

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 20 februari 2018 met nummer RvVb/A/1718/0567
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0242/A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente WACHTEBEKE vertegenwoordigd door advocaat Veerle VEKEMAN met woonplaatskeuze op het kantoor te 9500 Geraardsbergen, Pastorijstraat 19
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkomenende partij	de heer Nick DE DECKER vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER, Bram DE SMET en Thierry WALBRECHT met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 28 december 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 29 oktober 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 15 juni 2015 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend volgens ingediend plan voor een functiewijziging 'wonen in een zonevreemd gebouw dat voorheen niet als woning vergund was' op het perceel gelegen te 9185 Wachtebeke, Brandstraat zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 243/F.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 25 maart 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 2 mei 2016 toe in de debatten.

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in. De tussenkomenende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 6 februari 2018.

Advocaat Annelies UYTTERHAEGEN loco advocaat Veerle VEKEMAN voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Bram DE SMET voert het woord voor de tussenkomenende 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.

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

1.

Het voorliggend dossier heeft een voorgeschiedenis. De historiek kan als volgt samengevat worden:

- **10 januari 1966**: het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wachtebeke verleent aan de heer Ghislain Van Hoecke een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een woning, gelegen te Wachtebeke, Papdijk 21, kadastraal gekend afdeling 2, sectie C, nummer 250H4.

- **18 december 1991**: het college van burgemeester en schepenen levert een stedenbouwkundig attest nr. 2 af om de woning gelegen Papdijk 27 te slopen en te vervangen door een vrijstaande nieuwbouw (Brandstraat 23).

- **30 juli 1992**: het college van burgemeester en schepenen verleent een vergunning voor het bouwen van een openluchtwembad, poolhouse en overkapping binnen de bestaande groenomheining en horende bij de woning Papdijk 21 op de percelen kadastraal gekend onder nummer percelen 243D (deel), 245 (deel) en 250H4. De tuinzone bij de woning Papdijk 21 wordt uitgebreid over de perceelsgrens van perceel 243D.

- **4 maart 1993**: het college van burgemeester en schepenen verleent een vergunning voor het slopen van de woning Papdijk 27 en het bouwen van een nieuwe, vrijstaande vervangwoning (Brandstraat 23).

- **11 augustus 1993**: het college van burgemeester en schepenen weigert een stedenbouwkundige vergunning voor het aanbouwen van een veranda aan de bestaande woning maar verleent de gevraagde vergunning wel voor de bouw van een dubbele garage, dubbele carport, overdekt terras, kantoor. De aanvraag betreft het perceel gelegen te Wachtebeke, Papdijk 21 en kadastraal gekend onder nummer sectie C, nummer 243D (deel), nummer 245 (deel) en nummer 250H4.

- **3 april 2012:** het college van burgemeester en schepenen weigert de aanvraag voor stedenbouwkundig attest nr. 2 om het bijgebouw bij de woning Papdijk 21 uit te breiden met een woongedeelte.

- **22 juli 2013:** het college van burgemeester en schepenen weigert een stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van de functie kantoorgebouw naar beperkte woning

- **24 maart 2014:** het college van burgemeester en schepenen verleent een regularisatievergunning voor *“het wijzigen van de gevelopeningen in het bijgebouw”* (wijzigingen gevelopeningen aan garage/kantoor/berging).

- **7 juli 2014:** het college van burgemeester en schepenen weigert een stedenbouwkundige vergunning voor het creëren van een woongelegenheden in het bijgebouw op het perceel kadastraal gekend sectie C, nummer 243F. Uit de geweigerde aanvraag blijkt dat het bijgebouw intussen kadastraal is afgesplitst van de woning Papdijk 21 kadastraal gekend onder nummer 250H4 en van de rest van het perceel 243. Het administratief beroep tegen de weigeringsbeslissing wordt op 20 november 2014 door de verwerende partij verworpen.

2.

De tussenkomen partij dient op 31 maart 2015 bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor een functiewijziging *“Wonen in een zonevreemd gebouw dat voorheen niet als woning vergund was”* op het perceel gelegen te 9185 Wachtebeke, Brandstraat zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 243/F.

Deze aanvraag maakt het voorwerp uit van huidige betwisting.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977, in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 3 mei 2015 tot en met 1 juni 2015, wordt een bezwaarschrift ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 26 mei 2016 ongunstig:

“ ...

De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten. De aanvrager wenst een zonevreemd gebouw dat niet vergund was als woning te vergunnen als woning. De aanvrager geeft aan dat deze functie mogelijk moet zijn omdat het niet om een bijgebouw gaat dat onlosmakelijk verbonden is met de woning Met adres Papdijk 21 te Wachtebeke en omdat de aanvraag voldoet aan artikel 4.4.23 van het VCRO.

Voor het departement Landbouw en Visserij betreft het hier wel degelijk een bijgebouw van woning met adres Papdijk 21 en wel om deze redenen:

- 1. Het zou niet mogelijk zijn om een zwembad en poolhuis op te richten in agrarisch gebied onlosmakelijk met een woning;*
- 2. Het zou niet mogelijk geweest zijn om de functie van poolhuis te verschuiven naar kantoorfunctie, indien dit geen bijgebouw bij een zonevreemde woning was;*
- 3. De bouwheer heeft in de motivatienota's van zijn vorige aanvragen ZELF aangegeven dat het hier om een woningbijgebouw gaat, horende bij de woning Papdijk 21. Ook op de plannen (die de bouwheer toen heeft ingediend) blijkt dat de woning én bijgebouw als 1 site te beschouwen is;*

4. *In de voorgaande vergunningen werd expliciet aangegeven dat het om een bijgebouw gaat, dat onlosmakelijk hoort bij de vergunde eengezinswoning. De bouwheer was bijgevolg GOED OP HOOGTE van de mogelijkheden van de totale site en het bijgebouw.*

De redenen die in deze bouwaanvraag worden aangehaald om te bewijzen dat het hier niet om een bijgebouw gaat zijn totaal niet afdoende:

Het feit dat woning en bijgebouw op afzonderlijke percelen liggen en een aparte toegang hebben doet niet terzake, net als het feit dat beide gebouwen aparte nr's hebben en apart beheerd worden als door verschillende bouwheren werden opgericht,

Het is juridisch niet mogelijk om een bijgebouw af te splitsen van een zonevreemde woning. Indien hier toch een vergunning zou worden afgeleverd, dan zou dit een ernstig precedent kunnen betekenen omdat elk bijgebouw afgesplitst zou kunnen worden, wat juridisch niet kan, en dan nog de functie van woning zou kunnen krijgen.

...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 27 april 2015 ongunstig.

De verzoekende partij weigert op 15 juni 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“ ...

Beoordeling van de aanvraag

Overwegende dat de aanvraag gelegen is in agrarisch gebied;

Overwegende dat de aanvraag in strijd is met deze bestemming;

Overwegende dat er op 11 augustus 1993 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het bouwen van een ééngesinswoning en een stedenbouwkundige vergunning voor het aanbouwen van een veranda aan een bestaande woning, het bouwen van een afzonderlijke dubbele garage, carport, bureel en overdekt terras;

Overwegende dat deze aanvragen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn;

Overwegende dat het de bedoeling is om het volume van de bestaande woning los te koppelen van de volumes met als functie afzonderlijke dubbele garage, berging, kantoor en overdekt terras en deze laatste volumes om te vormen naar woning;

Overwegende dat het College van Burgemeester en Schepenen op 3 april 2012 een negatief stedenbouwkundig attest nr. 2 heeft afgeleverd, in navolging van het ongunstig advies van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar van 21 maart 2012, voor het uitbreiden van het woongedeelte, dat de bebouwing wederrechtelijk is ingericht als woongedeelte, dat het hier geen bestaande vergunde woning betreft;

Overwegende dat het College van Burgemeester en Schepenen op 22 juli 2013 een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van de functie van een bijgebouw naar woning reeds heeft geweigerd;

Overwegende dat het College van Burgemeester en Schepenen op 24 maart 2014 een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend ivf een regularisatie naar aanleiding van gewijzigde gevelopeningen, dat in de motivering van de vergunning staat aangegeven dat het hier een bijgebouw betreft, onlosmakelijk horende bij een vergunde ééngesinswoning (zie de stedenbouwkundige vergunning verleend door het College van Burgemeester en Schepenen van 1 augustus 1993, intern dossiernummer 74/93), dat er over dient gewaakt te worden dat de functie van het bijgebouw niet wordt gewijzigd naar wonen, dat het evident is dat, indien het College van Burgemeester en Schepenen van oordeel was dat het bijgebouw reeds de functie wonen heeft (zoals wordt beweerd door de aanvrager in zijn

verantwoordingsnota) ze bovenstaande restrictie naar de functiewijziging wonen niet meer zou opleggen in de stedenbouwkundige vergunning;

Overwegende dat het college van Burgemeester en Schepenen op 7 juli 2014 een stedenbouwkundige vergunning heeft geweigerd in functie van het creëren van een woongelegenheden; Overwegende dat de Bestendige Deputatie in zitting van 20 november 2014 het beroep tegen de bovenstaande weigering heeft verworpen;

Overwegende dat de Bestendige Deputatie in haar beoordeling duidelijk aangeeft dat: "Een 'gebouwencomplex' wordt in artikel 4.1.1 VCRO als volgt gedefinieerd: "een functioneel geheel bestaande uit fysiek niet met elkaar verbonden gebouwen".

Het betrokken bijgebouw bestaat vooreerst uit een op datum van 30 juli 1992 vergunde poolhouse, die tezamen met een openluchtwembad vergund werd bij de privé-woning Papdijk 21.

Tegen dit poolhouse werden op 11 augustus 1993 een dubbele garage en dubbele carport vergund, alsook een overdekt terras en bureel (overdekt terras en bureel werden niet opgetrokken).

Het toestaan van deze constructies werd als volgt gemotiveerd: "Het oprichten van een bureel, overdekt terras, garages en carport in de strook voor koeren en hovingen kan aanvaard worden als zijnde een verdere uitbreiding van de reeds bestaande en vergunde constructies (zwembad en poolhouse) en vormen bovendien wegens hun architecturale vorm één geheel met deze bestaand bebouwing."

Uit deze motivering en het destijds ingediend inplantingsplan - volgens dewelke kwestieuze bijgebouwen en de privé-woning nr. 21 op een zelfde huiskavel staan - blijkt duidelijk dat deze bijgebouwen in functie van de privé-woning Papdijk 21 vergund werden, zoniet zouden deze constructies (een nieuwe vestiging van zongenaamde 'bedrijfsgebouwen' die zonevreemd zijn en zelfs niet onmiddellijk aan een straat palen) nooit voor vergunning in aanmerking hebben gekomen. De betrokken gebouwen vormen dus ontegensprekelijk een 'gebouwencomplex' met de woning Papdijk 21, zodat ingevolge bovenvermeld artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 geen tweede woning kan toegestaan worden op onderhavig perceel.";

Overwegende dat we ondertussen pas 6 maanden verder zijn en dat er zich geen enkele wijziging in de wetgeving heeft voorgedaan die zou kunnen leiden tot een gewijzigde beoordeling;

Overwegende dat er een duidelijke onderscheid dient te worden gemaakt tussen het Kadaster (met zijn kadastrale plannen en percelen) als fiscaal instrument en Ruimtelijke Ordening;

Overwegende dat de aanwezigheid van een waterloop of een buurtweg in de wetgeving Ruimtelijke Ordening niet als een toetsing is opgenomen om iets al dan niet als fysiek verbonden te beschouwen; Overwegende dat het toekennen van een adresnummer geen enkele uitspraak impliceert omtrent een stedenbouwkundige vergunningstoestand;

Overwegende dat de wetgeving Ruimtelijke Ordening ondertussen al dusdanig is geëvolueerd dat het niet enkel voldoende is om een uitweg te hebben naar de openbare weg om aan de voorwaarden te voldoen om een woning op te richten;

Overwegende dat het wijzigen van eigenaar van een bijgebouw geen specifieke extra rechten met zich meebrengt;

Overwegende dat de argumenten van de aanvrager met betrekking tot aparte gemeentelijke en provinciale belastingen, het recht van opstal, ... geen steek houden, gezien deze geen enkele uitspraak doen omtrent de stedenbouwkundige vergunningstoestand;

Overwegende dat er verwezen wordt naar een woning die zich op deze locatie heeft bevonden, dat deze half van de jaren '90 is gesloopt, dat deze opmerking aldus zonder onderwerp is; Overwegende dat er als referentie in de omgeving wordt verwezen naar een

woning die werd opgericht lang voor de wet op stedenbouw ('62), dat er gezien het ontbreken van voornoemde wetgeving bij het optrekken van de woning het duidelijk is dat er destijds geen toetsing van de goede ruimtelijke ordening kon gebeuren;

Overwegende dat de Vlaamse Codex ruimtelijke ordening geen afwijkingsbepalingen bevat om zonevreemde functiewijzigingen toe te staan van bijgebouwen met als gebruik bergplaats/garage/kantoor horende bij een bestaande woning naar het gebruik als woning; Overwegende dat er ten allen tijde nog een toetsing moet gebeuren aan de goede ruimtelijke ordening, dat het hier een afsplitsing betreft van een volume dat onlosmakelijk verbonden is met een bestaande ééngezinswoning, dat het omvormen van de achterliggende gebouwen naar woning zou impliceren dat er een woning in de tweede bouwlijn zou worden toegestaan, dat dit een ontwikkeling is die zelfs in woongebied in de ruime zin de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengt, dat het hier zonevreemde gebouwen in agrarisch gebied betreft;

Gelet op het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij van 26 mei 2015;

Algemene conclusie:

Overwegende dat het toestaan van de functiewijziging een gevaarlijk precedent voor andere aanvragen is en aldus de goede ruimtelijke ordening in het gedrang kan brengen. De aanvraag is niet vatbaar voor vergunning.

...

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 20 juli 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 9 september 2015 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“...

2. Motivering

...

2.4 De juridische aspecten

De aanvraag staat niet in functie van een agrarische en/of para-agrarische activiteit en is derhalve strijdig met de bestemmingsvoorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven (zie rubriek 1.1).

Artikel 4.4.23 VCRO heeft betrekking op 'zonevreemde functiewijzigingen' en luidt als volgt:

...

Artikel 4.1.1, 7° VCRO definieert 'hoofdzakelijk vergund' als volgt:

...

Het betrokken bijgebouw bestaat vooreerst uit een op datum van 30 juli 1992 vergunde poolhouse van 4,00 m bij 5,70 m groot, met overkapping van 2,00 m bij 5,70 m, dat tezamen met een openluchtwembad vergund werd bij de privé-woning Papdijk 21. Tegen dit poolhouse werden op 11 augustus 1993 een dubbele garage en dubbele carport vergund, alsook een overdekt terras en bureel.

De volgende wijzigingen/bouwovertradingen werden begaan:

- Het bureel (7,50 m bij 7,50 m groot) en het overdekt terras (6,00 m bij 7,00 m groot) werden nooit uitgevoerd, op de plaats waar het overdekt terras zou komen werd wel een kleine glazen serre opgetrokken;

- Het gedeelte dat wel opgericht werd bevatte geen dubbele carport op het uiteinde (volgens vergunning 6,30 m bij 5,70 m groot), een dubbele garage werd wel uitgevoerd, met extra bergruimte (deels inname gedeelte voorzien voor dubbele carport);
- Tussen de dubbele garage en het eerder vergunde poolhouse werd een soort 'leefruimte' opgetrokken van ca. 3,50 m bij 5,70 m groot, dat via een brede raamopening uitgaaf op een wederrechtelijk aangelegd buitenterras;
- Het gebouw werd met gevelmetselwerk opgetrokken i.p.v. met betonpanelen.

De bouwovertreddingen behelsden dus meer dan "het wijzigen van de gevelopeningen in het bijgebouw" waarvan sprake in de op datum van 24 maart 2014 verleende vergunning. Het huidige bestaande bijgebouw is bovendien iets groter uitgevoerd dan het vergunde gedeelte: het is 0,50 m langer en 0,30 m hoger.

Niettemin heeft het college van burgemeester en schepenen op 24 maart 2014 de stedenbouwkundige vergunning (regularisatie) verleend aan bvba Getech-Understandable, doch in deze vergunning duidelijk gesteld dat het om een bijgebouw gaat dat onlosmakelijk hoort bij een vergunde eengezinswoning (in casu de woning Papdijk 21) en dat erover dient gewaakt te worden dat de functie niet wordt gewijzigd naar woning.

Er werd o.a. de volgende bijzondere voorwaarde opgelegd: "Het bijgebouw kan geen volledige of ten dele woonfunctie krijgen".

Er werd tegen deze bijzondere voorwaarde geen beroep ingesteld bij de deputatie, de voorwaarde werd dus aanvaard.

Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 (en latere wijzigingen) tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreedde functiewijzigingen luidt als volgt:

...

Een 'gebouwengroep' wordt in artikel 1 van het besluit als volgt gedefinieerd:

...

Een 'gebouwencomplex' wordt in artikel 4.1.1 VCRO als volgt gedefinieerd:

...

Het betrokken bijgebouw bestaat vooreerst uit een op datum van 30 juli 1992 vergunde poolhouse, die tezamen met een openluchtwembad vergund werd bij de privé-woning Papdijk 21.

Tegen dit poolhouse werden op 11 augustus 1993 een dubbele garage en dubbele carport vergund, alsook een overdekt terras en bureel (overdekt terras en bureel werden niet opgetrokken, zie hoger).

Het toestaan van deze constructies werd als volgt gemotiveerd: "Het oprichten van een bureel, overdekt terras, garages en carport in de strook voor koeren en hovingen kan aanvaard worden als zijnde een verdere uitbreiding van de reeds bestaande en vergunde constructies (zwembad en poolhouse) en vormen bovendien wegens hun architecturale vorm één geheel met deze bestaande bebouwing."

Uit deze motivering en het destijds ingediend inplantingsplan – volgens dewelke kwestieuze bijgebouwen en de privé-woning nr. 21 op eenzelfde huiskavel staan – blijkt duidelijk dat ook deze bijgebouwen in functie van de privé-woning Papdijk 21 vergund werden, zo niet zouden deze constructies (een nieuwe vestiging van zogenaamde 'bedrijfsgebouwen' die zonevreedde zijn en zelfs niet onmiddellijk aan een straat palen) nooit voor vergunning in aanmerking hebben gekomen.

De betrokken bijgebouwen vormen dus ontegensprekelijk een 'gebouwencomplex' met de woning Papdijk 21, zodat ingevolge bovenvermeld artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 geen tweede woning kan toegestaan worden op onderhavig perceel.

In artikel 2, § 3 van bovenvermeld besluit van 28 november 2003 wordt tevens de volgende voorwaarde opgesomd waaraan moet voldaan zijn:

...

Het gebouw – zoals initieel vergund op 30 juli 1992 en 11 augustus 1993 – is bouwfysisch niet geschikt is voor de functie van woning.

Dit gebouw werd deels vergund als poolhouse, deels als dubbele garage en deels als dubbele carport.

Behalve de vele hierboven reeds vermelde wijzigingen m.b.t. bouwvolume, gevelmaterialen, binnenwanden, deur- en raamopeningen (met o.a. plaatsen 5 dubbele terrasdeuren, waarvan 4 ter vervanging van garagepoorten), betreft het ook het installeren van een keuken, een badkamer, verwarmingselementen, nutsvoorzieningen, afvoerleidingen,

De aanvraag kan dus geen toepassing maken van de afwijkingsmogelijkheden zoals vermeld in artikel 4.4.23 VCRO en in het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 (en latere wijzigingen) tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

De aanvraag werd om bovenvermelde redenen op 20 november 2014 ook reeds geweigerd door de deputatie (aanvraag ingediend op naam van bvba Getech Understandable, Papdijk 21 te 9185 Wachtebeke).

Voorheen werd een gelijkaardige aanvraag (wijzigen bestemming naar 'beperkte woning') ingediend door de heer Ghislain Van Hoecke, Papdijk 21 te 9185 Wachtebeke. Deze aanvraag werd door het college van burgemeester en schepenen geweigerd op 22 juli 2013, het tegen deze beslissing ingestelde beroep werd ingetrokken op 5 november 2013, nadat door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar op 3 oktober 2013 een negatief advies verleend werd m.b.t. deze aanvraag.

Het bijgebouw werd ondertussen blijkbaar verkocht aan appellanten. Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden dat het wijzigen van eigenaar van een bijgebouw geen specifieke extra rechten met zich meebrengt. Appellanten argumenteren thans dat het op datum van 30 juli 1992 vergunde zwembad en poolhouse, alsook de latere constructies (dubbele garage, dubbele carport, overdekt terras en bureel volgens de vergunning dd. 11 augustus 1993) niet werden opgericht in functie van de woning Papdijk 21, maar wel in functie van de toenmalige woning Papdijk 27. Dit is totaal ongeloofwaardig, appellanten zelf stellen dat de woning Papdijk 27 slechts tot 1982 bewoond was, volgens het college van burgemeester en schepenen werd ze half de jaren '90 gesloopt. De op datum van 30 juli 1992 en 11 augustus 1993 vermelde vergunningen werden allebei aangevraagd door de heer Ghislain Van Hoecke, Papdijk 21 te 9185 Wachtebeke. In de vergunning van 30 juli 1992 staat duidelijk het perceel 'Papdijk 21' als bouwperceel vermeld, in de vergunning van 11 augustus 1993 staat enkel 'Papdijk' als bouwperceel vermeld, maar wordt omschreven dat de gevraagde constructies een uitbreiding van het op 30 juli 1992 vergunde zwembad en poolhouse vormen. Vaan een perceel of woning 'Papdijk 27' is nergens sprake.

Het standpunt ingenomen op 20 november 2014 blijft dus behouden.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmeringen voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning zijn verdere opportuniteitsoverwegingen niet meer relevant.

2.6 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...

Na de hoorzitting van 22 september 2015 wiligt de verwerende partij het beroep op 29 oktober 2015 in en verleent zij een stedenbouwkundige vergunning volgens ingediend plan. De verwerende partij beslist:

“ ...

2. Motivering

...

2.4 De juridische aspecten

De aanvraag staat niet in functie van een agrarische en/of para-agrarische activiteit en is derhalve strijdig met de bestemmingsvoorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven (zie rubriek 1.1).

Voor zonevreemde constructies bevatten de 'basisrechten voor zonevreemde constructies', zoals vervat in titel IV, hoofdstuk IV, afdeling 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, een 'basis' voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.

Artikel 4.4.23 VCRO heeft betrekking op 'zonevreemde functiewijzigingen' en luidt als volgt:

...

Artikel 4.1.1, 7° VCRO definieert 'hoofdzakelijk vergund' als volgt:

...

Het betrokken bedrijfsgebouw bestaat vooreerst uit een op datum van 30 juli 1992 vergunde poolhouse van 4,00 m bij 5,70 m groot, met overkapping van 2,00 m bij 5,70 m, dat tezamen met een openluchtzwembad vergund werd bij de privé-woning Papdijk 21. Tegen dit poolhouse werden op 11 augustus 1993 een dubbele garage en dubbele carport vergund, alsook een overdekt terras en bureel die als bedrijfsgebouw conform art. 23 Inrichtingsbesluit werden vergund.

Het is een bestaande, niet verkrotte constructie, nu deze voldoet aan de vereiste stabiliteit. De constructie is tevens gelegen in agrarisch gebied, waardoor dit geenszins een ruimtelijk kwetsbaar of recreatiegebied betreft.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar merkt op dat een aantal wijzigingen werden doorgevoerd in afwijking van voornoemde vergunningen.

Anders dan de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar oordeelt, blijkt dat deze wijzigingen niet raken aan het hoofdzakelijk vergund karakter van de constructie:

- Het bureel (7,50 m bij 7,50 m groot) en het overdekt terras (6,00 m bij 7,00 m groot) werden nooit uitgevoerd, op de plaats waar het overdekt terras zou komen werd wel een kleine glazen serre opgetrokken. Voor het niet-uitgevoerd deel is de vergunning van 1993 vervallen. De constructie is derhalve minder omvangrijk dan de oorspronkelijk vergunde. Dit heeft geen impact op de vergunningstoestand van het uitgevoerd deel van de constructie.

- Het gedeelte dat wel opgericht werd, bevat geen dubbele carport op het uiteinde (volgens vergunning 6,30 m bij 5,70 m groot). Deze carport werd bij uitvoering meteen dichtgemaakt, hetgeen bij vergunning van 24 maart 2014 werd geregulariseerd. De dubbele garage werd wel uitgevoerd, met extra bergruimte (deels inname gedeelte voorzien voor dubbele carport).

-Tussen de dubbele garage en het eerder vergunde poolhouse werd volgens de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar een soort 'leefruimte' opgetrokken van ca. 3,50 m bij 5,70 m groot, dat via een brede raamopening uitgaaf op een wederrechtelijk aangelegd buitenteras. De aanvrager toont echter aan dat deze werkruimte geen invloed heeft op de vergunde bureelfunctie.

- De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar stelt dat het gebouw (...) met gevelmetselwerk werd opgetrokken i.p.v. met betonpanelen. Nazicht wijst uit dat op de oude bouwplannen "kleine betonblokjes" staan vermeld, deze werden daadwerkelijk aangewend.

De bouwvovertredingen werden door voormelde vergunning van 24 maart 2014 strekkende tot "het wijzigen van de gevelopeningen" geregulariseerd. Uit voorgebrachte recente opmetingen van de architect van de rechtsvoorganger van de aanvragers blijkt dat het bestaande bedrijfsgebouw niet groter of hoger werd uitgevoerd dan het vergunde gedeelte. De afwijking opgeworpen door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar als zou het gebouw 0,50 m langer zijn, is te verklaren door een foutief maatcijfer vermeld op het bouwplan van 1993. Bij nameting en optelling van de afmetingen op het plan blijkt de uitvoering conform.

Er kan derhalve geen twijfel over bestaan dat het bestaand gebouw hoofdzakelijk vergund is, ook wat de functie betreft.

De berusting door de rechtsvoorganger van aanvragers in een voorwaarde zoals de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar stelt, doet aan deze vaststelling geen afbreuk. Immers kunnen hieruit geen rechtsgevolgen worden afgeleid, nu er geen gezag van gewijsde rust op eerdere vergunningsbeslissingen.

Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 (en latere wijzigingen) tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen luidt als volgt:

...

Het begrip functie krijgt in dit uitvoeringsbesluit een eigen invulling, en wordt samen gebruikt met het begrip 'gebruik'.

Een 'gebouwengroep' wordt in artikel 1 van het besluit als volgt gedefinieerd: "minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen."

Een 'gebouwencomplex' wordt in artikel 4.1.1 VCRO als volgt gedefinieerd:
"een functioneel geheel bestaande uit fysiek niet met elkaar verbonden gebouwen".

Het betrokken bedrijfsgebouw bestaat vooreerst uit een op datum van 30 juli 1992 vergunde poolhouse van 4,00 m bij 5,70 m groot, met overkapping van 2,00 m bij 5,70 m, dat tezamen met een openluchtzwembad vergund werd bij de privé-woning Papdijk 21. Tegen dit poolhouse werden op 11 augustus 1993 een dubbele garage en dubbele carport vergund, alsook een overdekt terras en bureel die als bedrijfsgebouw conform art. 23 Inrichtingsbesluit werden vergund.

Het toestaan van deze constructies werd als volgt gemotiveerd:

Het perceel kan echter beschouwd worden als behorende tot een huizengroep zoals bedoeld in art. 23 van het KB. dd 28.12.1972.

Het oprichten van een bureel, overdekt terras, garages en carport in de strook voor koeren en hovingen kan aanvaard worden als zijnde een verdere uitbreiding van de reeds bestaande en vergunde constructies (zwembad en poolhouse) en vormen bovendien wegens haar architecturale vorm één geheel met deze bestaande bebouwing. Rekening houdende met de bestaande bebouwing en voornoemde argumentatie is hier geen sprake van verdere aantasting van het agrarisch gebied en wordt de goede ruimtelijke ordening niet geschaad.

Afwijkend van het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar dient besloten dat de constructie van de aanvraag geen gebouwencomplex vormt met de woning Papdijk 21.

De bestaande dubbele garage van het gebouw van de aanvraag staat niet in functie van de privéwoning Papdijk 21. Deze laatste beschikt conform de verkavelingsvoorschriften immers over een eigen inpandige garage.

In 1993 werd een bureel vergund waarmee duidelijk een op zichzelf staande kantoorfunctie werd beoogd en welk ook conform deze functie werd gebruikt voor het bedrijf van de rechtsvoorgangers van de aanvrager.

Uit de vergunning blijkt immers dat het bedrijfsgebouw werd opgericht conform de toenmalig geldende opvullingsregel uit art. 23 Inrichtingsbesluit, nu het deel uitmaakte van een huizengroep en het de bestemming en goede ruimtelijke ordening niet aantastte.

Anders dan het standpunt van de PSA blijkt dat het bedrijfsgebouw wel degelijk zonevreed kon worden opgericht. Dat de toenmalige en latere woning Papdijk 27 niet bewoond was, doet hieraan geen afbreuk. Immers was er geenszins een vereiste dat gebouw bewoond moest zijn om de opvullingsregel toe te kunnen passen.

Het blijkt dat een verschillende onderliggende rechtsgrond bestaat voor de oprichting van beide gebouwen. Enerzijds is de privé-woning Papdijk 21 gelegen binnen een verkaveling d.d. 1.09.1964 (lot 1 van de verkaveling); het perceel met het gebouw van de aanvraag anderzijds maakt geen deel uit van deze verkaveling. Hiervoor bestaan afzonderlijke vergunningen, waarvoor bij de oprichting van het bedrijfsgebouw gesteund werd op de opvullingsregel van art. 23 Inrichtingsbesluit.

Beide gebouwen zijn bovendien gelegen op een verschillend kadastraal perceel en worden door een historische voetweg en ingebuisde waterloop gescheiden.

Dat het bedrijfsgebouw behoorde tot een huizengroep in toepassing van de opvullingsregel uit art. 23 Inrichtingsbesluit, impliceert niet dat dit een gebouwencomplex zou vormen in toepassing van artikel 5 van bovenvermeld besluit van 28 november 2003. Immers vormde dit geen functioneel geheel, aangezien de woning te Papdijk 21 zelf een inpandige garage, bergruimte, keuken, badkamer, toilet en bureau heeft. Er zijn dus geen complementaire functies die enkel in het bedrijfsgebouw voorkomen en als uitbreiding van de woning Papdijk 21 kunnen worden beschouwd.

Tot slot wordt het gebouw van de aanvraag ontsloten via een aparte vergunde toegangsweg naar de Brandstraat, waardoor het gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg.

De beide gebouwen vormen derhalve geen gebouwencomplex, zodat in toepassing van artikel 5 van bovenvermeld besluit van 28 november 2003 een bijkomende eengezinswoning voor vergunning in aanmerking komt.

In de omgeving komen langsheen het woonlint van de Brandstraat en de verkaveling van de Papdijk meerdere woningen voor die een ruimtelijk geheel vormen, waarvan het aangevraagde deel uitmaakt. Het voorwerp van de aanvraag behoort dan ook tot een gebouwengroep.

De aanvraag voldoet tevens aan de voorwaarde vermeld in artikel 2, § 3 van bovenvermeld besluit van 28 november 2003:

...

Hierboven bleek reeds dat de door de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar vermelde wijzigingen m.b.t. bouwvolume, gevelmaterialen, binnenwanden, deur- en raamopeningen geen impact hebben op het vergund karakter.

De overige wijzigingen opgeworpen door de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar omvatten minder ingrijpende werken zoals het wijzigen van raam-, deur en garageopeningen en betreffen niet-vergunningsplichtige inrichtingswerken welke maken dat het gebouw bouwfysisch geschikt is.

Het gevraagde voldoet dan ook aan de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen zoals vermeld in artikel 4.4.23 VCRO en in het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 (en latere wijzigingen) tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

De onmiddellijke omgeving van de aanvraag is, ondanks de ligging in agrarisch gebied, bijzonder sterk geresidentialiseerd. Het perceel van de aanvraag is dit eveneens. Van enige agrarische activiteit is sinds jaar en dag geen sprake meer.

De impact van een bijkomende woongelegenheid in deze omgeving dient als verwaarloosbaar dient te worden beschouwd.

In de onmiddellijke omgeving staan nog twee zonevreemde woningen, minstens gelegen in tweede bouworde (dit is achter de huidige woning Papdijk nr. 27), zodat de vrees voor het creëren een precedent niet aan de orde is.

N.a.v. de bouwvergunning van 11 augustus 1993 oordeelde het college dat geen sprake is van verdere aantasting van het agrarisch gebied. De ingenomen grondoppervlakte van het gebouw van de aanvraag is kleiner dan het destijds vergunde oppervlak.

De aanvraag betreft bestaande hoofdzakelijk vergunde bebouwing welke goed bereikbaar is via de bestaande toegangsweg.

Het voorzien van een woonfunctie, waarbij een bedrijfsgebouw wordt omgevormd naar woning, komt bovendien de mobiliteit ten goede. Verkeer verbonden aan een woonfunctie is immers van totaal andere aard dan verkeer verbonden aan een kantoorfunctie.

Het gebouw van de aanvraag is een landelijk vrijstaand volume in overeenstemming met de bebouwing van het woonlint in de Brandstraat en de verkaveling aan de Papdijk.

De goede ruimtelijke ordening is gevrijwaard.

Subsidiair dient opgemerkt te worden dat dit dossier niet als precedent kan ingeroepen worden voor andere aanvragen, nu elke aanvraag op haar eigen kwaliteiten dient beoordeeld te worden.

2.6 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

3. Besluit

Artikel 1: Het beroep ingesteld tegen de beslissing van 15 juni 2015 van het college van burgemeester en schepenen van Wachtebeke houdende weigering van een stedenbouwkundige vergunning, aangevraagd door de heer en mevrouw Nick De Decker – Nathalie Demeester, wordt ingewilligd.

Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan.

...

Dit is de bestreden beslissing.

Ook de secretaris-generaal, leidend ambtenaar van het departement ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed, vordert met een aangetekende brief van 4 januari 2016 de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer 1516/RvVb/0257/A.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep en het belang van de verzoekende partij

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig is ingesteld en de verzoekende partij belang heeft bij de vordering. Er worden geen excepties opgeworpen.

B. Schending van artikel XI.165 Wetboek van economisch recht

Vooraf:

De tussenkomende partij bezorgt de Raad een mail op 2 februari 2018 met kopie van een klacht met burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter, neergelegd op 1 februari 2018, wegens namaak van auteursrechtelijk beschermde werken (artikelen XI.293 Wetboek Economisch Recht en XI.294 Wetboek Economisch Recht). De klacht heeft betrekking op bovengenoemde exceptie,

met name het beweerd kwaadwillig reproduceren in het ingediende verzoekschrift van plannen en foto's.

De Raad heeft ter zitting aan partijen standpunt gevraagd over de implicatie van genoemde klacht op het verder verloop van de administratiefrechtelijke procedure.

De tussenkomende partij verzoekt de Raad om de procedure te schorsen en verwijst naar het adagium '*le criminel tient le civil en état*' en de uiteenzetting in haar schriftelijke en laatste schriftelijke uiteenzetting. De verzoekende partij en de verwerende partij menen dat de procedure niet moet geschorst worden. De verzoekende partij verwijst naar de uiteenzetting in haar wederantwoordnota.

Standpunt van de partijen zoals uiteengezet in de respectievelijke neergelegde procedurestukken

1.

De tussenkomende partij voert aan dat het verzoekschrift het *instrumentum* van een misdrijf vormt en dient te worden geweerd wegens strijdigheid met de openbare orde.

Overeenkomstig artikel XI.165 van het wetboek economisch recht komt het exclusief toe aan de auteur van het werk, zijnde de architecten die de bouwplannen hebben opgemaakt, om te beslissen of het werk gekopieerd mag worden. De auteursrechtelijke bescherming inzake bouwwerken zou zowel op de plannen als op de afgewerkte gebouwen slaan. De architect kan zich volgens de tussenkomende partij derhalve verzetten tegen de reproductie van zijn plannen.

De tussenkomende partij wijst erop dat in het verzoekschrift meerdere kopies zijn opgenomen van bouwplannen die auteursrechtelijk beschermd zijn, terwijl de verzoekende partij niet beschikt over de toestemming van de architecten om de plannen te kopiëren of te scannen. De auteurs van de betrokken plannen verklaren dat zij geenszins hun akkoord hebben gegeven om de door hen opgemaakte plannen te kopiëren en zij verzetten zich expliciet tegen de reproductie van deze plannen.

De tussenkomende partij houdt voor dat de verzoekende partij een inbreuk pleegt op artikel XI.165 WER door zonder de toestemming van de architecten plannen te kopiëren. Dergelijke inbreuk zou met toepassing van artikel XI.293 WER strafbaar gesteld worden.

Volgens de tussenkomende partij vormt het verzoekschrift het instrument zelf waarmee het misdrijf van namaak werd gepleegd. Het verzoekschrift vormt derhalve zelf het corpus delicti en is op zichzelf strijdig met de openbare orde. Door deze vaststelling moet het verzoekschrift geweerd worden.

Verder wijst de tussenkomende partij erop dat artikel 42, 1° Strafwetboek de rechter verplicht tot verbeurdverklaring van zaken die het voorwerp van het misdrijf uitmaken. Naar analogie dient volgens de tussenkomende partij het verzoekschrift door de Raad evenzeer geweerd te worden wegens strijdigheid met de openbare orde. De Raad werd niet op wettige wijze gevat.

Omdat de exceptie de openbare orde raakt, moet de Raad dit ambtshalve onderzoeken. De Raad zou deze exceptie op grond van de artikelen 46 en 89 Procedurereglement ambtshalve kunnen opwerpen.

De tussenkomende partij besluit dat het beroep bij de Raad als onbestaande moet worden afgewezen, minstens onontvankelijk is.

2.

De verzoekende partij antwoordt dat een verzoekschrift ontvankelijk is indien het voldoet aan de artikelen 15 en 55 tot 58 Procedurebesluit. Het kan volgens de verzoekende partij niet betwist worden dat aan al deze voorwaarden is voldaan. De redenering van de tussenkomende partij houdt in dat er een bijkomende ontvankelijkheidsvoorwaarde wordt opgelegd, wat niet is toegestaan.

Verder meent de verzoekende partij dat de Raad niet bevoegd is om te oordelen over de vraag tot vaststelling van een strafrechtelijk inbreuk. Zij wijst erop dat verbeurdverklaring gebeurt door de strafrechter en naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling. Het is volgens de verzoekende partij niet aan de Raad om zich in de plaats van de strafrechter te stellen.

De verzoekende partij stelt ook vast dat de tussenkomende partij zich enkel verzet tegen het gebruik van kopies van plannen in het verzoekschrift en dat zij geen kritiek formuleert op het feit dat een kopie van de plannen ook gevoegd is in de stukkenbundel van de verzoekende partij, telkens met de tekst van de vergunning en eventuele andere documenten van de aanvraag.

Vervolgens wijst de verzoekende partij erop dat artikel XI.172, §2 WER uitdrukkelijk stelt dat er geen auteursrecht bestaat op officiële akten van de overheid. De bouwplannen maken volgens de verzoekende partij integraal onderdeel uit van de bestreden beslissing en maken op die wijze eveneens deel uit van het administratief dossier. Zij gebruikt de plannen en de kopies ervan enkel in deze procedure over de verleende vergunning en met het oog op het voorlichten van de Raad. De enige betrokken partij is de opdrachtgever van de aanvrager en de vergunningverlenende overheid. Volgens de verzoekende partij kan de tussenkomende partij zich niet beroepen op de bescherming van artikel XI.165 WER omdat zij zelf niet de auteur is van de bedoelde plannen. Artikel XI.165 WER verleent enkel de "auteur van het werk" bescherming. De verklaringen van de drie architecten zijn duidelijk opgesteld *pour les besoins de la cause*.

De verzoekende partij verwijst ook naar de artikelen XI.189 en XI.190 WER waarin de uitzonderingen op het auteursrecht worden opgesomd. Deze uitzonderingsregels zijn volgens de verzoekende partij *in casu* zonder meer van toepassing zijn.

De verzoekende partij stelt nog dat de plannen werden opgemaakt met het oog op het aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning. Het gebruiksrecht van de plannen wordt door de architecten beperkt tot het geven van advies in het kader van de aanvraag voor de vergunning. Het Hof van Beroep te Brussel heeft in een arrest van 3 mei 2011 geoordeeld dat de aanwending van plannen die gevoegd zijn bij een stedenbouwkundige vergunning voor bewijsvoering geen gebruik in de zin van artikel 1 van de (toenmalige) Auteurswet vormt. In een noot bij dit arrest stelt T. Laurens dat ook geargumenteed kan worden dat het indienen van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning het bewijs is van een impliciet akkoord van de architect om de gevoegde plannen te gebruiken, zowel om de daarop vermelde constructie eenmalig op te richten als bij een betwisting over de omvang van de door de vergunning verleende rechten. Volgens de verzoekende partij kan *in casu* een gelijkaardige redenering gevolgd worden. De architecten hebben hun plannen ingediend met het oog op het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning. Dit houdt ook in dat een kopie van de plannen gebruikt kan worden in het kader van een vergunningsprocedure die deze aanvraag tot gevolg heeft. Oordelen dat van de plannen geen kopies voorgelegd mogen worden, impliceert dat de vergunningverlenende overheden maar ook de Raad nooit een concreet en duidelijk beeld kunnen hebben van de situatie. De toestemming van de architecten om de bij de aanvraag gevoegde plannen te gebruiken, kan dus niet anders dan ook betrekking hebben op het gebruik en de kopieernaam ervan voor de Raad, des te meer omdat de plannen hoe dan ook deel uitmaken van het administratief dossier en expliciet opgesomd worden in de bestreden beslissing. De architecten kunnen deze toelating niet kunnen beperken tot

het geven van advies over de aanvraag. De toelating om de plannen te reproduceren in de zin van artikel XI.165 WER ligt, minstens impliciet, voor.

Volgens de verzoekende partij kan de vermeende inbreuk die de tussenkomende partij aanhaalt, bovendien enkel strafbaar worden gesteld indien er kwaadwillig of bedrieglijk inbreuk op het auteursrecht wordt gepleegd. De plannen maken deel uit van het administratief dossier en bovendien heeft de verzoekende partij enkel de bedoeling om de Raad voor te lichten en in het kader van het algemeen belang tot een wettige beslissing te komen.

Ten slotte is het niet omdat de reproducties niet in het verzoekschrift opgenomen zouden mogen worden, quod non, dat dit een impact kan hebben op het volledige verzoekschrift. Door de plannen uit de tekst weg te halen, wordt een oplossing geboden. Uiterst ondergeschikt vraagt de verzoekende partij dat de Raad bij zijn beoordeling geen rekening houdt met de plannen en dat deze worden geschrapt uit het verzoekschrift.

3.

De tussenkomende partij stelt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting dat de strijdigheid met de openbare orde betrekking heeft op de geldigheid van het bestaan van het verzoekschrift zelf en derhalve onderscheiden moet worden van de geldigheidsvereisten zoals voorzien in het Procedurereglement. Artikel 89 Procedurebesluit laat de Raad toe om zelf ambtshalve excepties op te werpen voor zover deze de openbare orde betreffen. De tussenkomende partij stelt dat de ontvankelijkheid van het annulatieberoep de openbare orde raakt en desgevallend ambtshalve onderzocht dient te worden.

De tussenkomende partij wijst erop dat zij niet vordert dat de Raad een straf of verbeurdverklaring uitspreekt. Daarvoor zou alleen de strafrechter bevoegd zijn. De Raad kan volgens haar wel vaststellen dat de bestanddelen van een misdrijf aanwezig zijn door de kopie van de plannen in het verzoekschrift, vervolgens vaststellen dat het verzoekschrift om die reden strijdig is met de openbare orde en oordelen dat aan het verzoekschrift geen gevolgen verbonden kunnen worden.

Partijen kunnen volgens de tussenkomende partij nooit afwijken van regels die de openbare orde en de goede zeden betreffen, noch in een overeenkomst, noch in een eenzijdige rechtshandeling. Ook de stukken van de verzoekende partij, waarin een kopie van de plannen is gevoegd, moeten om dezelfde redenen uit de debatten geweerd worden.

De tussenkomende partij betoogt nog dat alleen inzake valsheid in artikel 49 Procedurebesluit een afzonderlijke procedure is voorzien. De Raad van State heeft geoordeeld dat wanneer de betreffende procedure niet van toepassing is, zij prima facie kan oordelen of er redenen zijn om het betrokken stuk buiten toepassing te laten ook buiten het bestek van een valsheidsprocedure.

Vervolgens wijst de tussenkomende partij erop dat noch de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 15 juni 2015 noch de bestreden beslissing een kopie van de plannen bevatten, die door de verzoekende partij werden gekopieerd in haar verzoekschrift. De uitzondering dat er geen auteursrecht bestaat op de officiële akten van de overheid, slaat volgens de tussenkomende partij enkel op de akten zelf en niet op de gegevens, verslagen van experts, plannen enz. waarop de beslissing is gebaseerd. De Raad van State heeft reeds bevestigd dat bouwplannen beschermd worden door het auteursrecht.

De tussenkomende partij stelt verder dat zelfs indien de voormelde beslissingen wel een kopie van de plannen zouden bevatten, de uitzondering van artikel XI.172, §2 WER niet inhoudt dat de officiële akten van de overheid zelf wel een inbreuk op de auteursrechten van derden mogen bevatten. Uitzonderingen op het auteursrecht moeten immers restrictief geïnterpreteerd worden.

Het is niet omdat de plannen zich in het administratief dossier bevinden, dat ze niet meer auteursrechtelijk beschermd zijn.

De tussenkomende partij ziet niet in waarom zij de schending van de auteursrechten van de betrokken architecten in het verzoekschrift niet zou kunnen of mogen opwerpen. Een dergelijke schending van de auteursrechten vormt immers een misdrijf en raakt de openbare orde. De rechter kan deze schending zelfs ambtshalve inroepen.

De tussenkomende partij wijst erop dat de schending van auteursrechten geen klachtmisdrijf is, zodat er geen voorafgaandelijk aangifte van de benadeelde noodzakelijk is om een opsporings- of gerechtelijk onderzoek te activeren en een vervolging voor de correctionele rechtbank mogelijk te maken. Zij kan als oorspronkelijke opdrachtgever van de betrokken architecten wiens rechten geschaad zijn maar ook als partij in het kader van onderhavige procedure over een beslissing die haar rechten toekent duidelijk belang hebben om de schending van de openbare orde, ter vrijwaring van haar rechten, in te roepen.

Tenslotte stelt de tussenkomende partij dat de verzoekende partij ten onrechte toepassing maakt van de artikelen XI.189 en XI.190 WER.

Zij stelt dat de toepassingsvoorwaarden van artikel XI.189, §1 WER niet vervuld zijn. Zo zijn de gekopieerde plannen niet openbaar gemaakt door de betrokken architecten. De plannen werden enkel met de vergunningsaanvraag ingediend, om deze aanvraag te ondersteunen. Dit impliceert volgens de tussenkomende partij niet dat de architecten besloten hebben dat het werk aan het publiek bekend gemaakt mag worden. Dat de plannen gedurende een bepaalde periode ter inzage liggen doet hieraan geen afbreuk. Er kunnen geen kopies van de plannen genomen worden en de plannen blijven auteursrechtelijk beschermd. De verzoekende partij kon dus kennis nemen van de inhoud van de plannen, maar zij beschikt niet over kopierecht. De tussenkomende partij wijst er ook op dat de doeleinden waarvoor het citaatrecht kan worden ingeroepen, beperkt zijn. Het voeren van argumentatie in het kader van een administratiefrechtelijke of andere procedure, is niet vermeld en valt dus niet onder het doeleinde *‘ten behoeve van kritiek, polemiek of recensie’*.

Ook de toepassingsvoorwaarden van artikel XI.189, §3 WER zijn niet vervuld. De tussenkomende partij stelt dat het niet gaat om een tijdelijke reproductiehandeling en dat deze reproductiehandeling geen integraal en essentieel onderdeel vormt van een technisch procedé dat toegepast wordt met de doelstellingen zoals vermeld in deze bepaling. Het gaat om de *‘technisch noodzakelijke kopie’*, die werd voorgeschreven als antwoord op de uitdagingen van de informatiemaatschappij, waarbij wordt gedoeld op onder andere de verzending via email van auteursrechtelijk beschermde werken. Deze uitzonderingsregel is dan ook niet van toepassing.

Ook de uitzonderingsregel van artikel XI.190 WER kan volgens de tussenkomende partij niet worden toegepast. Het verzoekschrift is geen actualiteitsverslag, er is geen mededeling aan het publiek, en de bron is niet vermeld, terwijl dit wel mogelijk was.

Volgens de tussenkomende partij wordt in het aangehaalde arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 3 mei 2011 geen correcte toepassing gemaakt van de (toenmalige) Auteurswet en is dit arrest terecht bekritiseerd. De regels over de auteursrechten in het Wetboek van economisch recht voorzien geen uitzondering op de principes voor de aanwending van een werk voor bewijsvoering in een gerechtelijke of administratiefrechtelijke procedure. De uitzonderingen op de auteursrechten moeten bovendien strikt geïnterpreteerd worden. Ook de oplossing die T. Laurens in zijn noot bij het arrest voorstelt, kan volgens de tussenkomende partij niet worden weerhouden en wordt in de vakliteratuur ernstig betwist. De tussenkomende partij stelt dat de toepasselijke bepaling over de overdracht van auteursrechten artikel XI.167 WER is (oud artikel 3 Auteurswet).

Zij verwijst naar een uiteenzetting van H. VANHEES, op grond waarvan de tussenkomende partij stelt dat het absoluut niet correct is te stellen dat het geven van een bepaalde opdracht en/of het betalen ervoor betekent dat men de bestelde werken automatisch vrij kan gebruiken, zoals het Hof van Beroep in zijn arrest van 5 september 2002 heeft beslist.

De tussenkomende partij stelt verder dat indien er al een schriftelijke overeenkomst tussen de rechtsvoorganger van de tussenkomende partij en de betrokken architecten-auteurs van de plannen zou zijn afgesloten, quod non, dan dient die overeenkomst te voorzien in een uitdrukkelijke overdracht van welbepaalde auteursrechten. Dit is volgens de tussenkomende partij niet het geval.

Zelfs indien de voormelde rechtspraak wordt gevolgd, dient nog steeds te worden besloten dat het gebruik van de bewuste plannen door de verzoekende partij niet in de impliciete overdracht van auteursrechten aan de rechtsvoorganger van de tussenkomende partij begrepen kan zijn. De verzoekende partij is een andere partij dan degene die de bestelling heeft geplaatst. De bewuste plannen zijn ingediend met het oog op het bekomen van voorgaande vergunningen die niet het voorwerp uitmaken van de aanvraag die geleid heeft tot de bestreden beslissing.

Ten slotte wijst de tussenkomende partij erop dat de verklaringen van de betrokken architecten duidelijk zijn. De plannen werden enkel opgemaakt met het oog op de aanvraag van de betrokken stedenbouwkundige vergunning. Er is volgens de tussenkomende partij dan ook geen sprake van een impliciete toestemming van de auteurs om de plannen te reproduceren in het kader van deze procedure.

De tussenkomende partij stelt nog dat het misdrijf van de schending van de auteursrechten in het verzoekschrift en de daarmee gepaard gaande schending van de openbare orde niet ongedaan gemaakt worden door de bewuste passages te schrappen. Het verzoekschrift vormt een geheel en vormt een document dat samenhangend is. De geldigheid van het document is aangetast door het daarin opgenomen misdrijf.

Ten slotte stelt de tussenkomende partij dat de voorwaarde voor strafbaarstelling dermate ruim geïnterpreteerd wordt dat een civiele inbreuk op de regels over de auteursrechten de facto een misdrijf betekent. De verzoekende partij heeft een inbreuk gepleegd op de auteursrechten van de architecten en hun belangen geschaad, dit om een persoonlijk voordeel te bekomen, met name het in haar voordeel verwerken van de plannen in een verzoekschrift tot vernietiging van een stedenbouwkundige vergunning die aan de tussenkomende partij werd verleend. Het bijzonder opzet is volgens de tussenkomende partij voldoende aangetoond.

Beoordeling door de Raad

1.

De stelling van de tussenkomende partij komt er in essentie op neer dat door het reproduceren van foto's en plannen in het verzoekschrift het auteursrecht van de betrokken architecten kwaadwillig is geschonden en dat zulks strafrechtelijk beteugeld wordt door artikel XI.293 WER.

Krachtens artikel 42, 1° Strafwetboek moet het *instrumentum* waarmee het misdrijf is gepleegd verbeurd verklaard worden, zodat het hele verzoekschrift nietig, minstens onontvankelijk is. De tussenkomende partij stelt dat de inbreuk op de auteursrechtelijke bescherming van de plannen van openbare orde is, wat moet leiden tot de nietigheid, minstens de onontvankelijkheid van het verzoekschrift.

De auteursrechtelijke intellectuele rechten werden door de betrokken architecten recent overgedragen aan de tussenkomende partij, waarna de tussenkomende partij klacht met burgerlijke partijstelling heeft neergelegd voor de onderzoeksrechter. Volgens de tussenkomende partij moet in elk geval artikel 4 van de wet van 17 april 1878 (hierna: Voorafgaande titel Sv.)

toegepast worden krachtens welke de burgerlijke rechtsvordering die niet terzelfdertijd voor dezelfde rechter als de strafrechter wordt vervolgd, geschorst is zolang niet definitief over de strafvordering is beslist.

2.

Artikel 4 Voorafgaande titel Sv. houdt in dat de burgerlijke rechter gebonden is door hetgeen door de strafrechter definitief is beslist. Het strafvonnis heeft ten aanzien van de afzonderlijk ingestelde burgerlijke rechtsvordering gezag van gewijsde op de punten die gemeenschappelijk zijn voor de strafvordering en de burgerlijke rechtsvordering (Cass., 21 januari 1991, Arr. Cass. 1990-91, 527).

De Raad merkt vooreerst op dat de vermelde regel in principe slechts toepassing vindt ten aanzien van burgerlijke rechtsvorderingen. Het middel dat ervan uitgaat dat een absolute verplichting bestaat tot opschorting van de behandeling door de administratieve rechter zodra een vermeend gevaar bestaat voor strijdigheid met de beslissing van de strafrechter, faalt naar recht.

De vermelde regelgeving vindt bovendien slechts toepassing wanneer er gevaar bestaat voor onverenigbaarheid tussen de beslissing van de strafrechter en die van de burgerlijke rechter. De tussenkomenende partij bekritiseert foto's en plannen, zoals gekopieerd in het verzoekschrift van de verzoekende partij op blz 3,4,5,6,7,9,12,14 en 27. Deze reproducties hebben allen betrekking op foto's en plannen van historische vergunningsaanvragen en hebben geen betrekking op de voorliggende stedenbouwkundige bestreden vergunningsbeslissing van 29 oktober 2015. De beoordeling van het voorliggend administratiefrechtelijk geschil staat bijgevolg los van de mogelijke beslissing over de strafrechtelijke klacht, die hoogstens kan leiden tot een strafrechtelijke sanctie, mocht geoordeeld worden door de strafrechter dat de reproducties in het verzoekschrift enig kwaadwillig karakter hebben. De Raad dient daarentegen te oordelen over de wettigheid van de door de verzoekende partij aangevochten vergunningsbeslissing zoals verleend door de verwerende partij op 29 oktober 2015.

Ten overvloede, en los van bovenvermelde vaststelling, merkt de Raad op dat de tussenkomenende partij vergeefs wijst op de mogelijkheid tot verbeurdverklaring, zoals ingesteld door artikel 42, 1° Sw. Zij meent hieruit te mogen afleiden dat het gehele verzoekschrift, als *instrumentum* van het beweerde misdrijf, kan verbeurd verklaard worden indien het misdrijf door de strafrechter zou bewezen verklaard worden. De verbeurdverklaring van het verzoekschrift moet volgens haar leiden tot de nietigheid of minstens tot de onontvankelijkheid van het verzoekschrift.

De verbeurdverklaring is een sanctie die zaken die het voorwerp uitmaken van het misdrijf of die gediend hebben om het misdrijf te plegen *post factum* onttrekt aan het eigendom of genot van de veroordeelde. Los van de vaststelling dat deze sanctie hoogstens betrekking kan hebben op de bewuste foto's of plannen, toont de verzoekende partij niet aan, noch maakt zij op enigerlei wijze aannemelijk dat de sanctie van verbeurdverklaring kan leiden tot een mogelijke nietigheid of onontvankelijkheid van een deel of het geheel van het inleidend verzoekschrift. De beoordeling van de regelmatigheid en ontvankelijkheid van het verzoekschrift wordt uitsluitend geregeld door artikel 17 en 21 DBRC-decreet en hoofdstuk II Procedurebesluit. Wat de onregelmatig verrichte vorm ook zij, kan een proceshandeling bovendien enkel nietig worden verklaard indien een wet of decreet de nietigheidssanctie uitdrukkelijk heeft bevolen.

De exceptie wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL, EERSTE EN TWEEDE ONDERDEEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept de schending in van de artikelen 4.1.1, 4°, 4.3.1, 4.4.23 en 4.7.23, §1 VCRO, van de artikelen 1 en 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (hierna: het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen), van de artikelen 11 en 19 van het koninklijk besluit van 29 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het Inrichtingsbesluit), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële en formele motiveringsplicht.

1.1.

In een eerste onderdeel uit de verzoekende partij kritiek op de vaststelling dat de betrokken constructie een bestaand en hoofdzakelijk vergund gebouw is, ook wat betreft de functie als bedrijfsgebouw.

Uit de vergunningsbeslissingen van de verzoekende partij van 30 juli 1992, 11 augustus 1993 en 24 maart 2014 moet duidelijk blijken dat de opgerichte constructies vergund werden als (1) een poolhouse horende bij het zwembad van de woning Papdijk 21 (vergunning van 30 juli 1992), (2) tegen dit poolhouse een garage, carport, overdekt terras en kantoor, waarvan enkel de garage en de carport effectief werden opgericht (vergunning van 11 augustus 1993) en (3) de bestaande, effectief opgerichte constructie geregulariseerd werd als poolhouse/berging, kantoor en garage (vergunning van 24 maart 2014).

De verzoekende partij wijst erop dat de betrokken constructie van in het begin is opgevat als bijgebouw (poolhouse) horende bij het zwembad van de woning Papdijk 21 (ten dienste van de bewoners ervan). Hoewel men dit gebouw in de jaren die daarop volgden telkens opnieuw heeft willen uitbreiden (garage, carport, overdekt terras, kantoor), houdt dit volgens de verzoekende partij niet in dat het betrokken gebouw onafhankelijk kan worden gezien van de woning Papdijk 21. Het betrokken gebouw werd immers telkens aangeduid als behorende tot de huiskavel van de woning Papdijk 21.

De verzoekende partij wijst er ook op dat zij in haar vergunningsbeslissing van 11 augustus 1993 duidelijk aangegeven heeft dat de uitbreiding van de bestaande poolhouse met een garage, carport, overdekt terras en kantoor aanvaard kon worden als een uitbreiding van de bestaande bebouwing in de strook voor koeren en hovingen, waarbij zij ervan uitging dat de betrokken constructie opgericht werd complementair bij de woning Papdijk 21. Ook de functies die in het betrokken gebouw werden vergund (poolhouse/berging), maakten een complementaire functie bij de woning Papdijk 21 uit.

In haar vergunningsbeslissing van 24 maart 2014 heeft de verzoekende partij overwogen dat het gaat om een bijgebouw dat onlosmakelijk verbonden is met een vergunde eengezinswoning dat erover gewaakt dient te worden dat de functie niet gewijzigd wordt naar woning, en dat het niet wenselijk is dat het aandeel bestemd voor kantoor verder wordt uitgebreid gelet op het zonevreemde karakter. Er werd uitdrukkelijk als voorwaarde opgenomen dat *'het bijgebouw geen volledige of ten dele woonfunctie kan krijgen'*. De verzoekende partij wijst erop dat tegen deze beslissing geen beroep werd ingediend zodat de beslissing definitief is geworden.

Volgens de verzoekende partij werd bovendien slechts een zeer beperkte oppervlakte kantoor binnen het bestaande volume vergund (maximaal 1/3). Deze beperkte oppervlakte kantoor is volgens de verzoekende partij onvoldoende om te besluiten dat het betrokken gebouw een bedrijfsgebouw is dat geen enkele band vertoont of vertoont met de woning Papdijk 21. Deze kantoorfunctie is integendeel complementair bij de bestaande woonfunctie in de woning Papdijk 21.

De verzoekende partij betoogt derhalve dat de stelling in de bestreden beslissing dat blijkt dat het aangevraagde een bedrijfsgebouw betreft dat conform de opvulregel van artikel 23 Inrichtingsbesluit zonder enige connectie met de woning Papdijk 21 werd opgericht, niet draagkrachtig is, want feitelijk onaanvaardbaar, onjuist en zelfs tegenstrijdig is.

De motivering van de bestreden beslissing steunt op een feitelijk en juridisch verkeerde beoordeling, is niet afdoende en onzorgvuldig.

1.2.

In een tweede onderdeel uit de verzoekende partij kritiek op de motivering van de bestreden beslissing dat de betrokken constructie geen gebouwencomplex vormt met de woning Papdijk 21.

Volgens de verzoekende partij is het betrokken gebouw vergund als deel uitmakend van de huiskavel Papdijk 21, respectievelijk als een uitbreiding bij de eerder vergunde poolhouse en het zwembad, dienstig voor de woning Papdijk 21.

De verzoekende partij wijst erop dat de bouwplannen bij de vergunning van 11 augustus 1993 uitdrukkelijk verwijzen naar de vergunning van 30 juli 1992 (opschrift), dat het gebouw niet beschikt over een afzonderlijk rioleringsstelsel maar wel aansluit op de riolering van de bestaande woning Papdijk 21 en dus ondergronds zijn verbonden, dat de heer Van Hoecke zelf verschillende keren heeft verklaard dat het betrokken gebouw een woningbijgebouw betreft bij de woning Papdijk 21, dat het gegeven dat het gebouw werd opgericht op grond van artikel 23 Inrichtingsbesluit geen afbreuk doet aan het feit dat de vergunde functies woningbijgebouwfuncties betreffen die dienstig zijn voor de bewoners van Papdijk 21, dat er sinds jaren geen sprake meer is van een historische voetweg (niet meer zichtbaar en in onbruik), dat bij de vergunning van 11 augustus 1993 het betrokken gebouw deel uitmaakte van het perceel 250H4 waarop ook de woning Papdijk 21 was gevestigd, dat pas in 2012, naar aanleiding van een aanvraag voor de afgifte van een stedenbouwkundig attest nr. 2 voor het eerst het betrokken gebouw kadastraal werd afgesplitst van de woning Papdijk 21, en dat het gegeven dat het betrokken gebouw ontsloten wordt via een aparte toegangsweg naar de Brandstraat evenmin afbreuk doet aan de functionele samenhang die er van in het begin is geweest met de woning Papdijk 21 (vergunning 11 augustus 1993).

De verzoekende partij besluit dat de verwerende partij niet in redelijkheid kon besluiten dat het betrokken gebouw geen gebouwencomplex uitmaakt met de woning Papdijk 21.

2.

2.1.

Voorafgaandelijk wijst de tussenkomende partij erop dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift verwijst naar meerdere aanvragen en mededelingen van de rechtsvoorganger van de tussenkomende partij, maar dat dit geheel voor rekening van de rechtsvoorganger is en niet aan de tussenkomende partij tegenstelbaar is. Evenmin gaat enig gezag van gewijsde uit van adviezen en standpunten ingenomen in eerdere aanvragen en vergunningsbeslissingen.

De tussenkomende partij heeft zelf een administratief onderzoek uitgevoerd, waaruit blijkt dat het bijgebouw niet werd opgericht als woningbijgebouw bij de woning Papdijk 21 maar als zelfstandig bedrijfsgebouw in het kader van de opvulregel van artikel 23 Inrichtingsbesluit. Dit onderzoek heeft geleid tot het indienen van een nieuwe aanvraag.

De tussenkomende partij wijst op de historiek van het dossier en merkt in dit verband het volgende op:

- (1) In de vergunning van 30 juli 1992 (zwembad en poolhouse) is sprake van de perceelnummers 243D, 245 en 250H4. De constructies zijn nooit gebouwd op het perceel 250H4 (woning Papdijk 21), waardoor dit perceel ten onrechte in de vergunningsbeslissing werd opgenomen.

Op de toen ingediende plannen is duidelijk de oude woning Papdijk 27 te zien. Deze woning zorgde ervoor dat er sprake was van een huizengroep, waardoor de tussenruimte voor bebouwing in aanmerking kwam gelet op de toenmalige opvulregel. Hierdoor kon een zwembad en poolhouse in agrarisch gebied opgericht worden, aansluitend bij de woning Papdijk 27. Deze woning werd tot 1982 bewoond. Een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een vervangwoning werd nooit uitgevoerd.

Dit betreft fase 1 en werd uitgevoerd in 1992.

- (2) Op 11 augustus 1993 werd een *“verdere uitbreiding van de bestaande constructies”* vergund, met name het bouwen van een dubbele garage, dubbele carport, een kantoor en een overdekt terras (perceel 243F). Dit betreft fase 2. De aanbouw van een veranda bij de bestaande woning Papdijk 21 (perceel 250H4) werd geweigerd.

De tussenkomende partij wijst ook op het onderscheid tussen beide onderdelen van de aanvraag in de motivering van de vergunningsbeslissing. Uit deze motivering zou ook blijken dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen de constructies die behoren tot de huizengroep tussen de woningen aan de Papdijk en de toenmalige woning Papdijk 27, en de constructies die bij de woning Papdijk 21 opgericht zijn en gelegen zijn binnen een niet-vervallen verkaveling.

- (3) Op 24 maart 2014 werd een regularisatievergunning verleend voor beperkte aanpassingswerken die bij de realisatie werden uitgevoerd.

Uit het voorgaande blijkt volgens de tussenkomende partij dat het bijgebouw, voorwerp van de bestreden beslissing, werd opgericht behorende tot de huizengroep tussen de woningen aan de Papdijk en de woning Papdijk 27, waardoor bebouwing gelet op de toenmalige opvulregel mogelijk was. De tussenkomende partij beweert dat mocht het voorwerp van de bestreden beslissing deel uitmaken van de woning Papdijk 21, dit nooit voor vergunning in aanmerking zou zijn gekomen, aangezien dit strijdig zou zijn met de verkavelingsvoorschriften. Er is derhalve een afzonderlijke gebouwengroep, juridisch onafhankelijk van de woningen in de omgeving. Deze gebouwen behoren, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, niet tot de huiskavel van de woning Papdijk 21.

De tussenkomende partij houdt voor dat het betrokken bijgebouw vergund werd als bedrijfsgebouw in toepassing van artikel 23 Inrichtingsbesluit. Dit moet blijken uit de vergunningsbeslissing van 11 augustus 1993. Conform de opvulregel konden de bedrijfsgebouwen, bestaande uit een kantoor, overdekt terras, garages en carport, zonevreedend vergund worden. Deze gebouwen waren immers gelegen tussen de woningen aan de Papdijk 21 en de woning Papdijk 27, die op minder dan 70

meter van elkaar gelegen waren. De tussenkomende partij merkt op dat artikel 23 Inrichtingsbesluit geen vereiste stelde over daadwerkelijke bewoning. Dat de toenmalige en afgebroken woning Papdijk 27 niet bewoond was, doet volgens haar geen afbreuk aan de kwalificatie als huizengroep. De tussenkomende partij wijst er nog op dat in toepassing van de voormalige opvulregel veelvuldig nieuwe bedrijfsgebouwen zonevreedend werden opgericht.

2.2. Eerste onderdeel

Uit de hiervoor vermelde historiek van het dossier blijkt volgens de tussenkomende partij dat het voorwerp van de bestreden beslissing initieel vergund werd in toepassing van de opvulregel uit artikel 23 Inrichtingsbesluit. De betrokken constructie werd op grond van een zelfstandige rechtsgrond opgericht, zonder juridische connectie met de aanpalende percelen maar wel aansluitend bij de (inmiddels) afgebroken woning Papdijk 27. De tussenkomende partij meent dat de verwerende partij terecht kon vaststellen dat er sprake was van een afzonderlijk gebouwencomplex. Dat de toenmalige aanvrager destijds in de woning Papdijk 21 woonde, doet hieraan geen afbreuk. Immers was het binnen de verkaveling waartoe de woning Papdijk 21 behoorde, niet mogelijk om deze constructie op te richten. Een en ander blijkt ook uit het feit dat in de vergunning van 11 augustus 1993 de aanbouw van een veranda aan de woning Papdijk 21 werd geweigerd.

Het voorgaande toont volgens de tussenkomende partij duidelijk aan dat er twee afzonderlijke gebouwenclusters waren, meer bepaald de gebouwencluster gelegen binnen de verkaveling (woning Papdijk 21) en de gebouwencluster palend aan de woning Papdijk 27, opgericht op grond van artikel 23 Inrichtingsbesluit (bedrijfsgebouw, poolhouse en zwembad). Op basis van de verschillende rechtsgrond kon de verwerende partij terecht oordelen dat er sprake was van een afzonderlijk gebouwencomplex. Dat beide gebouwencomplexen gezamenlijk een gebouwengroep vormen, zou niet verhinderen dat de verwerende partij deze als afzonderlijke gebouwencomplexen kon beschouwen. De verzoekende partij toont niet aan dat het motief van de verwerende partij foutief of kennelijk onredelijk is.

De tussenkomende partij meent verder dat de constructie een bedrijfsgebouw is en geen complementaire functie heeft met de woning Papdijk 21. Zij wijst erop dat het de in 1992 vergunde poolhouse door de vergunning van 11 augustus 1993 uitgebreid is met een kantoorruimte en garages. De voorzieningen van de originele poolhouse zijn opgenomen in de totaliteit van het bedrijfsgebouw die voor de bedrijfsactiviteit werd aangewend. De tussenkomende partij stelt dat de aanvraag daarvoor ook was opgevat. De naam van het bedrijf zou ook nog waarneembaar zijn op de linkerkolom in metselwerk aan de Brandstraat (23A).

De tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij bovendien niet betwist dat er wel degelijk een kantoorfunctie werd aangevraagd, maar dat zij alleen haar eigen oordeel in de plaats stelt dat deze oppervlakte niet zou volstaan om een bedrijfsfunctie uit te oefenen. De verzoekende partij gaat er verkeerdelijk vanuit dat de garages niet gebruikt zullen worden voor voertuigen van het bedrijf. Niet enkel het kantoor maar ook de garage werden gebruikt, waardoor het hele gebouw werd gebruikt in functie van het bedrijf van de vorige eigenaar.

Uit het feit dat de woning Papdijk 21 zelf een inpandige garage, een bergkamer en een kantoor heeft, blijkt ten overvloede dat het betrokken bijgebouw los gezien moet worden van de woning Papdijk 21. Er zijn volgens de tussenkomende partij geen complementaire functies die enkel in het gebouw Brandstraat 23A voorkomen en als uitbreiding van de woning Papdijk 21 beschouwd kunnen worden.

De tussenkomende partij haalt een aantal overwegingen van de bestreden beslissing aan en stelt verder dat, waar de verzoekende partij aanvoert dat er in een eerdere beslissing van haar werd

gesteld dat het om een woningbijgebouw gaat en hiertegen geen beroep is aangetekend, er geen gezag van gewijsde uitgaat van eerdere vergunningsbeslissingen en dat steeds op gemotiveerde wijze op een eerder standpunt kan worden teruggekomen.

De tussenkomende partij herhaalt dat zij op basis van een eigen onderzoek nieuwe elementen heeft aangehaald die bij een eerdere aanvraag niet werden onderzocht. Zij verwijst opnieuw naar een overweging dienaangaande in de bestreden beslissing.

De conclusie van de tussenkomende partij is dat de verwerende partij op zorgvuldige en niet kennelijk onredelijke wijze geoordeeld heeft dat het voorwerp van de aanvraag een afzonderlijk bedrijfsgebouw betreft en dat het eerste onderdeel ongegrond is.

2.3. Tweede onderdeel

De tussenkomende partij verwijst naar de motivering van de verwerende partij in de bestreden beslissing wat betreft de overeenstemming van de aanvraag met artikel 5 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen. De tussenkomende partij haalt verschillende redenen aan op grond waarvan de verwerende partij geoordeeld heeft dat er geen sprake is van een gebouwencomplex, met name:

“- Er is een onderscheiden rechtsgrond voor het voorwerp van de aanvraag en de woning Papdijk 21.

- De woning Papdijk 21 is gelegen binnen een verkaveling, waar het oprichten van bijgebouwen niet mogelijk is. Derhalve werden zelfstandige constructies in het kader van de opvolregel opgericht.

- Er werd in 1993 een op zichzelf staande bureelfunctie vergund

- Er is geen functioneel geheel met de woning Papdijk 21, nu deze zelf functies uit het voorwerp van het aangevraagde heeft.

- De constructie wordt ontsloten via een aparte toegangsweg.

- De constructies zijn gelegen op een afzonderlijk kadastraal perceel en worden door een historische voetweg en ingebuisde waterloop gescheiden.”

De tussenkomende partij stelt in de eerste plaats dat bij de bespreking van het eerste onderdeel gebleken is dat er wel degelijk sprake is van een onderscheiden rechtsgrond op basis waarvan de constructie werd vergund. De verkaveling verhinderde dat constructies konden worden opgericht bij de woning Papdijk 21.

Eveneens met verwijzing naar de uiteenzetting over het eerste onderdeel, stelt de tussenkomende partij dat werd aangetoond dat de constructie als een afzonderlijk bedrijfsgebouw werd vergund en dat er geen complementaire functies zijn die enkel in het gebouw Brandstraat 23A voorkomen en als uitbreiding van de woning Papdijk 21 beschouwd kunnen worden.

De tussenkomende partij stelt verder vast dat de verzoekende partij niet ontkent dat de constructie een aparte toegangsweg heeft.

Vervolgens wijst de tussenkomende partij erop dat het gebouw Brandstraat 23A opgericht is op een volledig afzonderlijk perceel (243F), dat de woning Papdijk 21 op een ander perceel gelegen is (250H4) en dat deze percelen nog door twee andere percelen (245A en 246A) gescheiden worden. Deze percelen zijn volgens de tussenkomende partij steeds gescheiden gebleven en werden niet recentelijk gesplitst. De verzoekende partij zou ook verwijzen naar een plan dat geen officieel kadastraal plan is en geen volledige informatie bevat.

De tussenkomende partij benadrukt ook nog dat het betrokken gebouw en de woning Papdijk 21 gescheiden worden door een historische buurtweg die tot op heden nog steeds is opgenomen in het kadaster en dat de percelen gescheiden zijn door een geklasseerde waterloop die inmiddels overweld is maar toch nog steeds de historische scheiding van de percelen onderstreept. De verzoekende partij zou de aanwezigheid van deze elementen niet ontkennen.

De conclusie volgens de tussenkomende partij is dat de verwerende partij terecht en op basis van correcte gegevens geoordeeld heeft dat er geen sprake is van een gebouwencomplex. De verzoekende partij toont de onwettigheid van de motivering niet aan. Het tweede onderdeel is ongegrond.

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat het feit dat de mogelijkheid die destijds bestond om op grond van de opvolregel zonevreemd een bedrijfsgebouw op te richten in agrarisch gebied, niet betekent dat dit destijds ook zo effectief vergund werd.

De tussenkomende partij gaat voorbij aan het feit dat de opgerichte constructie initieel vergund werd als poolhouse bij het zwembad van de woning Papdijk 21 en dus onmiskenbaar als een woningbijgebouw bij de woning Papdijk 21, zoals ook aangegeven door de bouwheer in de betrokken aanvraag. De latere uitbreidingen van dit gebouw, doen hier volgens de verzoekende partij geen afbreuk aan, zoals blijkt uit de plannen bij de vergunningsbeslissingen van 30 juli 1992 en 11 augustus 1993, waarin het gebouw telkens werd aangeduid als behorende tot de huiskavel van de woning Papdijk 21. De argumentatie van de tussenkomende partij staat in schril contrast met het dossier en druist letterlijk in tegen de eigen verklaringen die destijds werden afgelegd.

Ten slotte wijst de verzoekende partij er nog op dat uit het dossier op voldoende wijze blijkt dat men vanaf 2012 een kadastrale opsplitsing van het bijgebouw heeft gerealiseerd om dit als afzonderlijk volume te kunnen laten beschouwen.

4.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting stelt de tussenkomende partij nog dat de verzoekende partij niet aantoonde op basis van welke andere rechtsgrond de constructies wel vergund zouden zijn. Zij benadrukt dat reeds in de schriftelijke uiteenzetting werd aangetoond dat het oprichten van constructies bij de woning Papdijk 21 niet mogelijk was gelet op de ligging in een verkaveling en dat in de vergunning van 11 augustus 1993 de veranda bij de woning Papdijk 21 werd uitgesloten. Het zonevreemde oprichten van nieuwe constructies bij en in functie van de woning Papdijk 21 was derhalve niet mogelijk.

Er kan volgens de tussenkomende partij dan ook geen andere conclusie zijn dan dat de betrokken constructie als een afzonderlijk bedrijfsgebouw werd opgericht in toepassing van de toenmalige opvolregel uit artikel 23 Inrichtingsbesluit. Ook op basis van andere elementen, zoals toegelicht in de schriftelijke uiteenzetting, is de verwerende partij terecht tot de conclusie gekomen dat er sprake is van een afzonderlijk gebouwencomplex.

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing zorgvuldig en afdoende gemotiveerd.

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag beoogt de functiewijziging van een in agrarisch gebied gelegen zonevreemd bijgebouw (thans garage/bergplaats/kantoor) naar woning, gelegen in tweede bouwlijn.

In de bestreden beslissing wordt de bestaande constructie als volgt beschreven:

“ ...

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

De aanvraag behelst het creëren van een woongelegenheid (wijzigen van een bestemming van een gebouw (garage/bergplaats/kantoor) naar woning).

Op het perceel bevindt zich een volume bestaande uit één bouwlaag en afgewerkt met een zadeldak. Volgens het inplantingsplan sluit hier een overdekt terras op aan en een bureel. In het verlengde van het hoofdvolume situeert zich een zwembad. Er is een langgerekte halfverharde ontsluitingsweg naar het openbaar domein. De volumes worden omgeven door een vrij strak aangelegde tuin. Het perceel heeft ontsluiting op een voldoende uitgeruste weg.

...”

Het wordt niet betwist dat de aanvraag niet in functie staat van een agrarische en/of para-agrarische activiteit en derhalve strijdig is met de bestemmingsvoorschriften van het geldend gewestplan.

2.

Artikel 4.4.23 VCRO luidde (op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing):

“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, 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, en 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.

De weigering om een afwijking, vermeld in het eerste lid, te verlenen, geeft nimmer aanleiding tot een planschadevergoeding.”

Uit artikel 4.4.23 VCRO volgt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning met het oog op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, onder bepaalde voorwaarden mag afwijken van de geldende bestemmingsvoorschriften.

Het moet daarbij gaan om een op het ogenblik van de aanvraag bestaand, niet verkrot, hoofdzakelijk vergund (ook naar functie) gebouw of gebouwencomplex dat niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied of in recreatiegebied, en de functiewijziging moet voorkomen op een lijst die door de Vlaamse regering werd vastgesteld bij het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen van 28 november 2003.

Artikel 5 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen luidt:

“Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de land- en tuinbouw in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;

2° in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie wonen.”

Deze bepaling maakt de functiewijziging van een gebouw of gebouwencomplex, niet bedoeld voor de land- en tuinbouw in de ruime zin, in maximaal één gezinswoning per gebouwencomplex onder bepaalde voorwaarden mogelijk.

Om toepassing te kunnen maken van deze bepaling, moet het vergunningverlenend bestuursorgaan derhalve nagaan of het gebouw dat het voorwerp uitmaakt van de beoogde functiewijziging, al dan niet deel uitmaakt van een gebouwencomplex. Indien het betrokken gebouw immers deel uitmaakt van een gebouwencomplex, en binnen dat gebouwencomplex is reeds een eengezinswoning aanwezig, voldoet de aanvraag immers niet langer aan de voorwaarde dat er maximaal één gezinswoning per gebouwencomplex is. Artikel 5 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen is een afwijkingsbepaling waarvan de toepassingsvoorwaarden restrictief geïnterpreteerd moeten worden.

Het begrip ‘gebouwencomplex’ wordt in artikel 4.1.1, 4° VCRO als volgt gedefinieerd:

“een functioneel geheel bestaande uit fysiek niet met elkaar verbonden gebouwen”

In de memorie van toelichting bij (Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, 2011/1, p. 86) wordt deze definitie nog als volgt toegelicht:

“266. De term “gebouwencomplex” wordt gedefinieerd op de wijze die reeds wordt gehanteerd in het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2013 “tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone”.

Het dient te gaan over gebouwen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen een functioneel geheel vormen (los van de eigendomsstructuur).

Een boerderijcomplex, bestaande uit het woongebouw en 2 losstaande stallen, of een scholencampus, vormen dus gebouwencomplexen, want er is telkens sprake van één functioneel geheel.”

2.

Het departement Landbouw en Visserij oordeelt in zijn ongunstig advies van 26 mei 2015 dat het betrokken gebouw een bijgebouw van de woning Papdijk betreft. Zij haalt de volgende redenen aan:

- Het is niet mogelijk om een zwembad en poolhuis op te richten in agrarisch gebied los van een woning;
- Het is niet mogelijk geweest om de functie van poolhuis te verschuiven naar kantoorfunctie, indien dit geen bijgebouw bij een zonevreemde woning was;
- De bouwheer heeft in de motivatienota's van zijn vorige aanvragen zelf aangegeven dat het hier om een woningbijgebouw gaat, horende bij de woning Papdijk 21. Ook op de plannen (die de bouwheer toen heeft ingediend) blijkt dat de woning én bijgebouw als 1 site te beschouwen is;
- In de voorgaande vergunningen werd expliciet aangegeven dat het om een bijgebouw gaat, dat onlosmakelijk hoort bij de vergunde eengezinswoning. De bouwheer was bijgevolg goed op de hoogte van de mogelijkheden van de totale site en het bijgebouw.

Nog volgens het departement Landbouw en Visserij zijn de redenen die in de aanvraag worden aangehaald om te bewijzen dat het hier niet om een bijgebouw gaat, niet afdoende. Het feit dat de woning en het bijgebouw op afzonderlijke percelen liggen en een aparte toegang hebben, doen niet terzake net als het feit dat beide gebouwen aparte nummers hebben en apart beheerd worden als door verschillende bouwheren werden opgericht.

3.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar komt in zijn verslag eveneens tot het besluit dat het betrokken bijgebouw, voorwerp van de aanvraag, een gebouwencomplex vormt met de woning Papdijk 21 en motiveert samengevat als volgt:

- het bijgebouw bestaat uit een poolhouse en zwembad die samen op 30 juli 1992 werden vergund bij de woning Papdijk 21;
- uit de motivering van de vergunningsbeslissing van 11 augustus 1993 voor het bouwen van een dubbele garage, dubbele carport, kantoor en overdekt terras en het destijds ingediend inplantingsplan, blijkt dat ook deze gebouwen in functie van de woning Papdijk 21 zijn vergund;
- het argument dat de in 1992 en 1993 vergunde constructies niet werden opgericht in functie van de woning Papdijk 21 maar wel in functie van de woning Papdijk 27 is totaal ongelooftwaardig, om reden dat:
 - deze woning slecht tot 1982 werd bewoond en halfweg de jaren '90 werd gesloopt;
 - de vergunningen van 1992 en 1993 allebei werden aangevraagd door de heer Ghislain Van Hoecke, Papdijk 21;
 - in de vergunning van 30 juli 1992 het perceel Papdijk 21 als bouwperceel wordt vermeld;
 - in de vergunning van 11 augustus 1993 wordt gesteld dat de gevraagde constructies een uitbreiding vormen van het zwembad en de poolhouse, en van een perceel of woning Papdijk 27 nergens sprake is.

In zijn verslag wijst de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ook op de regularisatievergunning van 24 maart 2014, waarin de verzoekende partij gesteld heeft dat het om een bijgebouw gaat dat onlosmakelijk hoort bij de vergunde eengezinswoning Papdijk 21 en dat erover gewaakt dient te worden dat de functie niet wordt gewijzigd naar woning. De verzoekende partij heeft ook als voorwaarde opgelegd dat het bijgebouw geen volledige of ten dele een woonfunctie kan krijgen, en tegen deze voorwaarde is geen beroep ingesteld en werd dus aanvaard.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar besluit dat artikel 5 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen geen tweede woning toelaat in het bijgebouw.

4.

De vergunningverlenende overheid die afwijkt van ongunstige adviezen, en inzonderheid van een andersluidend advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, neemt geen evidente beslissing en dient des te zorgvuldiger te motiveren waarom zij tot een andere beslissing komt. Dit is des te meer het geval nu de verwerende partij anders oordeelt dan in haar vorige vergunningsbeslissingen. De Raad kan hierbij enkel acht slaan op de motieven van de bestreden beslissing.

5.

De verzoekende partij, optredend als vergunningverlenende overheid in eerste aanleg, overweegt in haar weigeringsbeslissing van 22 juli 2013 als volgt:

“ ...
Dat het hier een afsplitsing betreft van een volume dat onlosmakelijk verbonden is met een bestaande ééngezinswoning, dat het omvormen van de achterliggende gebouwen naar woning zou impliceren dat er een woning in de tweede bouwlijn zou worden toegestaan, dat dit een ontwikkeling is die zelfs in woongebied in de ruime zin de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengt, dat het hier zonevrije gebouwen in agrarisch gebied betreft;
... ”

De tussenkomen partij heeft tegen deze weigeringsbeslissing administratief beroep aantekend, maar heeft haar beroep nadien ingetrokken.

De verzoekende partij overweegt in haar vergunningsbeslissing van 24 maart 2014 (regularisatie van een aantal gevelopeningen) opnieuw dat het bijgebouw onlosmakelijk verbonden is aan de woning Papdijk 21 en hiermee één ruimtelijk geheel vormt. De verzoekende partij stelt in deze beslissing “*dat er over gewaakt dient te worden dat de functie niet wordt gewijzigd naar woning*” en legt als voorwaarde op dat “*het bijgebouw geen volledige of ten dele woonfunctie kan krijgen*”.

De verzoekende partij, opnieuw optredend als vergunningverlenend bestuursorgaan in eerste administratieve aanleg, overweegt in een volgende weigeringsbeslissing op 7 juli 2014:

“ ...
Overwegende dat het hier een gebouwencomplex betreft (een bijgebouw horende bij een woning), dat er conform bovenstaand aangehaald artikel er slechts één woongegelegenheid kan worden toegestaan per gebouwencomplex; (...)
dat de aanvrager in zijn verantwoordingsnota horende bij zijn huidige aanvraag zelf aangeeft dat het hier een woningbijgebouw betreft horende bij de woning te Papdijk 21;
... ”

De verwerende partij bevestigt zulks na administratief beroep opnieuw expliciet in haar weigeringsbeslissing van 20 november 2014 waarbij zij als volgt overweegt:

“ ...
2.3 De juridische aspecten
... ”

Het betrokken bijgebouw bestaat vooreerst uit een op datum van 30 juli 1992 vergunde poolhouse, die tezamen met een openluchtzwembad vergund werd bij de privé-woning Papdijk 21.

Tegen dit poolhouse werden op 11 augustus 1993 een dubbele garage en dubbele carport vergund, alsook een overdekt terras en bureel (overdekt terras en bureel werden niet opgetrokken, zie hoger).

Het toestaan van deze constructies werd als volgt gemotiveerd: “Het oprichten van een bureel, overdekt terras, garages en carport in de strook voor koeren en hovingen kan aanvaard worden als zijnde een verdere uitbreiding van de reeds bestaande en vergunde constructies (zwembad en poolhouse) en vormen bovendien wegens hun architecturale vorm één geheel met deze bestaande bebouwing.”

Uit deze motivering en het destijds ingediend inplantingsplan – volgens dewelke kwestieuze bijgebouwen en de privé-woning nr. 21 op eenzelfde huiskavel staan – blijkt duidelijk dat ook deze bijgebouwen in functie van de privé-woning Papdijk 21 vergund werden, zoniet zouden deze constructies (een nieuwe vestiging van zogenaamde ‘bedrijfsgebouwen’ die zonevreemd zijn en zelfs niet onmiddellijk aan een straat palen) nooit voor vergunning in aanmerking hebben gekomen.

De betrokken bijgebouwen vormen dus ontegensprekelijk een ‘gebouwencomplex’ met de woning Papdijk 21, zodat ingevolge bovenvermeld artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 geen tweede woning kan toegestaan worden op onderhavig perceel.

...

Aldus blijkt dat de verwerende partij, bij gelegenheid van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning tot het creëren van een woongelegenheden in het bijgebouw opnieuw heeft geoordeeld, voortgaand op de vergunningshistoriek van het dossier, dat het betrokken bijgebouw ontegensprekelijk als een gebouwencomplex met de woning Papdijk 21 moet beschouwd worden.

Het is pas naar aanleiding van de huidige aanvraag dat de verwerende partij een nieuw standpunt inneemt, waarbij zij in essentie het standpunt van de tussenkomende partij zoals ingenomen in de verantwoordingsnota bij de aanvraag overneemt.

6.

Samen met de tussenkomende partij kan weliswaar aanvaard worden dat de vergunningverlenende overheid in latere beslissingen gebeurlijk kan terugkomen op een vroegere weigeringsbeslissing, zonder dat zij evenwel de juridische vergunningstoestand zoals deze blijkt uit de vergunningshistoriek vermag te wijzigen als uitgangspunt ter beoordeling van een nieuwe voorliggende vergunningsaanvraag. De stelling van de tussenkomende partij dat de voorgaande vergunningen werden verleend aan een rechtsvoorganger en dat de toenmalige verklaringen haar niet kunnen binden, wordt door de Raad niet bijgetreden. Zoals blijkt uit artikel 4.2.22, §1 VCRO, hebben vergunningen een zakelijk karakter. Een stedenbouwkundige vergunning is ‘grondgebonden’ en wordt overgedragen met de grond waarop zij betrekking heeft.

7.

Uit de nota bij de aanvraag voor een stedenbouwkundig attest nr. 2 voor het uitbreiden van het betrokken bijgebouw als woning en die geleid heeft tot een weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 3 april 2012 erkent de toenmalige eigenaar van het gebouw, als aanvrager, dat de lokalen reeds feitelijk als woongelegenheden worden gebruikt en binnenin reeds zijn ingericht tot een echt woongedeelte:

“ ...

Maar na op pensioenstelling werden de lokalen gebruikt door onze zoon om er zijn studentenjaren in door te brengen, deels er in te studeren en soms tijdelijk te verblijven. Lokalen werden heringericht binnenin tot echt woongedeelte, bestaande uit: keuken met alle comfort, sanitair lokaal met lavabo, douchecel en toilet. Daarachter een tweede plaats (vroegere bureau) die als TV hoek en slaapkamer werd gebruikt. De aanpalende garagel werd ook ingericht met meubilair tot een zomerverblijf enz...”

De Raad leidt hieruit af dat de huidige vergunningsaanvraag tot zonevreemde functiewijziging in werkelijkheid neerkomt op een regularisatievergunning voor een minstens reeds gedeeltelijk wederrechtelijk doorgevoerde functiewijziging naar wonen. De visie van de toenmalige eigenaar zoals deze blijkt uit haar verantwoordingsnota die geleid heeft tot de weigeringsbeslissing van 20 november 2014, dat het bijgebouw reeds ressorteert onder de categorie wonen en de aanvraag bijgevolg geen verzoek tot functiewijziging omvatte, wordt door de Raad niet bijgetreden. Uit de meest recente vergunningsbeslissingen, zoals reeds geciteerd, blijkt dat het bijgebouw, zoals vergund, geen volledige noch gedeeltelijke woonfunctie kon verkrijgen. De betrokken gebouwen waren, voorafgaand aan de huidige vergunningsbeslissing, enkel vergund als garage en kantoor.

De voorliggende aanvraag tot vergunning had bijgevolg reeds moeten geweigerd worden op grond van artikel 4.4.23, 1° VCRO omdat de betrokken gebouwen op het ogenblik van de indiening van de aanvraag niet hoofdzakelijk vergund waren qua functie. Het bekomen van een regularisatievergunning voor een wederrechtelijk doorgevoerde zonevreemde functiewijziging is niet mogelijk. De maatstaf voor de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter is immers de op het tijdstip van de aanvraag verrichte functie. Die betrokken bijgebouwen werden, zoals de rechtsvoorganger van de tussenkomende partij zelf erkend heeft, minstens gedeeltelijk omgebouwd naar verblijf- en woonfunctie en als zodanig ook gebruikt. De stelling van de tussenkomende partij, overigens zonder onderbouwing overgenomen door de verwerende partij in de bestreden beslissing, dat de inmiddels ingerichte leefruimte geen invloed heeft op de vergunde bureelruimte, doet hieraan geen afbreuk. Uit de vergunningshistoriek blijkt duidelijk dat een echt woongedeelte werd ingericht en de gebouwen minstens gedeeltelijk werden gebruikt als verblijfs- en woonfunctie. Het gegeven dat het bijgebouw gedurende een bepaalde periode effectief als kantoorruimte werd gebruikt doet niets af aan de vaststelling dat de gebouwen nadien, na op pensioenstelling van de zaakvoerder, werden gebruikt als husvesting voor de zoon en hiertoe ook minstens gedeeltelijk werden heringericht. Voor de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund zijn ook naar functie moet uitgegaan worden van het laatst gekend feitelijk gebruik en inrichting op het ogenblik van het indienen van de aanvraag tot functiewijziging. Deze vaststelling volstaat op zich reeds om de vernietiging van de bestreden beslissing te verantwoorden wegens schending van artikel 4.4.23, 1° VCRO.

8.

Bovendien, en ten overvloede, oordeelt de verwerende partij foutief en kennelijk onredelijk door ondanks de bestaande vergunningstoestand waaruit blijkt dat de bijgebouwen steeds onlosmakelijk verbonden waren met de woning Papdijk 21, plotseling een ander standpunt in te nemen dan datgene dat zij zelf, evenals de verzoekende partij, in de loop van de historiek van de vergunningsprocedures steeds heeft aangehouden, en thans te oordelen dat deze als afzonderlijk op zich staande gebouwen dienen beoordeeld te worden. Het komt de vergunningverlenende overheid niet toe om een inmiddels louter feitelijk gecreëerde situatie, tegenstrijdig aan de bestaande juridische vergunningstoestand, als uitgangspunt te nemen om alsnog tot de vergunbaarheid te besluiten van een aanvraag tot functiewijziging. De vergunningverlenende

overheid dient bij de beoordeling van elke voorliggende vergunningsaanvraag uit te gaan van de bestaande vergunningstoestand van het aangevraagde, zoals deze blijkt uit de verleende vergunningen in het verleden, en waardoor zij gebonden is. Zij kan hiervan niet afwijken door de aldus in het verleden vergunde toestand thans anders te beoordelen als uitgangspunt voor het nemen van een nieuwe vergunningsbeslissing. Zij kan evenmin nieuwe motieven aanhalen om de bestaande vergunde toestand anders te beoordelen of te interpreteren.

9.

Los hiervan blijkt uit wat volgt dat de Raad in de bestreden beslissing bovendien geen doorslaggevende argumenten kan terugvinden die van aard zijn om de andersluidende adviezen en inzonderheid het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, afdoende te weerleggen.

Anders dan de verwerende en de tussenkomende partij voorhouden, blijkt uit de reeds geciteerde memorie van toelichting bij artikel 4.1.1, 4° VCRO dat de eigendomsstructuur van de betrokken gebouwen niet ter zake doet.

Het gegeven anderzijds dat de woning Papdijk 21 conform de verkavelingsvoorschriften beschikt over een eigen inpandige garage, volstaat evenmin. In tegenstelling tot wat de verwerende partij lijkt aan te nemen, verhindert dit gegeven immers niet dat de bestaande dubbele garage van het gebouw van de aanvraag in functie staat van de woning Papdijk 21. Het valt immers niet uit te sluiten dat een gezin over verschillende wagens beschikt en derhalve verschillende garages noodzakelijk of nuttig acht.

Uit de gegevens van het dossier blijkt verder dat de verzoekende partij op 30 juli 1992 aan de heer Ghislain Van Hoecke, wonende te Papdijk 21, een stedenbouwkundige vergunning verleend heeft voor het bouwen van een zwembad en poolhouse, op percelen gelegen te Wachtebeke, Papdijk 21, nummers 243/d, 245/deel en 250/h4. De vergunningsbeslissing zelf bevat geen motivering maar in verschillende opeenvolgende vergunningsbeslissingen wordt telkens aangenomen dat het zwembad en poolhouse behoren tot de woning Papdijk 21. De argumentatie van de tussenkomende partij, die zulks betwist, wordt niet bijgetreden. Uit de vergunningsbeslissing van 30 juli 1992, die geen motivering bevat, blijkt niet dat toepassing werd gemaakt van de opvulregel en dat het zwembad en de poolhouse opgericht zouden zijn ten dienste van de woning Papdijk 27, die bovendien slechts tot 1982 werd bewoond, zoals de tussenkomende partij zelf stelt. Het standpunt van de tussenkomende partij gaat niet alleen in tegen dat van de verzoekende partij, die de betrokken vergunningverlenende overheid was, maar ook tegen het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar én dat van de verwerende partij zelf, die in de bestreden beslissing uitdrukkelijk stelt dat het zwembad en de poolhouse op 30 juli 1992 vergund werden bij de woning Papdijk 21.

Vervolgens verleent de verzoekende partij op 11 augustus 1993 aan de heer Ghislain Van Hoecke enerzijds een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van “dubbele garage, carport, bureel en overdekt terras” en weigert zij anderzijds een stedenbouwkundige vergunning voor “het aanbouwen van een veranda aan bestaande woning”. In de vergunningsbeslissing worden volgende percelen vermeld: “Wachtebeke, Papdijk, Sectie C, Nr 250/h4, 245/dl en 243/d (dl)”. De verzoekende partij motiveerde haar beslissing als volgt:

“GUNSTIG. Het perceel is volgens de planologische voorzieningen van het bij K.B. dd. 14.9.1977 goedgekeurd gewestplan Gentse en Kanaalzone gelegen in een agrarisch gebied.

Het perceel kan echter beschouwd worden als behorende tot een huizengroep zoals bedoeld in art. 23 van het K.B. dd. 28.12.1972.

Het oprichten van een bureel, overdekt terras, garages en carport in de strook voor koeren en hovingen kan aanvaard worden als zijnde een verdere uitbreiding van de reeds bestaande en vergunde constructies (zwembad en poolhouse) en vormen bovendien wegens hun architecturale vorm één geheel met deze bestaande bebouwing. Rekening houdende met de bestaande bebouwing en voornoemde argumentatie is hier geen sprake van een verdere aantasting van het agrarisch gebied en wordt de goede ruimtelijke ordening niet geschaad.

Er dient echter, in het eerstkomende plantseizoen, een voldoende dicht groenscherm tegen de perceelsgrenzen met de woningen nr. 23 en 25 te worden aangebracht. Wat de aanbouw van de veranda aan de bestaande woning betreft dient vooralsnog ongunstig te worden geadviseerd om reden dat deze woning gelegen is binnen de omtrek van de dd. 3/9/1964 vergunde en niet-vervallen verkaveling. Er dient bijgevolg, in overeenstemming met de verkavelingsvoorschriften, toepassing gemaakt te worden van de procedure vervat in art. 46 van de stedenbouwwet."

Artikel 23 Inrichtingsbesluit luidt als volgt:

"Onverminderd artikel 21 en artikel 6, zijn de navolgende regelen van toepassing in alle gebieden niet zijnde woongebieden, met uitsluiting van de industriegebieden, de ontginningsgebieden, de natuurgebieden met wetenschappelijke waarde en de overstromingsgebieden.

1° Bij uitzondering kunnen verkavelingen en bouwwerken worden toegestaan, voor zover deze de goede plaatselijke ordening niet schaden en de bestemming van het gebied niet in gevaar brengen, en voor zover de grond op de dag van de inwerkingtreding van het gewestplan of ontwerp-gewestplan gelegen is binnen een huizengroep en aan dezelfde kant van een openbare weg, niet zijnde een aardeweg, en die voldoende uitgerust is, gelet op de plaatselijke toestand.

De afstand van de zijgevels van de minst van elkaar verwijderde huizen mag niet meer bedragen dan 70m. Een wachtgevel van een bestaande woning mag met een nieuwe woning worden afgewerkt."

Uit de vergunningsbeslissing van 11 augustus 1993 blijkt duidelijk dat het bouwen van een dubbele garage, dubbele carport, kantoor en overdekt terras werd vergund op grond van artikel 23 Inrichtingsbesluit. De verwerende partij lijkt uit de toepassing van artikel 23 Inrichtingsbesluit te willen afleiden dat een werkelijk bedrijfsgebouw werd vergund. Artikel 23 Inrichtingsbesluit biedt een rechtsgrond voor het toestaan van "verkavelingen en bouwwerken". Op geen enkele wijze is de toepassing van deze bepaling evenwel beperkt tot "bedrijfsgebouwen", zodat het loutere feit dat toepassing is gemaakt van artikel 23 Inrichtingsbesluit, niet volstaat om te kunnen oordelen dat een "bedrijfsgebouw" werd vergund.

Ook de thans aangevoerde stelling dat een op zichzelf staande kantoorfunctie werd beoogd en die ook conform deze functie werd gebruikt voor het bedrijf van de rechtsvoorgangers van de tussenkomen partij, wordt niet aangetoond. In de eerste plaats strookt de stelling niet met de overweging in de vergunningsbeslissing van 11 augustus 1993 dat "(h)et oprichten van een bureel, overdekt terras, garages en carport in de strook voor koeren en hovingen (...) aanvaard (kan) worden als zijnde een verdere uitbreiding van de reeds bestaande en vergunde constructies (zwembad en poolhouse) en (...) bovendien wegens hun architecturale vorm één geheel vormen met deze bestaande bebouwing". Die overweging wijst er daarentegen op dat de vergunningverlenende overheid de aangevraagde constructies beschouwd heeft als behorende bij het zwembad en poolhouse, waarvan blijkt dat zij op 30 juli 1992 vergund werden als bijgebouw bij de woning Papdijk 21. De verwerende partij reikt onvoldoende gegevens aan waaruit moet blijken dat in 1993 een "op zichzelf staande kantoorfunctie werd beoogd".

In dit verband merkt de Raad op dat de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf vaststelt dat het kantoor, zoals vergund op 11 augustus 1993, nooit is uitgevoerd (net als het overdekt terras en de dubbele carport), en dat dit niet-uitgevoerde deel van de vergunning van 11 augustus 1993 vervallen is. De dubbele garage werd wel uitgevoerd met extra bergruimte en tussen de dubbele garage en het eerder vergunde poolhouse werd een soort 'leefruimte' opgericht.

Bovendien gaat de verwerende partij voorbij aan de definitieve regularisatievergunning van 24 maart 2014, waarin de verzoekende partij vastgesteld heeft dat de oorspronkelijk voorziene ruimte voor garage deels omgevormd werd naar kantoor maar toch geoordeeld heeft dat het een bijgebouw betreft onlosmakelijk horende bij de woning Papdijk 21. De verzoekende partij heeft niet geoordeeld dat het gaat om een afzonderlijk bedrijfsgebouw. Zij heeft daarentegen als voorwaarde opgelegd dat de oppervlakte voor kantoor niet kan worden uitgebreid.

De verzoekende partij heeft in haar beslissing van 24 maart 2014 ook als voorwaarde opgelegd dat het bijgebouw geen volledige of gedeeltelijke woonfunctie kan krijgen. De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de berusting door de rechtsvoorganger van de tussenkomen de partij in de voormelde voorwaarde geen afbreuk doet aan de vaststelling dat het betrokken bijgebouw hoofdzakelijk vergund is, ook wat de functie betreft, en dat uit deze vergunning geen rechtsgevolgen kunnen worden afgeleid, omdat er geen gezag van gewijsde rust op eerdere vergunningsbeslissingen. Ook de tussenkomen de partij voert in haar schriftelijke uiteenzetting aan dat er geen gezag van gewijsde uitgaat van eerdere vergunningsbeslissingen.

Zoals reeds gesteld blijkt uit artikel 4.2.22, §1 VCRO dat vergunningen een zakelijk karakter hebben. Een stedenbouwkundige vergunning is aldus 'grondgebonden' en wordt overgedragen met de grond waarop zij betrekking heeft. Dat zakelijk karakter houdt in dat de uit een vergunning voortvloeiende verplichtingen en/of uit te voeren werken ook bij overdracht van een perceel of gebouw blijven gelden. De verkoop van het betrokken bijgebouw aan de tussenkomen de partij heeft derhalve niet tot gevolg dat de tussenkomen de partij voorbij kan gaan aan de in de vergunning van 24 maart 2014 opgelegde voorwaarde dat het bijgebouw geen volledige of gedeeltelijke woonfunctie kan krijgen. Die voorwaarde maakt deel uit van het stedenbouwkundig statuut van het betrokken bijgebouw, ook nadat de tussenkomen de partij het aangekocht heeft.

De verwerende partij motiveert nog dat er een verschillende rechtsgrond bestaat voor de oprichting van beide gebouwen. Enerzijds is de woning Papdijk 21 gelegen binnen een verkaveling van 1 september 1964 en maakt het betrokken bijgebouw daar geen deel van uit; anderzijds werd bij de oprichting van het betrokken bijgebouw gesteund op de opvolregel van artikel 23 Inrichtingsbesluit.

Anders dan de verwerende en tussenkomen de partij voorhouden, impliceert het feit dat er voor beide gebouwen een verschillende rechtsgrond bestaat, niet dat zij geen gebouwencomplex kunnen uitmaken in de zin van artikel 4.1.1, 4° VCRO. De Raad is van oordeel dat de rechtsgrond waarop beide gebouwen vergund zijn, vreemd is aan de vraag of beide gebouwen een functioneel geheel vormen en zulks geen determinerend criterium vormt om uit te maken of beide constructies een gebouwencomplex vormen. Het is niet omdat het betrokken bijgebouw niet gelegen is binnen de verkaveling waarin de woning Papdijk 21 is gelegen, en dus ook niet op basis van die rechtsgrond is vergund, dat het betrokken bijgebouw niet in functie van de woning Papdijk 21 zou kunnen staan. Dit kan duidelijk uit de concrete omstandigheden van het dossier worden afgeleid.

De verwerende partij overweegt verder dat het gegeven dat het bedrijfsgebouw behoorde tot een huizengroep in toepassing van de opvolregel uit artikel 23 Inrichtingsbesluit, niet impliceert dat dit een gebouwencomplex zou vormen met de woning Papdijk 21. Volgens de verwerende partij vormden zij immers geen functioneel geheel, aangezien de woning Papdijk 21 zelf een in pandige

garage, bergruimte, keuken, badkamer, toilet en kantoor heeft, en er dus geen complementaire functies zijn die enkel in het bedrijfsgebouw voorkomen en als uitbreiding van de woning Papdijk 21 kunnen worden beschouwd.

Door aan te nemen dat er in het betrokken bijgebouw geen functies aanwezig kunnen zijn die ook in de woning Papdijk voorkomen omdat die functies dan niet complementair zouden zijn en niet beschouwd zouden kunnen worden als een uitbreiding van de bestaande functies, voegt de verwerende partij een vereiste toe aan de definitie van gebouwencomplex zoals bepaald in artikel 4.1.1, 4° VCRO en evenmin overeenstemt met de ratio legis ervan. Om te kunnen spreken van een functioneel geheel, is het niet vereist dat de betrokken gebouwen afzonderlijke functies kennen. Ten slotte oordeelt de Raad dat noch het gegeven dat de woning Papdijk 21 en het gebouw van de aanvraag gelegen zijn op een verschillend kadastraal perceel en gescheiden worden door een historische voetweg en ingebuisde waterloop, noch het gegeven dat het gebouw van de aanvraag ontsloten wordt via een apart vergunde toegangsweg, uitsluiten of verhinderen dat het gebouw van de aanvraag en de woning Papdijk 21 een functioneel geheel vormen.

9.

De Raad oordeelt uit wat voorafgaat dat de betrokken constructies vergund zijn als bijgebouw bij de woning Papdijk 21, en hiermee een functioneel geheel ermee vormen. Zulks blijkt niet alleen uit de vergunningen van 30 juli 1992 en 11 augustus 1993, maar ook en vooral uit de regularisatievergunning van 24 maart 2014.

Het gebeurlijk louter feitelijk andersluidend gebruik, hetzij als bedrijfszetel en later als woon- of verblijfplaats, doet hieraan geen afbreuk en kan de juridische vergunningstoestand van het gebouw als bijgebouw niet teniet doen.

De Raad concludeert dat de verwerende partij in het licht van de historiek en de concrete omstandigheden van de zaak op onzorgvuldige en kennelijk onredelijke wijze motiveert dat het bijgebouw van de aanvraag geen gebouwencomplex vormt met de woning Papdijk 21. De verwerende partij kon bijgevolg geen toepassing maken van artikel 5 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen iuncto artikel 4.4.23 VCRO om de gevraagde functiewijziging te vergunnen.

Ook het gegeven dat de huidige vergunningsaanvraag in werkelijkheid een verdoken regularisatie beoogt van een reeds minstens gedeeltelijk doorgevoerde functiewijziging naar wonen, maakt dat de aanvraag niet kan vergund worden bij toepassing van artikel 4.4.23, 1° c) VCRO.

Het middel is gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Nick DE DECKER is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 29 oktober 2015, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan voor een functiewijziging 'wonen in een zonevreemd gebouw dat voorheen niet als woning vergund was' op het perceel gelegen te 9185 Wachtebeke, Brandstraat zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 243/F.
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, bepaald op 175 euro, 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 20 februari 2018 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Chana GIELEN

Marc VAN ASCH