende ruimtes in het gebouw ook ten dienste staan van de camping, heeft het bestreden arrest volgens verzoeker geen antwoord gegeven op de wettigheidskritiek dat het hotel zelf, met het aanbieden van kamers, niet ten dienste staat van de rest van het BPA en dus niet als een nutsgebouw kan worden beschouwd, en er geen afdoende motivering voorhanden was om op dit punt af te wijken van het tegenovergestelde standpunt van de POVC.

Volgens verzoeker moet elk “nutsgebouw” in samenhang gezien worden met de overige zones van het BPA, zodat de in artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften opgesomde voorzieningen, zoals horeca, enig

“nut” moeten vertonen voor de bestemmingen van de andere zones. Dit standpunt zou ook zijn ingenomen door de POVC en door de verwerende partij zelf, door op te merken dat het moet gaan om een gebouw dat nuttig is voor de andere zones. De RvVb zou niet antwoorden op de wettigheidskritiek dat de kamers die het hotel aanbiedt, niet ten dienste staan van de rest van het BPA, en dat het loutere feit dat de gasten van de camping zich moeten aanmelden bij de receptie van het hotel en het sanitair van het hotel kunnen gebruiken, onvoldoende is om het hotel zelf als een nutsgebouw te kunnen beschouwen in de zin van artikel 3 van de voorschriften van het BPA.

Verzoeker voert vervolgens aan dat het bestreden arrest ten onrechte aanneemt dat de voorschriften van zone 3 van het BPA onduidelijk zijn of vatbaar voor interpretatie. De RvVb diende dan ook geenszins aan de hand van de memorie van toelichting op zoek te gaan naar wat met “nutsgebouwen” wordt bedoeld. Volgens verzoeker heeft de RvVb gepoogd om aan de uitdrukkelijke en duidelijke bewoordingen van de voorschriften van zone 3 van het BPA een andere betekenis en draagwijdte te geven, wat zou leiden tot een strijdigheid met die voorschriften.

In elk geval merkt verzoeker op dat de RvVb met de verwijzing naar de memorie van toelichting niet de wettigheidskritiek beantwoordt dat het eigenlijke hotel, met name het aanbieden van kamers, niet ten dienste staat van de rest van het BPA en dus niet als nutsgebouw kan worden aanzien, en er geen afdoende motivering voorhanden was om op dit punt af te wijken van het tegenovergestelde standpunt van de POVC. De vaststelling dat uit de memorie van toelichting blijkt dat het BPA werd opgemaakt om de vorige eigenaar continuïteit en rechtszekerheid te bieden, maakt volgens verzoeker geen antwoord uit op die wettigheidskritiek. Ook in de stelling dat uit de memorie van toelichting blijkt dat het BPA werd opgemaakt in functie van een gewenst maximaal rendement van de bestaande zone van openluchtrecreatieve verblijven en om alle mogelijke reorganisaties op lange termijn mogelijk te maken, leest verzoeker geen antwoord op die wettigheidskritiek. Dit geldt volgens verzoeker ten slotte ook voor het

standpunt dat de opmaak van het BPA kadert in de creatie van een gevarieerd toeristisch verblijfsaanbod volgens de beste stedenbouwkundige randvoorwaarden.

Verzoeker benadrukt dat de “nutsgebouwen” moeten worden gezien in samenhang met wat gebeurt in de overige zones van het BPA. Hij betwist niet dat “horeca” wordt vermeld in de niet-limitatieve opsomming, maar dit neemt niet weg dat moet worden aangetoond hoe de aangevraagde horecafunctie enig nut vertoont voor de overige bestemmingen binnen het plan. Het bestreden arrest zou die wettigheidskritiek niet beantwoorden.

Ook de motieven waarin de RvVb stelt dat het BPA nergens stelt dat de bebouwing in zone 3 ondergeschikt moet zijn aan de bebouwing in de andere zones, zouden volgens verzoeker geen beoordeling bevatten van zijn wettigheidskritiek dat uit de voorschriften van zone 3 voortvloeit dat een hotel enkel maar kan worden vergund als nutsvoorziening.

Wat ten slotte de beoordeling betreft die het bestreden arrest maakt van het motief van de verwerende partij dat het hotel een meerwaarde zou bieden voor de site, laat verzoeker gelden dat het loutere feit dat een gebouw enige meerwaarde teweegbrengt, onvoldoende is om te besluiten tot het voorhanden zijn van een nutsgebouw. Verzoeker treedt dan ook het standpunt van de RvVb bij dat het motief dat het hotel een meerwaarde vormt voor de site geen determinerende overweging kan zijn om de aanvraag als conform met de voorschriften van zone 3 te beschouwen. Hoe dan ook zou de RvVb met deze motivering niet op zijn wettigheidskritiek antwoorden.

Verzoeker besluit dat het gemis aan een motivering een schending uitmaakt van de rechterlijke motiveringsplicht. Door de wettigheidskritiek niet te beantwoorden en te stellen dat verzoeker niet aantoont dat het aangevraagde strijdt met de voorschriften van zone 3 van het BPA, zou de RvVb de voorschriften van zone 3 en artikel 4.3.1 VCRO schenden.

Beoordeling

10. 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. 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.

11. Het bestreden arrest stelt vast dat het hotel dat het voorwerp uitmaakt van de aanvraag voor een omgevingsvergunning, volgens het BPA Langgeleed gelegen is in de “zone 3: zone voor nutsgebouwen”, dat het BPA het begrip “nutsgebouwen” niet definieert, en dat de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA volgende bestemmingen toelaten in deze “zone voor nutsgebouwen”: “sanitair, bergingen, kantoor-, horeca- en uitbatingswoonfunctie en andere nutsvoorzieningen”.

Met de vaststelling dat het gehanteerde begrip nutsgebouwen in deze omstandigheden “enigszins onduidelijk” is, geeft de RvVb geen foute lezing aan dit stedenbouwkundig voorschrift. Hij past vervolgens artikel 4.3.1 VCRO op een correcte wijze toe met het oordeel dat het woord “nutsgebouwen” moet worden begrepen in de zin van de doelstelling(en) van het BPA, waarbij de memorie van toelichting een belangrijk hulpmiddel is om te achterhalen wat de opstellers van het BPA voor ogen hadden.

12. De RvVb stelt vervolgens vast dat uit de memorie van toelichting van het BPA volgt dat:

- het BPA louter en alleen werd opgemaakt ten behoeve van het domein van de voormalige eigenaar teneinde hem continuïteit en rechtszekerheid te bieden;
- het BPA ook is opgemaakt in functie van een gewenst maximaal rendement van de bestaande zone van openluchtrecreatieve bedrijven;
- de stedenbouwkundige voorschriften derwijze zijn opgemaakt dat zij alle mogelijke reorganisaties van het bestaande terrein op lange termijn mogelijk maken;
- de opmaak van het BPA kadert binnen de creatie van een gevarieerd toeristisch aanbod in de gemeente volgens de beste stedenbouwkundige randvoorwaarden, waarmee klaarblijkelijk bedoeld wordt op de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het BPA;
- het bestaande grootschalige gebouw in zone 3 waarop de aanvraag betrekking heeft, deel uitmaakt van het bestaande terrein ten tijde van de opmaak van het plan.

De RvVb miskent niet de draagwijdte van de stedenbouwkundige voorschriften van zone 3 van het BPA Langgeleed wanneer hij in het licht van deze vaststellingen oordeelt dat het herbouwen en uitbreiden van het bestaande gebouw naar een hotel, verenigbaar is met het stedenbouwkundig voorschrift dat in de “zone voor nutsgebouwen” onder meer de bestemming “horeca” toelaat. Met de in het arrest gemaakte vaststellingen met betrekking tot de bedoeling van de opstellers van het BPA wordt de stelling weerlegd dat het voorschrift zo zou moeten worden uitgelegd dat enkel gebouwen kunnen worden toegelaten die ten dienste staan van de andere zones van het BPA of met de exploitatie van die andere zones een samenhang vertonen. In dezelfde zin miskent de RvVb evenmin de draagwijdte van die stedenbouwkundige voorschriften met het oordeel dat niet blijkt dat de bebouwing in de zone voor nutsgebouwen ondergeschikt moet zijn aan de bebouwing in de overige zones van het BPA.

De aangevoerde schending van artikel 4.3.1 VCRO en de stedenbouwkundige voorschriften van zone 3 van het BPA Langgeleed wordt niet aangenomen.

13. De in artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ 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.

De rechterlijke motiveringsverplichting houdt niet in dat de rechter moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd. Uit het geheel van de motieven moet blijken waarom het middel wordt aangenomen of verworpen. Argumenten van een partij kunnen op die wijze ook impliciet worden verworpen, met name wanneer die argumenten strijden met de motieven van het arrest. Het bestuursrechtcollege voldoet aan de motiveringsplicht wanneer de motieven de partijen en de Raad van State toelaten te begrijpen waarom de ermee strijdige argumenten niet worden aangenomen.

14. Anders dan verzoeker het ziet, antwoordt het bestreden arrest wel degelijk op de door hem aangevoerde wettigheidskritiek, met name door de

redenen op te geven waarom het begrip “nutsgebouw” ook kan slaan op het hotel dat het voorwerp is van de aanvraag, en de omstandigheden te vermelden die ertoe leiden dat verzoeker niet aantoont dat het aangevraagde gebouw niet overeenstemt met de voorschriften van zone 3 van het BPA Langgeleed. De door de RvVb gehanteerde motieven laten toe te begrijpen waarom de door verzoeker aangevoerde wettigheidskritiek wordt verworpen. Ook de aangevoerde schending van artikel 149 van de Grondwet wordt niet aangenomen.

15. Het enige cassatiemiddel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 26 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams