

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 16 april 2019 met nummer RvVb-A-1819-0865  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0353-A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente <b>LOCHRISTI</b>  vertegenwoordigd door advocaat Jan BELEYN met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>  vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkomen de partij	de heer <b>Guy VAN RYSEGHEM</b>  vertegenwoordigd door advocaten Tom HUYGENS en Deira DE RIJCKE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 29 januari 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 7 december 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomen de partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi van 25 juli 2017 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomen de partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het wijzigen van de functie van landbouw naar wonen op de percelen gelegen te 9080 Lochristi, Stationsstraat 72A, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummer 587E6 en 587X6.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomen de partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 19 maart 2019.

Advocaat Celine VAN DE VELDE *loco* advocaat Jan BELEYN voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Laura VANDERVOORT *loco* advocaten Tom HUYGENS en Deira DE RIJCKE voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### **III. TUSSENKOMST**

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 28 maart 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 2 augustus 2018 toe in de debatten.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

### **IV. FEITEN**

1.

De zaak betreft percelen gelegen aan de Stationsstraat te Lochristi, waarvoor het college van burgemeester en schepenen op 9 juni 1992 een stedenbouwkundige vergunning verleende voor het oprichten van een bedrijfsgebouw met een breedte van 14,40 meter en een diepte van 8,50 meter. Het gebouw omvat een verpakkingsruimte en een ruimte voor opslag, een refter en een bureau. Volgens de bestreden beslissing werd de verdieping onder dak vergund als ontoegankelijke zolder.

Op 14 november 2006 weigert het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van de functie van dit bedrijfsgebouw naar woning.

2.

De tussenkomende partij dient op 15 mei 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “wijzigen van de functie van landbouw naar woning” op de voormelde percelen.

Volgens de beschrijving in de bestreden beslissing zijn de percelen bebouwd met het voormeld bedrijfsgebouw en achterliggend een serre. De serre heeft een oppervlakte van 32,02 meter op 47,9 meter, met een kroonlijsthoogte van 2,5 meter en een nokhoogte van 3,33 meter. Het bedrijfsgebouw is 16,3 meter breed, 8,9 meter diep en heeft een kroonlijsthoogte van 3,1 meter met een zadeldak met nokhoogte 7,91 meter.

De aanvraag beoogt volgens de bestreden beslissing de functiewijziging van het bedrijfsgebouw naar een residentiële woning. Op het gelijkvloers wordt een woonruimte ingericht met een afzonderlijke keuken, een garage en een berging. De zolderverdieping wordt ingericht met vier slaapkamers en een badkamer. De bestaande serre wordt niet gewijzigd, maar krijgt de functie van woningbijgebouw. Tot slot strekt de aanvraag nog tot de regularisatie van de afwijkende uitvoering van het gebouw. Volgens de beschrijving in de bestreden beslissing werd het bedrijfsgebouw anders uitgevoerd dan vergund op de volgende punten:

- in de gevels werden de raam- en deuropeningen licht anders uitgevoerd dan vergund;
- het gebouw werd groter uitgevoerd en is ongeveer 2 meter langer en 0,4 meter breder;
- de zolderverdieping werd toegankelijk gemaakt door de plaatsing van een vaste trap en het optrekken van de nokhoogte van 7,12 meter naar 7,91 meter.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977 in woongebied met landelijk karakter. De percelen liggen ook binnen de grenzen van het algemeen plan van aanleg 'Lochristi' nummer 'D 4124/1A' goedgekeurd op 30 juni 1994, in een 'landelijke woonzone type 2'

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 25 juli 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkommende partij om de volgende redenen:

“ ...

**Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften**

...

*Het bouw perceel ligt volgens de planologische voorzieningen van het APA. Lochristi in een landelijke woonzone type 2. In deze zone zijn de volgende stedenbouwkundige voorschriften van toepassing:*

...

**Toetsing**

*De aanvraag is NIET in overeenstemming met de geldende stedenbouwkundige voorschriften van het APA. Het bestaande gebouw is niet gelegen binnen een zone van 30 meter achter de rooilijn van de bestaande wegenis, volgens de voorschriften kunnen nieuwe woningen enkel vergund worden binnen de zone van 30m achter de rooilijn van bestaande wegen.*

*In de beschrijvende nota wordt het bakstenen bedrijfsgebouw bestaande uit 1 bouwlaag en zadeldak omschreven als de bedrijfswoning. Dit gebouw werd echter vergund (in 1992) als bedrijfsgebouw dat ruimtes omvat voor een bureau, refter, opslag en verpakking en duidelijk niet als bedrijfswoning. Er kan dus niet van een bestaande woning uitgegaan worden.*

*Bovendien werd de functiewijziging van bedrijfsgebouw naar woning al eens geweigerd op 14 november 2006 gezien de niet overeenstemming met het APA.*

*Gezien de functiewijziging naar residentieel wonen niet in aanmerking komt voor vergunning, kan ook geen vergunning verleend worden voor de omvorming van de serres naar woningbijgebouwen.*

...”

Tegen die beslissing tekent de tussenkommende partij op 24 augustus 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 6 oktober 2017 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Het verslag luidt onder meer als volgt:

“ ...

**De juridische aspecten**

*De aanvraag dient getoetst aan het APA Lochristi. De aanvraag ligt in een landelijke woonzone type 2 waar volgende voorschriften gelden (artikel 7):*

## **ARTIKEL 7: LANDELIJKE WOONZONE TYPE 2**

### **7.1. Bestemming :**

*Zone voor landelijke woningen, agrarische bedrijfswoningen en bedrijfsgebouwen voor kleinbedrijf cat. 2 en 3., niet-grondgebonden agrarische bedrijven voor de tuinbouw, horeca, detailhandel en diensten.*

*Nieuwe woningen dienen te worden opgericht binnen de 30m achter de rooilijn van de bestaande wegen. Het gemeentebestuur zal geen nieuwe wegentracees goedkeuren in functie van Art. 57bis van de wet op de R.O. en van de Stedenbouw van 29 maart 1962 en de wijzigingen aan de wet van 29 maart 1962.*

*Zijn verboden : Bio- industriële bedrijven.*

*De niet agrarische bewoning moet de omringende agrarische activiteiten binnen de zone of buiten de zone in de onmiddellijke omgeving aanvaarden en niet verhinderen.*

*De bestemmingen mogen voor de woonomgeving geen abnormale hinder bezorgen m.i.v. water-, bodem- of luchtvervuiling, noch abnormaal brand- en ontploffingsgevaar, geluidshinder, stank- of trilling veroorzaken.*

### **7.2. Gegevens:**

#### **A. Woningen:**

- 1. Densiteit bij nieuwe verkavelingen en woonentiteiten: 7 tot 12 wooneenheden per ha.*
- 2. Open tot halfopen bebouwing.*
- 3. Aantal bouwlagen of hoogten : max. 2 bouwlagen.*

*De hoogte van bedrijfsgebouwen is beperkt tot 5 m.*

- 7. Max. hoogte per bouwlaag: 3 m*

#### **B. Bedrijfsgebouwen:**

- 8. Agrarische en niet agrarische bedrijfsgebouwen:*

*Zie de desbetreffende voorschriften van art. 11-13 en art. 17.*

### **7.5. Publiciteit:**

*Is toegelaten zie Art. 2.2. A*

### **7.6. Parkeerplaatsen:**

*Is van toepassing zie Art. 3*

*Op 9 juni 1992 werd een bouwvergunning uitgereikt voor het oprichten van een bedrijfsgebouw bij een tuinbouwbedrijf. Het betreft een gelijkvloers gebouw bestemd voor opslag, verpakkingsruimte, een refter en bureau. De verdieping onder dak werd vergund als ontoegankelijke zolder.*

*Voorliggende aanvraag beoogt het wijzigen van de functie naar residentiële woning. Op het gelijkvloers worden een woonkamer, een keuken, een garage, berging en een slaapkamer ondergebracht. De zolderverdieping wordt ingericht met slaapkamers en een badkamer. Een vaste trapconstructie werd reeds wederrechtelijk opgericht.*

*Het APA voorziet voor nieuwe woningen dat deze dienen te worden opgericht binnen een zone van 30m vanaf de rooilijn van de bestaande voorliggende weg. Appellant stelt dat voormeld voorschrift niet van toepassing is aangezien in voorliggend geval geen nieuwe woning wordt opgericht. Echter, in zijn spraakgebruikelijke betekenis betekent 'oprichten' niet enkel 'bouwen' maar ook 'inrichten, vestigen' waardoor de gevraagde inrichting van het bestaande gebouw tot woning wel degelijk onder voormeld voorschrift valt. De aanvraag is dan ook niet in overeenstemming met het APA.*

*De voorschriften van een APA hebben bindende en verordenende kracht. Artikel 4.4.1. §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat in een vergunning, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen, maar dat geen afwijkingen kunnen worden toegestaan voor wat betreft 1° de bestemming; 2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex; 3° het aantal bouwlagen.*

*De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft in diverse arresten reeds geoordeeld dat steeds dient gemotiveerd te worden waarom de afwijking in redelijkheid te beschouwen is als een 'beperkte afwijking', en dat een afwijking die niet kan geacht worden in overeenstemming te zijn met de algemene strekking van het plan niet als 'beperkt' te beschouwen is (arrest nr. A/2013/0159 van 16 april 2013).*

*De gevraagde afwijking kan bezwaarlijk 'beperkt' worden genoemd. Het bestaande bedrijfsgebouw bevindt zich op 60m tot 80m van de voorliggende weg, terwijl de voorschriften van het APA verplichten om woningen in te planten binnen de eerste 30m ten opzichte van de rooilijn. Dit is een afwijking van meer dan 100%. Bovendien is het uitgangspunt van dit voorschrift om te verhinderen dat woningen in tweede bouwzone worden gebouwd. Met voorliggende afwijking wordt geraakt aan de essentie van dit voorschrift, waardoor de afwijking niet als beperkt kan worden beschouwd.*

*Appellant verwijst in zijn beroepschrift naar de mogelijkheden vervat in artikel 4.4.23. VCRO betreffende de zonevreemde functiewijzigingen. Echter, hier is geen sprake van een zonevreemde functiewijziging. Immers zijn woningen wel toegelaten in de landelijke woonzone type 2, zodat de aanvraag wel degelijk in overeenstemming is met de bestemming volgens het APA. Enkel voldoet de aanvraag niet aan de inrichtingsvoorschriften van de landelijke woonzone type 2.*

*Er bestaat dan ook geen wettelijke basis om vergunning af te leveren.*

*...*

Na de hoorzitting van 17 oktober 2017 verklaart de verwerende partij het beroep op 7 december 2017 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

*“ ...*

*De juridische aspecten*

*De aanvraag dient getoetst aan het APA Lochristi. De aanvraag ligt in een landelijke woonzone type 2 waar volgende voorschriften gelden (artikel 7):*

**ARTIKEL 7: LANDELIJKE WOONZONE TYPE 2**

...

Op 9 juni 1992 werd een bouwvergunning uitgereikt voor het oprichten van een bedrijfsgebouw bij een tuinbouwbedrijf. Het betreft een gelijkvloers gebouw bestemd voor opslag, verpakkingsruimte, een refter en bureau. De verdieping onder dak werd vergund als ontoegankelijke zolder.

Voorliggende aanvraag beoogt het wijzigen van de functie naar residentiële woning. Op het gelijkvloers worden een woonkamer, een keuken, een garage, berging en een slaapkamer ondergebracht. De zolderverdieping wordt ingericht met slaapkamers en een badkamer. Een vaste trapconstructie werd reeds wederrechtelijk opgericht.

Het APA voorziet voor nieuwe woningen dat deze dienen te worden opgericht binnen een zone van 30m vanaf de rooilijn van de bestaande voorliggende weg. Appellant stelt dat voormeld voorschrift niet van toepassing is aangezien in voorliggend geval geen nieuwe woning wordt opgericht. Echter, in zijn spraakgebruikelijke betekenis betekent 'oprichten' niet enkel 'bouwen' maar ook 'inrichten, vestigen' waardoor de gevraagde inrichting van het bestaande gebouw tot woning wel degelijk onder voormeld voorschrift valt. De aanvraag is dan ook niet in overeenstemming met het APA.

De aanvraag is evenwel -zoals appellant aanhaalt- vergunbaar op basis van de bepalingen voor zonevreemde functiewijzigingen.

Het aangevraagde voldoet aan de voorwaarden van art. 4.4.23. VCRO:

- Het gebouw waarvan de functie gewijzigd wordt naar woning bestaat.
- Het gebouw is niet verkrot.
- Het gebouw is hoofdzakelijk vergund.
- Het gebouw is niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied.
- De gevraagde functiewijziging is opgenomen in het besluit op de zone-vreemde functiewijzigingen, meer bepaald in art. 11: het omzetten van leegstaande landbouwgebouwen naar woning en woningbijgebouw.

De PSA betwist niet dat het gebouw voldoet aan alle wettelijk gestelde voorwaarden van art. 4.4.23. VCRO en art. 11 van het besluit op de zonevreemde functiewijzigingen.

De PSA meent dat een zonevreemde functiewijziging niet mogelijk is omdat de gewenste situatie (de woonfunctie) niet zonevreedemd zou zijn. De PSA voegt hiermee een voorwaarde toe aan art. 4.4.23. VCRO die niet gesteld werd door de decreetgever. Nergens in de VCRO wordt geëist dat de nieuwe toestand zone-vreemd is, zodat deze opmerking niet kan leiden tot weigering van de vergunning.

Bovendien is de gewenste situatie wel degelijk strijdig (in de interpretatie van de PSA) met de bestemmingsvoorschriften van het APA (en dus zonevreedemd). De betwiste 30-meterregel is in het APA immers opgenomen als een bestemmings-voorschrift:

Dit is ook logisch. Het APA voorziet (in de interpretatie van de PSA) dat enkel de zone binnen 30m van de rooilijn bestemd is voor woningen. Dit is een duidelijk bestemmingsvoorschrift zodat de gewenste situatie wel degelijk zonevreedemd is.

#### De goede ruimtelijke ordening

Het standpunt van de aanvrager wordt bijgetreden dat het gevraagde functiewijziging is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening:

- *de impact van de woonfunctie op de bestaande hoofdzakelijk residentiële omgeving zal beperkter zijn dan de bestaande functie (bedrijfsgebouw).*
- *in vergelijking met de andere toegelaten activiteiten die dieper dan 30m toegelaten zijn en dus zonder discussie zouden kunnen plaats vinden in dit gebouw (o.a. horeca, kleinbedrijf, detailhandel,...) sluit de aangevraagde woonfunctie perfect aan bij het residentieel karakter van de omgeving;*
- *de aanvraag betreft bestaande, vergunde, niet hinderlijke gebouwen;*
- *de bestaande afstand tot de perceelsgrenzen is afdoende om het woon- en leefgenot op aanpalende percelen te vrijwaren;*
- *in de onmiddellijke omgeving zijn meerdere (woon)gebouwen terug te vinden met een gelijkaardige bouwdiepte;*
- *de bestaande indeling van het gebouw (geen ramen op verdiep) en het bestaand groenscherm verhinderen inkijk; en*
- *de aanvraag heeft geen bijkomende werken tot gevolg.*

*De wijziging van de agrarische functie van de gebouwen naar de woonfunctie zal ertoe leiden dat de bestaande, niet hinderlijke, impact op de omgeving nog beperkter wordt.*

*Wat betreft de regularisatieaanvraag kan opgemerkt worden dat over zeer beperkte afwijkingen gaat van de in 1992 verleende vergunning die in overeenstemming zijn met de geldende voorschriften en de goede ruimtelijke ordening nu ze geen hinder opleveren voor de onmiddellijke omgeving.*  
*...*

Dat is de bestreden beslissing.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL**

### *Standpunt van de partijen*

In het enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° VCRO, van artikel 4.4.1, §1 VCRO en van artikel 4.4.23 VCRO samen met artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen, van artikel 4.7.23 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze zet in het eerste onderdeel uiteen:

“ ...

***In hoofdde: geen zonevrije functiewijziging***

*Het in deze toepasselijke APA stelt:*

***“7.1. Bestemming:***

Zone voor landelijke woningen, agrarische bedrijfswoningen en bedrijfsgebouwen voor Kleinbedrijf cat. 2 en 3, niet-grondgebonden agrarische bedrijven voor de tuinbouw, Horeca, detailhandel en diensten.

**Nieuwe woningen dienen te worden opgericht binnen de 30 m achter de rooilijn van de bestaande wegen.**

[...]"

Verwerende partij meent - anders dan de PSA - dat toepassing kan gemaakt worden van de regeling inzake de zonevreemde functiewijzigingen, nu het aangevraagde in strijd zou komen met de bestemmingsvoorschriften van het APA. De bestreden beslissing (**stuk 1**) stelt in dat verband:

"Bovendien is de gewenste situatie wel degelijk strijdig (in de interpretatie van de PSA), met de bestemmingsvoorschriften van het APA (en dus zonevreemd). De betwiste 30-meterregel is in het APA immers opgenomen als bestemmingsvoorschrift.

Dit is ook logisch. Het APA voorziet (in de interpretatie van de PSA) dat enkel de zone binnen 30m van de rooilijn bestemd is voor woningen. Dit is een duidelijk bestemmingsvoorschrift zodat de gewenste situatie wel degelijk zonevreemd is".

Artikel 4.4.23 VCRO voorziet enkel in een mogelijkheid om af te wijken van de bestemmingsvoorschriften.

Uw Raad stelde reeds (RvVb nr. RvVb/A/1616/1043, 3 mei 2016):

"Nu evenwel [...] blijkt dat **de nieuwe bestemming als zone-eigen kan worden beschouwd, is er geen sprake van een zonevreemde functiewijziging**. Er is dan ook geen schending van de door de verzoekende partij in het derde middel opgeworpen rechtsregels [dit is artikel 4.4.23 VCRO]."

Artikel 4.4.23 VCRO kan slechts toepassing vinden indien de functiewijziging die men beoogt door te voeren vergunningsplichtig is én de beoogde functiewijziging zonevreemd is (J. Bouckaert, S. François, B. Schelstraete, Buiten de lijnen. Stedenbouwkundige afwijkingen en de beoordeling ervan binnen vergunningsaanvragen, Brugge, 2017, 201).

Klassiek onderscheidt men in de literatuur bestemmingsvoorschriften, inrichtingsvoorschriften en beheersvoorschriften.

Bestemmingsvoorschriften bepalen welke activiteiten of functies al dan niet zijn toegelaten in een bepaald gebied.

Inrichtingsvoorschriften bepalen waar en op welke wijze die activiteiten of functies hun plaats moeten krijgen in de ruimte; d.i. de ordening van welbepaald gebied.

Beheersvoorschriften tenslotte zijn gericht op het behoud van de optimale ruimtelijke voorwaarden voor het goed functioneren van de in een gebied toegelaten activiteiten of functies.

Hoewel artikel 7.1 van het APA de titel "bestemming" heeft gekregen, is het voorschrift dat bepaalt dat nieuwe woningen moeten opgericht worden binnen een zone van 30 meter achter de rooilijn van bestaande wegen duidelijk te aanzien als een inrichtingsvoorschrift.



*Evident primeert de lading en niet de vlag.*

*Voorschriften aangaande de inplanting van constructies zijn te aanzien als inrichtingsvoorschriften en kunnen niet gelijkgesteld worden met bestemmingsvoorschriften.*

*Voor de desbetreffende zone legt het eerste lid van artikel 7.1. generiek - voor de volledige zone - de bestemming vast: landelijke woningen, agrarische bedrijfswoningen en bedrijfsgebouwen voor kleinbedrijf cat. 2 en 3, niet-grondgebonden agrarische bedrijven voor de tuinbouw, horeca, detailhandel en diensten zijn de toegelaten activiteiten of functies. Voor nieuwe woningen wordt voorzien dat deze binnen een zone van 30 meter achter de rooilijn van bestaande wegen dienen opgericht te worden.*

*Zo zeker lijkt verwerende partij ten andere ook niet van haar punt.... Bij de beoordeling van de gevraagde regularisaties wordt schijnbaar dan wel weer getoetst... aan de voorschriften van het APA ("de geldende voorschriften, p. 7 stuk 1) en niet aan de zonevreemde basisrechten... De bestreden beslissing is alzo eigenlijk gewoon intern tegenstrijdig en ook kennelijk onzorgvuldig en kennelijk onafdoende gemotiveerd.*

*De bestreden beslissing maakt dan onterecht en op kennelijk onzorgvuldige wijze toepassing van artikel 4.4.23 VCRO juncto artikel 11 van het Besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen en steunt dan ook niet op afdoende rechtens aanvaardbare motieven. Van een toegelaten afwijking ex 4.3.1, §1, 1° VCRO is evenmin sprake en de bestreden beslissing miskent dus ook deze bepaling. De aanvraag had integendeel moeten geweigerd worden op grond van het APA.*

*De bestreden beslissing antwoordt ook verkeerd - en derhalve onvoldoende - op de vaststelling van de PSA dat er in deze gewoon geen zonevreemde functiewijziging voorligt. Het nieuw beoogde moet natuurlijk wél zonevreemd zijn. De bestreden beslissing schendt alzo ook artikel 4.7.23 VCRO.*

*Meer impliciet en mogelijks ook maar volledigheidshalve - de bestreden beslissing steunt daar niet op - kan terzake ook een miskenning van artikel 4.4.1, §1 VCRO weerhouden worden. Artikel 4.4.1, §1 VCRO laat weliswaar zekere afwijkingen toe op voorschriften aangaande de inplanting van constructies, maar enkel onder de strikte conditie dat deze afwijkingen beperkt zijn. Van een dergelijke beperkte afwijking is in casu natuurlijk helemaal geen sprake meer. De woning zou opgericht worden op 60 meter tot 80 meter van de voorliggende weg, d.i. inzake afstand een verdubbeling opzichtens de 30 meter – regel. De afwijking zou ook de essentie van het inrichtingsvoorschrift raken, zoals door de PSA reeds uiteengezet.*

*...*

De verwerende partij repliceert:

*“ ...*

*Verzoekende partij stelt in eerste instantie dat de deputatie ten onrechte oordeelt dat de gevraagde functiewijziging een door artikel 4.4.23. VCRO voorziene “zonevreemde functiewijziging” is.*

*De deputatie motiveerde haar oordeel uitdrukkelijk:*

...

*De deputatie merkt op dat nergens in de VCRO wordt geëist dat de nieuw verkregen toestand zonevreed dient te zijn. Bovendien stelt de deputatie vast dat de bebouwbare 30m-zone uit het APA als bestemmingsvoorschrift wordt aanzien, zodat de nieuw verkregen functie in zoverre weldegelijk zonevreed is.*

*Anders dan verzoekende partij beweert, is het voorts duidelijk dat de deputatie de aanvraag niet alsnog toetst aan het APA. Dit blijkt uit niets. De vermelding dat de afwijkingen van de vergunde toestand "in overeenstemming zijn met de geldende voorschriften" geeft geenszins aan dat dit de APA-voorschriften zijn.*

..."

De tussenkommende partij stelt:

"...

### **Bestemmingsvoorschrift vs. Inrichtingsvoorschrift**

*Volgens verzoekende partij zou de zogenaamde 30-meterregel vervat in artikel 7.1 APA een 'inrichtingsvoorschrift betreffen'.*

*Deze zienswijze kan niet gevolgd worden nu op basis van hetgeen volgt dient vastgesteld te worden dat het betrokken voorschrift weldegelijk een 'bestemmingsvoorschrift' betreft.*

*Dit blijkt in eerste instantie op basis van de wijze waarop het betrokken voorschrift is opgesteld. De 30-meterregel wordt opgenomen onder de hoofding '7.1.Bestemming'. In het geval de 30-meterregel geen bestemmingsvoorschrift zou inhouden, had men dit opgenomen bij de voorschriften onder de volgende hoofdingen met betrekking tot het aantal bouwlagen, het toegelaten type bebouwing (open tot halfopen, enz.).*

*Artikel 7.1 APA luidt als volgt:*

...

*Ook uit de wijze waarop het voorschrift is geformuleerd volgt duidelijk dat de betrokken 30-meterregel een 'bestemmingsvoorschrift' inhoudt en geen 'inrichtingsvoorschrift'.*

*Volgens het voorschrift is het oprichten van nieuwe woningen enkel mogelijk binnen de 30 m achter de rooilijn van de bestaande wegen. Met andere woorden zijn agrarische bedrijfswoningen en bedrijfsgebouwen voor kleinbedrijf cat. 2 en 3, niet- grondgebonden agrarische bedrijven voor de tuinbouw, horeca, detailhandel en diensten toegelaten in de volledige landelijke woonzone type 2. Daarnaast zijn nieuwe landelijke woningen enkel toegelaten binnen de 30 m achter de rooilijn van de bestaande wegen.*

*De landelijke woonzone type 2 wordt met andere woorden qua bestemming opgedeeld in twee zones:*

- Zone 1 (gebied binnen de 30 m achter de rooilijn): in deze zone zijn alle functies en activiteiten zoals opgenomen in artikel 7.1, 1<sup>ste</sup> alinea APA toegelaten;
- Zone 2 (gebied voorbij de 30 m achter de rooilijn): in deze zone zijn alle functies en activiteiten zoals opgenomen in artikel 7.1, 1<sup>ste</sup> alinea APA toegelaten, m.u.v. de woonfunctie.

*(afbeelding)*

*De 30-meterregel heeft ontegensprekelijk tot doel te bepalen in welk gebied bepaalde functies en activiteiten (in casu de woonfunctie) al dan niet toegelaten zijn. Het voorschrift*

*legt de gebruiksmogelijkheden van het betrokken gebied vast. Dergelijk voorschrift betreft een bestemmingsvoorschrift (Parl. St., VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 23).*

*Het betrokken voorschrift bepaalt niet op welke wijze de landelijke woningen moeten opgericht worden. Het deelt enkel de zone op in een gebied waar de betrokken functie is toegelaten en in een gebied waar deze niet is toegelaten. De 30-meterregel betreft geen bepaling die voorwaarden creëert voor een goede ontwikkeling van de functies en activiteiten die in een bepaald gebied toegelaten zijn (Parl. St., VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 23). Het betrokken voorschrift heeft louter en alleen betrekking op de al dan niet toelaatbaarheid van functies/activiteiten binnen het betrokken gebied en niet op de ordening ervan.*

*Het standpunt van verzoekende partij dat de 30-meterregel een inrichtingsvoorschrift zou betreffen kan bijgevolg niet gevolgd worden.*

*In de bestreden beslissing werd dan ook terecht en op afdoende wijze geargumenteed dat het betrokken voorschrift een bestemmingsvoorschrift betreft.*

*Zo stelt verwerende partij op p. 6 van de bestreden beslissing:*

*“Bovendien is de gewenste situatie wel degelijk strijdig (in de interpretatie van de PSA) met de bestemmingsvoorschriften van het APA (en dus zonevreemd). De betwiste 30-meterregel is in het APA immers opgenomen als een bestemmingsvoorschrift.*

*Dit is ook logisch. Het APA voorziet (in de interpretatie van de PSA) dat enkel de zone binnen 30m van de rooilijn bestemd is voor woningen. Dit is een duidelijk bestemmingsvoorschrift zodat de gewenste situatie wel degelijk zonevreemd is.”*

*Verwerende partij geeft op afdoende duidelijke wijze weer dat zij in de betrokken 30-meterregel een bestemmingsvoorschrift leest. Zij analyseert de feiten en past de relevante rechtsregels op zorgvuldige en juiste wijze toe.*

*In de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat het betrokken voorschrift onder de hoofding ‘bestemming’ werd opgenomen. Alsook dat op basis van de 30-meterregel blijkt dat enkel de zone binnen 30 m achter de rooilijn bestemd is voor woningen. Verwerende partij komt dan ook op basis van de relevante feiten en toepasselijke bepaling tot de conclusie dat het betrokken voorschrift een bestemmingsvoorschrift betreft.*

*Bovendien voldoet verwerende partij aan de verstrengde motiveringsplicht die geldt bij het afwijken van het advies van de PSA. In de bestreden beslissing wordt duidelijk uiteengezet op welke punten het verslag van de PSA wordt bijgetreden en op basis van welke gronden er wordt afgeweken van hetgeen door de PSA werd geadviseerd.*

*De PSA stelde in haar verslag dat de woonfunctie niet toegelaten is voorbij de 30 m achter de rooilijn. Vervolgens stelde deze zelfde ambtenaar dat een zonevreemde functiewijziging niet tot de mogelijkheden zou behoren nu de betrokken 30-meterregel een inrichtingsvoorschrift zou betreffen. Verwerende partij heeft aan deze interne tegenstrijdigheid in het verslag van de PSA verholpen door correct te oordelen dat de 30-meterregel een bestemmingsvoorschrift betreft en heeft dit in haar motivering (zoals hierboven geciteerd) verduidelijkt.*

*De motivering is op dit vlak dan ook voldoende nauwkeurig en zorgvuldig en is gebaseerd op afdoende rechtens aanvaardbare motieven die terug te vinden zijn in de bestreden beslissing.*

*...*

De verzoekende partij dupliceert:

*“ ...*

*Onder verwijzing naar hetgeen eerder al in het inleidend verzoekschrift werd uiteengezet, volhardt verzoekende partij en repliceert zij verder als volgt op de argumenten van verwerende partij en tussenkomen de partij:*

*het is inderdaad correct dat “de 30-meterregel” is opgenomen onder de hoofding “7.1. Bestemming”.*

*Dit maakt naar inzien van verzoekende partij evenwel niet dat zomaar tot de conclusie kan gekomen worden dat “de 30-meterregel” een bestemmingsvoorschrift is.*

*Niet zelden staan in RUP's, BPA's en APA's onder de hoofding “bestemming” verduidelijkingen, aanwijzingen en preciseringen die op zich genomen niet als bestemmingsvoorschrift kunnen beschouwd worden.*

*Er moet natuurlijk gekeken worden naar wat het voorschrift precies regelt.*

*De “landelijke woonzone type 2” is integraal bestemd voor o.m. landelijke woningen (bestemmingsvoorschrift).*

*Woningen; ook woningen buiten de 30 meter – zone; zijn dan geheel niet bestemmingsstrijdig.*

*Er werd enkel voorzien dat nieuwe woningen moeten opgericht / ingeplant worden binnen de zone van 30 meter achter de rooilijn.*

*Dit is een inrichtingsvoorschrift.*

*Inrichtingsvoorschriften hebben betrekking op de ordening van een gebied waar bepaalde functies en activiteiten toegelaten zijn. Deze voorschriften slaan dus op ‘hoe’ de activiteiten of functies hun plaats krijgen in de ruimte. Het aspect “ordering” betekent onder meer dat via voorschriften de ruimtelijke voorwaarden kunnen worden gecreëerd voor een goede ontwikkeling van de functies en activiteiten die in een bepaald gebied toegelaten zijn.*

*Waar in deze niet afgeweken wordt van een bestemmingsvoorschrift, is duidelijk dat geen toepassing kon gemaakt worden van het bepaalde in artikel 4.4.23 VCRO (“het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften”).*

*Tussenkomen de partij en verwerende partij kunnen niet goed begrepen worden waar zij eensluidend stellen dat “de nieuwe toestand niet zonevreemd moet zijn”. Van zonevreemdheid is net en enkel sprake wanneer in strijd met de bestemmingsvoorschriften gehandeld wordt (zie artikel 4.1.1, 17° VCRO). Als er geen afwijking is van de bestemmingsvoorschriften, dringt de toepassing van artikel 4.4.23 VCRO (ook onder*

*“Afdeling 3 Zonevrije functiewijzigingen”) zich natuurlijk niet op en kan evident ook geen toepassing gemaakt worden van artikel 4.4.23 VCRO.*

*...”*

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Zoals aangegeven in de feiten uiteenzetting beoogt de aanvraag (1) het wijzigen van de functie bedrijfsgebouw naar woning (2) het wijzigen van de functie serre naar woningbijgebouw en (3) het regulariseren van de afwijkende uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning voor het bedrijfsgebouw.

3.

Het aangevraagde is volgens het algemeen plan van aanleg (hierna: APA) Lochristi gelegen in een landelijke woonzone type 2. Artikel 7.1 van het APA bepaalt onder meer:

*“7.1. Bestemming :*

*Zone voor landelijke woningen, agrarische bedrijfswoningen en bedrijfsgebouwen voor kleinbedrijf cat. 2 en 3., niet-grondgebonden agrarische bedrijven voor de tuinbouw, horeca, detailhandel en diensten.*

*Nieuwe woningen dienen te worden opgericht binnen de 30m achter de rooilijn van de bestaande wegen. Het gemeentebestuur zal geen nieuwe wegentracees goedkeuren in functie van Art. 57bis van de wet op de R.O. en van de Stedenbouw van 29 maart 1962 en de wijzigingen aan de wet van 29 maart 1962.*

*...”*

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de gevraagde inrichting van het bestaande gebouw tot woning onder dit voorschrift valt en dat de aanvraag derhalve niet in overeenstemming is met het APA.

Uit de verdere overwegingen in de bestreden beslissing, aangehaald in de feiten uiteenzetting, blijkt dat de verwerende partij het vergunnen van de wijziging van de functie van het bestaande bedrijfsgebouw en van de serre naar woning en woningbijgebouw, steunt op artikel 4.4.23 VCRO. Deze bepaling is het enig artikel onder ‘afdeling 3’ “zonevrije functiewijzigingen”. Het bepaalt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan voor een aanvraag die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, mag afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

(1) het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:
  - 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,
  - 2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, in de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren;

- (2) de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.

Deze bepaling betreft derhalve aanvragen voor een bestaand gebouw of een bestaand gebouwencomplex, waarbij de aangevraagde functiewijziging niet voldoet aan de toepasselijke bestemmingsvoorschriften.

4.

Artikel 4.1.1, 1° VCRO bepaalt wat moet verstaan worden onder 'bestemmingsvoorschrift'. De bepaling luidt onder meer als volgt:

*"1° bestemmingsvoorschrift : een stedenbouwkundig voorschrift dat is neergelegd in :*

*(...)*

*b) een algemeen plan van aanleg, in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de algemene bestemming van de verschillende delen van het grondgebied voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander gebruik,*

*(...)"*

De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid bevat de volgende toelichting (*Parl.St.*, VI.Parl., 2008-2009, stuk 2011, 1, 92):

*" ...*

*"Bestemmingsvoorschrift"*

*257. Alle bestemmingsvoorschriften zijn stedenbouwkundige voorschriften, maar lang niet alle stedenbouwkundige voorschriften zijn bestemmingsvoorschriften.*

*Er zijn immers ook stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de inrichting en het beheer van een gebied.*

*Eén en ander kan als volgt worden uitgeklaard.*

*(...)*

*"Oude" planningsmethodiek (gewestplannen, APA's en BPA's)*

*(...)*

*Algemene plannen van aanleg*

*260. Een algemeen plan van aanleg (APA) omvat :*

*a) verplicht : de algemene bestemming van de verschillende delen van het grondgebied voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander gebruik*

*b) facultatief : de plaatsen die bestemd worden voor het aanleggen van groene ruimten, bosreservaten, sportvelden en begraafplaatsen, alsmede voor openbare gebouwen en monumenten*

*c) facultatief : algemene voorschriften van esthetische aard*

*d) facultatief : algemene regels betreffende de plaatsing en de grootte van de op te trekken gebouwen (artikel 13 van het Coördinatiedecreet).*

*Enkel de voorschriften sub a) en b) regelen de bestemming van het gebied en betreffen aldus bestemmingsvoorschriften.*

*(...)"*

Uit het voorgaande volgt dat in een APA enkel de verplichte voorschriften die de algemene bestemming van de verschillende delen van het grondgebied voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander gebruik omschrijven of de facultatieve voorschriften die de plaatsen voor het aanleggen van groene ruimten, bosreservaten, sportvelden en begraafplaatsen, alsmede voor openbare gebouwen en monumenten bestemmen, kunnen beschouwd worden als bestemmingsvoorschriften.

Artikel 7.1 APA Lochristi bevat onder de titel “bestemming”, voorschriften die evenwel niet kunnen beschouwd worden als bestemmingsvoorschriften, zoals bedoeld in artikel 4.1.1, 1° VCRO. Het voorschrift dat het een zone betreft voor landelijke woningen, agrarische bedrijfswoningen en bedrijfsgebouwen voor kleinbedrijf cat. 2 en 3., niet-grondgebonden agrarische bedrijven voor de tuinbouw, horeca, detailhandel en diensten, betreft de algemene bestemming van het gebied. Het voorschrift dat nieuwe woningen dienen te worden opgericht binnen de 30 meter achter de rooilijn van de bestaande wegen, betreft echter noch een voorschrift dat de algemene bestemming van de zone omschrijft, noch een voorschrift dat op enige wijze kan beschouwd worden als facultatief voorschrift inzake bestemming.

Een woning die zich in de landelijke woonzone type 2 (artikel 7 APA Lochristi) situeert buiten de grens van 30 meter achter de rooilijn, kan derhalve niet beschouwd worden als strijdig met de bestemmingsvoorschriften van de zone.

Uit het voorgaande volgt, en los van de andere onwettigheden die de verzoekende partij aanvoert, dat de verwerende partij ten onrechte de aangevraagde functiewijzigingen voor het bedrijfsgebouw (woning) en de serre (bijgebouw) strijdig heeft geacht met de bestemmingsvoorschriften van het APA Lochristi. De bestreden beslissing steunt derhalve, wat de gevraagde functiewijzigingen betreft, ten onrechte op artikel 4.4.23 VCRO, daargelaten de vraag of aan de voorwaarden van deze bepaling is voldaan.

5.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **VII. KOSTEN**

1.

Overeenkomstig artikel 33 DBRC-decreet dienen de kosten van het beroep ten laste gelegd worden van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

2.

De kosten van het beroep, met inbegrip van de door de verzoekende partij gevraagde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, dienen ten laste gelegd te worden aan de verwerende partij.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Guy VAN RYSEGHEM is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 7 december 2017, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het wijzigen van de functie van landbouw naar wonen op de percelen gelegen te 9080 Lochristi, Stationsstraat 72A, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummer 587E6 en 587X6.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 16 april 2019 door de vierde kamer.

De griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Jonathan VERSLUYS

Nathalie DE CLERCQ