

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2014/0880 van 16 december 2014  
in de zaak 1011/1005/A/8/0938

In zake:



bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Raf DE SCHEPPER en Svanhild NUYTTEN  
kantoor houdende te 2840 Reet (Rumst), Molenstraat 42/1

*verzoekende partijen*

*tegen:*


de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

*verwerende partij*



---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 6 augustus 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 9 juni 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente  van 25 januari 2011 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de bestemmingswijziging van een appartement naar kantoorruimte.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te  en met als kadastrale omschrijving .

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben geen toelichtende nota ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd op 28 oktober 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 18 november 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc VAN ASCH heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Raf DE SCHEPPER die verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

### III. FEITEN

Op 6 december 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“een bestemmingswijziging van appartement naar kantoorruimte”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan ‘Antwerpen’, gelegen in woongebied.

Het perceel is gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg geldt, (B.P.A. Reet-Centrum) en is gelegen binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling nummer 103.058 goedgekeurd op 26 april 1976.

Er is geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen brengt op 9 december 2010 een ongunstig advies uit. Dit advies luidt samengevat als volgt:

“...  
*De toegangsdeur voldoet niet aan de verordening. Er is geen draaicirkel van 150 cm diameter voor de inkomdeur van het kantoor.*  
*Er is geen 50 cm vrije muurbreedte t.h.v. de krukzijde van de inkomdeur.*  
*De inkomdeur dient drempelloos te worden uitgevoerd (max. tolerantie is 2 cm).*  
...”

De brandweer brengt op 7 januari 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 25 januari 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

“...  
*Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning*

*op basis van het ontbreken van een woonfunctie en het ongunstig advies van het centrum voor toegankelijkheid.*

*... ”*

De verzoekende partijen tekenen tegen deze beslissing op 28 februari 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 21 april 2011 en in zijn aanvullend (niet gedateerd) verslag om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 26 april 2011 beslist de verwerende partij op 9 juni 2011 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

*“ ...*

*9. Beoordeling :*

*Volgens het vastgestelde gewestplan van Antwerpen (goedgekeurd bij KB van 3 oktober 1979) situeert de aanvraag zich in woongebied.*

*De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.*

*Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.*

*De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.*

*De aanvraag is gelegen binnen het BPA 'Reet Centrum'. De aanvraag is tevens gelegen binnen de goedgekeurde, niet-vervallen verkaveling 103.058 d.d. 26/04/1976.*

*Volgens de goedgekeurde verkavelingsvergunning situeert de aanvraag zich op lot 3, bestemd voor woonhuizen of winkelhuizen.*

*De aanvraag stemt niet overeen met de verkavelingsvoorschriften. Het gebouw kan niet beschouwd worden als een 'winkelhuis'. De interpretatie van dit woord, bekeken in de geest van de verkavelingsvergunning, is een woning met daarin een aan het wonen ondergeschikte winkel/handelsfunctie. Het voorzien van een kantoor op de ganse gelijkvloerse verdieping betekent een al te veel uittrekken van het begrip winkelhuis.*

*Het BPA 'Reet Centrum' aanvaardt nevenfuncties langsheen de [REDACTED] waaronder ook kantoorfuncties. De [REDACTED] is immers een belangrijke invalsweg naar het centrum van Reet en wordt door het BPA dan ook aangeduid als de meest geschikte locatie voor handelsfuncties, samen met de [REDACTED] op voorwaarde dat de handelsfunctie het wonen niet verdringt. Dit is niet het geval. De kantoorfunctie beperkt zich tot de benedenverdieping. Het is ook de bedoeling dat deze nevenfunctie ondergeschikt en complementair aan het wonen blijft.*

*Uit het standpunt van de goede ruimtelijke ordening kan een kantoorruimte langsheen de*

invalsweg [REDACTED] in principe zeker aanvaard worden. Er komen meerdere gebouwen voor in de omgeving die uit een handelsgelijkvloers en erboven gelegen appartementen bestaan. Omdat de aanvraag momenteel niet in overeenstemming gebracht kan worden met de verkavelingsvoorschriften, moet vooreerst een verkavelingswijziging aangevraagd worden om een kantoorfunctie mogelijk te maken.

Wat de parkeerplaatsen betreft, werd er reeds in de vergunning voor de meergezinswoning met twee wooneenheden voorzien, dat er per appartement één garage beschikbaar is. Deze garages bevinden zich langs de [REDACTED]. Heden wordt echter de gelijkvloerse verdieping ingericht met een kantoorruimte. Deze functie zal meer verkeer genereren dan een meergezinswoning met twee appartementen. De bestaande garage achteraan volstaat dan ook niet voor dit kantoor. Gezien de omvang van het kantoor en het aantal ingetekende bureaus kan men stellen dat minstens 3 parkeerplaatsen nodig zijn, enkel voor de kantoorfunctie. Dit zal tevens moeten bekeken worden in het kader van een verkavelingswijziging. Mogelijk kunnen bijkomende parkeerplaatsen voorzien worden achter de tuinzone achteraan het perceel met een afzonderlijke uitrit naar de [REDACTED]. Alleszins mogen er geen andere verhardingen voorzien worden in de voortuinstrook dan de strikt noodzakelijke toegangen tot het kantoor en de woning.

De aanvraag voldoet verder niet aan de voorschriften betreffende de toegankelijkheid voor personen met een verminderde mobiliteit. Er werd een negatief advies afgeleverd door het Centrum voor Toegankelijkheid. Het ontwerp dient dan ook eerst aangepast te worden in functie van de opmerkingen in het advies van het Centrum voor Toegankelijkheid; Het Centrum voor toegankelijkheid dient dan op basis van deze wijzigingen haar standpunt te heroverwegen. Enkel dan kan de aanvraag voor vergunning in aanmerking komen. Zolang dit niet gebeurd is, dient de vergunning geweigerd te worden.

Naar aanleiding van de hoorzitting heeft beroeper een aanvullende nota dd. 24 mei 2011 neergelegd. Deze nota luidt inhoudelijk (samengevat) als volgt :

De beroeper meent dat de gemeente voor een aanvraag tot verkavelingswijziging weerom een weigering zal afleveren. De gemeente redeneert namelijk, dat indien het gebouw reeds is opgetrokken en men vraagt naderhand een verkavelingswijziging aan, de voorwaarden van woning met winkel niet meer over het gehele appartementsgebouw bekeken worden maar appartement per appartement, wat zou neerkomen op de verplichting tot woonfunctie van 40%. De beroeper is van oordeel, dat deze zienswijze een discriminerende ongelijkheid inhoudt bij de behandeling van de beslissing. De ongelijke behandeling uit angst voor wildgroei van winkels in het centrum is overbodig als men de voorwaarden van woning met winkel zou toepassen, rekening houdend met het hele appartementsgebouw : het komt er op neer dat enkel een winkel op de gelijkvloerse verdieping zou kunnen worden toegestaan.

De aanpassingen vermeld in het bouwberoep om tegemoet te komen aan de toegankelijkheidsvoorwaarden werden effectief uitgevoerd.

De beroeper is verder van mening dat hij 4 parkeerplaatsen kan voorzien (3 autonome en één in de garage), dit ter hoogte van de doorgangsweg gelegen aan [REDACTED]. De beroeper brengt hiervan een schets bij en merkt verder op dat het advocatenkantoor nooit meer dan 2 parkeerplaatsen tegelijk nodig zal hebben. In de omgeving komen bovendien voldoende parkeerplaatsen voor ([REDACTED]).

Voormelde nota doet geen afbreuk aan het eerder in de beoordeling uiteengezette standpunt; De aanvraag stemt niet overeen met de verkavelingsvoorschriften. Het gebouw kan niet beschouwd worden als een 'winkelhuis', omdat de huidige

*kantoorfunctie niet als een aan het wonen ondergeschikte handelsfunctie kan bekeken worden.*

*Hoewel uit het standpunt van de goede ruimtelijke ordening een dergelijke functie langs de invalsweg [REDACTED] aanvaardbaar is, kan er pas vergunning verleend worden na het bekomen van een vergunning voor een verkavelingswijziging die de kantoorfunctie mogelijk moet maken.*

*Watertoets :*

*Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of mogelijk overstromingsgevoelig gebied.*

*Het voorliggende project heeft een beperkte oppervlakte, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt op de waterhuishouding.*

*Algemene conclusie :*

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen.*

*De aanvraag kan uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet worden aanvaard. er is onvoldoende parkeerruimte voorzien voor de kantoorfunctie.  
..."*

Dit is de bestreden beslissing.

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

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

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

##### **A. Eerste middel**

##### *Standpunt van de partijen*

De verzoekende partijen roepen de schending in van de verkavelingsvergunning, het gelijkheidsbeginsel en de motiveringsplicht.

Zij lichten dit middel toe als volgt:

1. De term "winkelhuis" zoals vermeld in de verkavelingsvergunning wordt door de bestreden beslissing onjuist gedefinieerd en dient in haar spraakgebruikelijke betekenis geïnterpreteerd te worden. Een winkelhuis moet beschouwd worden als een winkelpand, zijnde een handelspand. De verwerende partij past een ongelijke interpretatie toe van de begrippen "woonhuis" en "winkelhuis", zoals omschreven in de verkavelingsvoorwaarden.

2. De verwerende partij voert een ongelijke behandeling door van gelijkaardige situaties binnen hetzelfde bijzonder plan van aanleg. Binnen dezelfde zone van het BPA zijn verscheidene vergunde appartementen met handelsgelijkvloers te vinden. Dezelfde situatie is te vinden in het aangrenzend gebied. Alleen voor de huidige aanvraag wordt een uitzondering gemaakt omdat

de verwerende partij vasthoudt aan een verouderde interpretatie van de term “winkelhuis”, vermeld in de verkavelingsvoorwaarden. Er wordt gemeten met twee maten en twee gewichten in gelijkaardige situaties.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Het is niet betwist dat de aanvraag principieel in overeenstemming is met het bijzonder plan van aanleg ‘Reet Centrum’, goedgekeurd op 29 mei 2001, waar kantoor- en handelsfuncties als nevenbestemming toegelaten worden. De verkaveling nummer 103.058 van 26 april 1976, waaronder de aanvraag eveneens ressorteert, voorziet de mogelijkheid tot het oprichten van ‘woonhuizen’ en ‘winkelhuizen’.

2.

Indien er geen overeenstemming bestaat tussen een verkavelingsvergunning en een later goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, blijven de (strengere) bepalingen van de verkavelingsvergunning van kracht tenzij deze expliciet opgeheven zijn door het latere plan van aanleg. De strengere verkavelingsvoorwaarden blijven bijgevolg integraal gelden zolang ze niet herzien of gewijzigd worden, ook indien een later aangenomen bijzonder plan van aanleg bepaalde stedenbouwkundige voorschriften, opgelegd door de verkavelingsvergunning, niet bevat.

3.

De vraag stelt zich evenwel of de verkavelingsvoorwaarden al dan niet strengere voorschriften bevatten dan deze voorzien in het bijzonder plan van aanleg, nu de term ‘winkelhuis’ in de verkavelingsvoorwaarden niet verder gedefinieerd wordt.

De verkavelingsvoorwaarden bepalen geen expliciete uitsluiting voor kantoorfunctie. De term ‘winkelhuis’ dient in haar spraakgebruikelijke betekenis beschouwd te worden en kan gelijkgesteld worden met het algemene begrip ‘handelszaak’. Ook dit begrip dient in evoluerende zin geïnterpreteerd te worden. Heden ten dage wordt het verlenen van juridisch advies ook in ‘winkelformules’ ingekleed, zoals bv een wetswinkel. Een advocatenkantoor, waar juridisch advies verleend wordt, bestaat, zoals elk ander handelspand uit een voor het publiek toegankelijke ruimte waar mensen ontvangen worden. Het bijzonder plan van aanleg dat de meer moderne terminologie handels- en kantoorpanden hanteert, wijkt bijgevolg niet essentieel af van de onderliggende verkavelingsvoorwaarden. De Raad vindt in de tekst van de verkavelingsvoorwaarden geen overtuigend bewijs terug dat de verkaveling de bedoeling had om de term ‘winkelhuis’ zeer restrictief te interpreteren, zodat kan aangenomen worden dat veeleer naar de doelnorm van de verkavelingsvergunning dient gekeken te worden, hetzij een woonfunctie met als toegelaten nevenfuncties kantoor- en handelsfunctie. Dit is ook de terminologie die in het bijzonder plan van aanleg gehanteerd wordt. De verkavelingsvoorwaarden zijn, wat dit aspect betreft, bijgevolg niet in strijd met de toegelaten bestemmingsfuncties van het bijzonder plan van aanleg.

Overigens blijkt ook de verwerende partij deze visie aan te kleven, in de mate zij enkel oordeelt dat het begrip ‘winkelhuis’ te breed zou geïnterpreteerd worden indien het kantoor zich uitstrekt over de volledige benedenverdieping. Ook hier dient de term ‘winkelhuis’ evenwel in haar spraakgebruikelijke en in de tijd evoluerende betekenis beschouwd te worden. Een ‘winkelhuis’ staat vandaag gelijk met een winkelpand, dat zich perfect op de benedenverdieping van een appartementsgebouw kan bevinden. De gebruikte term ‘-huis’ betekent geenszins dat het volledig gebouw als handelszaak moet ingericht zijn. Ook een ‘woonhuis’ kan opgedeeld worden in

meerdere appartementen (meergezinswoning). Artikel 1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid definieert het begrip 'woonhuis' als volgt:

*“Voor de toepassing van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten wordt verstaan onder(...) 25° woonhuis:: elk bebouwd onroerend goed waarin zich één of meerder woningen bevinden.”*

Hieruit blijkt dat een appartement in een gebouw afzonderlijk als een 'woonhuis' kan beschouwd worden. Bij analogie geldt hetzelfde principe voor een 'winkelhuis'. Door te stellen dat het “voorzien van een kantoor op de ganse gelijkvloerse verdieping betekent een al te veel uittrekken van het begrip winkelhuis” geeft de verwerende partij een kennelijk onredelijke interpretatie aan de verkavelingsvoorwaarden, die niet in overeenstemming kan geacht worden met de doelnorm die de voorschriften van de verkaveling nastreven, met name 'wonen' als hoofdfunctie, en handel als nevenfunctie.

De bestreden beslissing schendt bijgevolg in de aangegeven mate de verkavelingsvergunning.

Het middel is gegrond.

## **B. Overige middelen**

De overige middelen worden ten gronde niet onderzocht vermits ze niet kunnen leiden tot een ruimere vernietiging.

## **OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 9 juni 2011, waarbij aan de verzoekende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de bestemmingswijziging van een gelijkvloers appartement van een meergezinswoning naar kantoorruimte in functie van een advocatenpraktijk op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 875 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 16 december 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc VAN ASCH, voorzitter van de achtste kamer,

met bijstand van

Sofie VAN NOTEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Sofie VAN NOTEN

Marc VAN ASCH