

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 4 juni 2019 met nummer RvVb-A-1819-1061
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0492-A

Verzoekende partij de nv **ADDIS**

vertegenwoordigd door advocaten Jan BELEYN en Merlijn DE RECHTER met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B

Verwerende partij de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 5 april 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 11 januari 2018.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het opsplitsen van een bestaande vergunde winkel op de percelen gelegen te 2610 Antwerpen, Terbekehofdreef zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 44, sectie D, nummer 271 Z6.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient geen antwoordnota in, maar wel het administratief dossier. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 30 april 2019.

Advocaat Merlijn DE RECHTER voert het woord voor de verzoekende partij.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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

III. **FEITEN**

1.

Op 27 maart 2008 verleent de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor de verbouwing van een bestaande loods naar vier winkelunits op een perceel gelegen te 2610 Antwerpen, Terbekehofdreef zn. Het administratief beroep tegen deze beslissing, ingesteld door

het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen, wordt verworpen bij ministerieel besluit van 26 maart 2009. In deze beslissing wordt vastgesteld dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 2 en artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 1993 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen die gelegen zijn buiten de daartoe geëigende bestemmingszone is voldaan en de aanvraag voor verbouwing van een bestaande industrieloofs tot winkelruimte voor detailhandel in aanmerking komt voor vergunning.

Op 26 augustus 2011 wordt door het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een vergunning verleend voor het samenvoegen van drie van deze winkelunits naar een winkelunit.

Op 9 december 2011 wordt er een socio-economische vergunning verleend voor 2 winkels. Een socio-economische vergunning voor het wijzigen van 2 winkelunits naar 3 winkelunits wordt op 9 juni 2017 geweigerd.

2.

De verzoekende partij dient op 22 juni 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het opsplitsen van een bestaande vergunde winkel”* op het perceel gelegen te 2610 Antwerpen, Terbekehofdreef zn.

De aanvraag beoogt de opsplitsing van één van de twee winkels waardoor er drie winkels ontstaan.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Antwerpen’, vastgesteld met koninklijk besluit van 3 oktober 1979 in industriegebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen’, goedgekeurd op 19 juni 2009. Het perceel van de aanvraag valt evenwel niet onder de gebieden waarvoor het ruimtelijk uitvoeringsplan voorschriften vastlegt.

De stedelijke Dienst Ondernemen en Stadmarketing, afdeling Business en Innovatie adviseert op 26 juli 2017 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 22 september 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 8 november 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 4 januari 2018 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen. Het verslag luidt onder meer als volgt:

“
...
LEGALITEIT: voorwaardelijk OK

...
De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.

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

...

De aanvraag betreft de opsplitsing van een bestaande handelsfunctie: van 2 winkelunits naar 3 winkelunits. De functie handel is principieel niet in overeenstemming met de bestemmingszone industrie.

De aanvraag voldoet aan de regelgeving voor zonevreemde constructies (artikel 4.4.10 tot en met 4.4.22 VCRO).

...

(1) Het huidige handelspand is volledig vergund, zowel voor wat betreft de constructie als de functie.

Bij Ministerieel Besluit van 26 maart 2009 werd het beroep van het college van burgemeester en schepenen van Antwerpen, tegen de door de deputatie op 27 maart 2008 verleende stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande winkelloods tot 4 winkelunits, afgewezen, waardoor een zonevreemde functiewijziging naar handel werd vergund.

De huidige situatie, met 2 winkels, is tot stand kunnen komen ingevolge de beslissing van het college van Antwerpen van 26 augustus 2011, waarbij 3 winkelunits werden samengevoegd tot 1 winkelunit, naast een bestaande winkelunit (Leen Bakker).

(2) Het handelspand is in geen geval verkrot, het wordt in huidige toestand ook gebruikt als handelspand voor 2 betreffende handelszaken (Hubo en Leen Bakker). Er wordt voldaan aan de elementaire eisen van stabiliteit, zoals werd gedefinieerd in art. 4.1.1.45°.

(3) Voorgestelde werken betreffen verbouwingswerken, zoals werd gedefinieerd in art. 4.1.1., 12°.

De werken vinden volledig plaats binnen het bestaande bouwvolume, de voorgevel wijzigt slechts miniem door de verplaatsing van de inkomdeur, het plaatsen van een raam en een branddeur in de voorgevel.

Conclusie: *De basisrechten voor zonevreemde constructies zijn van toepassing. Er kan worden afgeweken van de gewestplanbestemming, gelet op de vergunningstoestand, goede staat van het gebouw en de beperkte werken die gepland zijn. Verder is de aanvraag in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening (zie verder).*

De aangevraagde werken, zoals het plaatsen van een scheidingswand, mezzanine, inkompartij + branddeur + raam, kunnen niet als vrijgestelde stedenbouwkundige handelingen worden beschouwd, gezien ze gepaard gaan met stabiliteitswerken. De aanvraag bevat echter geen vergunningsplichtige functiewijziging.

...

De interne verbouwingswerken, het plaatsen van een scheidingswand ter opdeling van de bestaande Hubo en het plaatsen van een mezzanine, zijn vergunningsplichtig.

Deze handelingen brengen geen vergunningsplichtige functiewijziging met zich mee, de handelsfunctie is reeds vergund. Wel hebben deze werken invloed op de stabiliteit van het huidige gebouw.

...

De scheidingswand zal een grote hoogte bevatten (hoogte circa 10m) wat een noodzakelijke verankering met zich zal meebrengen aan de bestaande structuur van het bedrijfsgebouw. Ook de voorziene mezzanine zal op bepaalde plaatsen verankerd dienen te worden teneinde voldoende stabiliteit te verkrijgen.

Het wijzigen van de voorgevel door het voorzien van een nieuwe inkompartij, een nieuw raam + branddeur betreffen ook vergunningsplichtige werken, gezien ze aan de voorgevel worden uitgevoerd en ook stabiliteitswerken met zich meebrengen.

...

GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING: OK

...

Omgeving:

Het betrokken perceel is gelegen langsheen de N177 Boomsesteenweg, parallel lopend aan de A12,

Het terrein ligt in de bedrijvenzone 'Terbekehof', gelegen langs de A12 op het grondgebied van de stad Antwerpen, district Wilrijk. De strook langsheen de Boomsesteenweg, waar voorliggend gebouw deel van uitmaakt, wordt gekenmerkt door handelszaken. In de omgeving, verder weg van de Boomsesteenweg, zijn KMO bedrijven en zuivere industriegebouwen terug te vinden.

Het bestaande bedrijfsgebouw bevindt zich achteraan het perceel, aan de voorzijde bevindt er zich een grote parking, die via 1 op- en afrit aansluit op de Boomsesteenweg.

Toelichting:

De bestaande, vergunde handelsfunctie blijft integraal behouden. Er vindt geen functiewijziging plaats.

In de vergunning van 27 maart 2008, tot het verbouwen van een bestaande loods tot winkelruimte (4 winkelunits), werd reeds geoordeeld door de deputatie dat in het geval van de Boomsesteenweg dient te worden aangenomen dat 50% van de bedrijven reeds een hoofdfunctie 'handel, horeca, kantoorfunctie of diensten' heeft: "De Boomsesteenweg kenmerkt zich op het grondgebied Antwerpen als een brede as waarlangs vele handelszaken met detailhandel zich hebben gevestigd. De feitelijke toestand heeft de bestemming volgens het gewestplan achterhaald. "

In de vergunning van 26 augustus 2011 werd door het college van Antwerpen de handelsfunctie bestendigd.

De schaal- en het ruimtegebruik blijven inpasbaar in de omgeving.

De schaal van de bedrijfsgebouwen wijzigt niet ten aanzien van de bestaande situatie waardoor er dan ook geen conflicten kunnen zijn, er werd in het verleden immers reeds geoordeeld dat de schaal inpasbaar is in de omgeving.

Het ruimtegebruik, in functie van de vergunde handelszaken, wijzigt ook niet ten aanzien van de bestaande situatie waardoor ook hier geen conflicten kunnen worden vastgesteld.

Het materiaalgebruik en de opbouw van de gevels blijft quasi volledig behouden, waardoor de aanvraag visueel-vormelijk inpasbaar blijft in de omgeving.

Enkel wordt de inkomdeur verplaatst en wordt een extra raamopening + branddeur voorzien in de voorgevel. Gelet op deze beperkte aanpassingen, blijft het gebouw zich inpassen in de omgeving.

De aanvraag veroorzaakt geen negatieve mobiliteitsimpact.

De aanvraag voorziet in de opdeling van een bestaande winkel in 2 winkelunits. De bestaande handelsoppervlakte blijft behouden, enkel wordt 1 grote handelsunit opgesplitst in 2 kleinere units met een netto-vloeroppervlakte van 3.310m² en 1.405m².

In de huidige toestand zijn 181 parkeerplaatsen aanwezig, inclusief 6 plaatsen voor andersvaliden en 1 plaats voor een auto met aanhangwagen. Deze plaatsen blijven Integraal behouden.

In kader van de socio-economische vergunning voor de inplanting van een Electro Depot (invulling nieuwe winkelunit) werd een recente mobiliteitstoets opgesteld, d.d. 19 juni 2017, gebaseerd op tellingen in juni 2017.

De nieuwe winkelunit ontsluit via de bestaande in- en uitrit van Hubo en Leen Bakker op de N177 Boomseseenweg.

In de studie wordt ervan uitgegaan dat het aantal gegenereerde voertuigbewegingen ten gevolge van Hubo niet zal dalen ten gevolge van een dalend vloeroppervlak.

Volgende conclusies kunnen uit de studie worden getrokken en worden eigen gemaakt:
-De verhoging van het verkeer zal amper merkbaar zijn en zal dus niet voor grote bijkomende doorstromingsproblemen zorgen.
-Voor het in- en uitrijden ter hoogte van het voorgenomen terrein kan gebruik gemaakt worden van de busstrook. De busstrook fungeert hier als een soort in- en uitvoegstrook waardoor het voorgenomen terrein goed bereikbaar wordt, zonder het doorgaande verkeer op de N177 te hinderen.
-In het project worden 181 autoparkeerplaatsen voorzien (blijft behouden). Voor de bezoekers en werknemers van het voorgenomen projectgebied wordt een gecombineerde, maximale parkeervraag van 136 parkeerplaatsen geraamd op het piekmoment van een zaterdag. Het aanbod volstaat bijgevolg om de geraamde parkeervraag op te vangen.
-Er is geen wijziging in de ontsluitingsstructuur van het voorgenomen projectgebied. Op het vlak van verkeersveiligheid wordt geen effect verwacht.

In alle redelijkheid dient dan ook geoordeeld te worden dat er geen negatieve impact zal zijn op de mobiliteit.

Verder kan nog verwezen worden naar het gunstig advies van de stedelijke dienst mobiliteit.

Er zijn geen hinderaspecten te verwachten naar aanleiding van de aanvraag.

Gelet op de ligging, de oriëntatie, de hoogte van de gebouwen en de afstand ervan tot de perceelsgrenzen moet er in alle redelijkheid worden geoordeeld dat er geen hinder naar aanpalenden en omwonenden zal zijn. De bestaande toestand blijft behouden.

...

Na de hoorzitting van 9 januari 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 11 januari 2018 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De beslissing wordt onder meer als volgt gemotiveerd:

“ ...

BEOORDELING

Uit de onderstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, noch met de goede ruimtelijke ordening.

De aanvraag is in overeenstemming met het geldende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.

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

De industriegebieden zijn bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Ze omvatten een bufferzone. Voor zover zulks in verband met de veiligheid en de goede werking van het bedrijf noodzakelijk is, kunnen ze mede de huisvesting van het bewakingspersoneel omvatten. Tevens worden in deze gebieden complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, namelijk: bankagentschappen, benzinstations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.

De aanvraag betreft de opsplitsing van een bestaande handelsfunctie: van 2 winkelunits naar 3 winkelunits. De functie handel is principieel niet in overeenstemming met de bestemmingszone industrie.

De aangevraagde werken, zoals het plaatsen van een scheidingswand, mezzanine, inkompartij + branddeur + raam, kunnen niet als vrijgestelde stedenbouwkundige handelingen worden beschouwd, gezien ze gepaard gaan met stabiliteitswerken.

Het besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is bepaalt in hoofdstuk 3: handelingen in, aan en bij andere gebouwen dan woningen het volgende: (...)

...

De interne verbouwingswerken, het plaatsen van een scheidingswand ter opdeling van de bestaande Hubo en het plaatsen van een mezzanine, zijn vergunningsplichtig.

Deze werken hebben invloed op de stabiliteit van het huidige gebouw.

...

De scheidingswand zal een grote hoogte bevatten (hoogte circa 10m) wat een noodzakelijke verankering met zich zal meebrengen aan de bestaande structuur van het bedrijfsgebouw. Ook de voorziene mezzanine zal op bepaalde plaatsen verankerd dienen te worden teneinde voldoende stabiliteit te verkrijgen.

Het wijzigen van de voorgevel door het voorzien van een nieuwe inkompartij, een nieuw raam + branddeur betreffen ook vergunningsplichtige werken, gezien ze aan de voorgevel worden uitgevoerd en ook stabiliteitswerken met zich meebrengen.

...

De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de In de omgeving bestaande toestand. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de

bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Er wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

Omgeving:

Het betrokken perceel is gelegen langsheen de N177 Boomsesteenweg, parallel lopend aan de A12.

Het terrein ligt in de bedrijvenzone 'Terbekehof, gelegen langs de A12 op het grondgebied van de stad Antwerpen, district Wilrijk. De strook langsheen de Boomsesteenweg, waar voorliggend gebouw deel van uitmaakt, wordt gekenmerkt door handelszaken. In de omgeving, verder weg van de Boomsesteenweg, zijn KMO bedrijven en zuivere industriegebouwen terug te vinden.

Het bestaande bedrijfsgebouw bevindt zich achteraan het perceel, aan de voorzijde bevindt er zich een grote parking, die via 1 op- en afrit aansluit op de Boomsesteenweg.

Toelichting:

Het pand is gelegen in industriegebied.

Het voorzien van handelsruimten/detailhandel is niet in overeenstemming met deze bestemming.

De deputatie treedt het standpunt van het college van burgemeester en schepenen en de stedelijke dienst ondernemen en stadsmarketing bij, waarin het opsplitsen van het pand in meerdere handelsruimten ruimtelijk niet aanvaardbaar wordt geacht.

De dienst Ondernemen en stadsmarketing/business en innovatie adviseert de aanvraag ongunstig, gelet op de volgende argumentatie:

Vanuit het oogpunt detailhandel is deze winkelruimte in het verleden nooit positief geadviseerd geweest vanuit het stedelijk beleid. Het gebouw is gevestigd in industriegebied/op bedrijventerrein. Het vestigen van handelsruimte is binnen deze bestemming niet mogelijk.

Het college heeft daarom zeer recent nog de sociaal-economische vergunning geweigerd voor de voorliggende opsplitsing in handelsruimten, ten behoeve van Elektro Depot. Collegepunt heeft jaarnummer 2017 CBS 05288.

Deze aanvraag is bovendien niet volledig in overeenstemming met de voorwaarden van de Beleidsnota Detailhandel 2013 (goedgekeurd door het college op 30 augustus 2013, jaarnummer 8658): grootschalige detailhandel toelaten op perifere locaties (buiten woongebied) kan enkel onder vijf strikte voorwaarden (pp. 43-44).

Volgende 3 voorwaarden zijn niet vervuld:

- de bijkomende verkeersaanpakking van Electro Depot zal een effect hebben op de restcapaciteit op het wegennet voor toekomstige herontwikkelingen in de zones van RUP Oudebaan-Moerelei, RUP Cardoen en het bestaande BPA Geleegweg. Op 25 maart 2016 (jaarnummer 2601) keurde het college nog de opmaak van een plan-MER goed voor de omvorming van industrie naar detailhandel voor deze twee RUP's in opmaak. Elke bijkomende grootschalige detailhandel buiten deze BPA's en RUP's in opmaak betekent minder restcapaciteit voor toekomstige detailhandel in deze ruimtelijke plannen op de reeds verzadigde A12-Boomsesteenweg.
- de vestiging werkt verlating in de hand. Het fenomeen waarbij handelszaken zich één na één naast elkaar vestigen langs een invalsweg met elk een aparte oprit en parking, moet een halt toegeroepen worden. Zoals ook de Vlaamse Regering uit in zijn winkelbeleid (Winkelnota Vlaanderen).
- de locatie heeft niet als ruimtelijke bestemming 'detailhandel' en het is vanuit ruimtelijk oogpunt niet wenselijk dat ze deze bestemming krijgt via een Ruimtelijk Uitvoeringsplan (of stedenbouwkundige

verordening). Hiervoor werden in het sRSA drie zones afgebakend: rondom IKEA (BPA Geleegweg), rondom site Henschel (RUP Oudebaan-Moerelei) en rondom Autostad-Cardoen (RUP Cardoen).

In industriegebied is het oprichten van een winkel enkel toegelaten als nevenfunctie (maximaal 30%) van een industriële functie. De aanvraag past niet in het juiste stedelijke en regionale beleid en bouwt voort op een historische scheefgegroeide ruimtelijke situatie.

Een grondige mobiliteitsstudie ontbreekt in het dossier. Hoewel het gaat over een bijkomende winkelruimte van 1500m² en over een totale site van meer dan 4000m² bruto vloeroppervlakte winkelruimte gelegen op een perceel van meer dan 5000m², is geen enkel mobiliteitseffectenrapport bijgevoegd. Ook in het verleden is omtrent dit dossier nooit een volledige mobiliteitsstudie meegegeven. In het kader van de sociaal-economische vergunning voor Elektro Depot is een studie meegeleverd van 7 jaar geleden. Bij de dienst mobiliteit bekijkt men enkel gegevens die teruggaan tot maximaal een drietal jaar. Heel het kruispunt aan de Terbekehofdreef/ Boomsesteenweg N177/Atomiumlaan, dat maatgevend is voor de afwikkeling van het verkeer op dit deel van de Boomsesteenweg, is bijvoorbeeld heraangelegd en de afwikkeling is niet meer vergelijkbaar met de situatie in 2010. Het ontbreken van een recente en betrouwbare mobiliteitstoets maakt een concrete beoordeling onmogelijk.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE EN TWEEDE MIDDEL

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert twee middelen aan.

1.

In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4.3.1, §1, 1°, 4.4.10, 4.4.16 en 4.7.23, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze zet uiteen:

“ ...

Zonevreemde basisrechten in casu.

Het handelspan is 100% vergund, ook dus wat de functie (klein)handel betreft (zie eerder, stukken 4 t.e.m. 6).

Overeenkomstig artikel 4.4.16, 12° VCRO wordt verbouwen gedefinieerd als volgt:

"aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden"

Het voorwerp van de aanvraag bestaat louter uit het plaatsen van een scheidingswand, mezzanine, inkompartij, branddeur en raam (aan de voorgevel).

Ten gevolge van deze beperkte werken wordt een bestaande handelszaak — in een handelsgeheel van twee handelszaken — verder opgedeeld.

Het opdelen van een handelszaak in meerdere handelszaken is op zich niet stedenbouwkundig vergunningsplichtig.

Het is dan duidelijk dat er in deze enkel verbouwingswerken beoogd worden die onder de zonevreemde basisrechten vallen.

Ook de PSA erkende een en ander:

...

De planologische onverenigbaarheid mag (ex artikel 4.3.1, §1, 1° VCRO), bij de beoordeling van de voorliggende stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, gewoon niet meer gebruikt worden als weigeringsgrond, als een aanvrager zich kan beroepen op de zonevreemde basisrechten.

Over de zonevreemde basisrechten wordt in de bestreden beslissing evenwel gewoon werkelijk in alle talen gezwegen. Verwerende partij — een ander woord is er niet — negeert gewoon het bestaan van de zonevreemde basisrechten.

Meer dan 'de aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan' vermeldt de bestreden beslissing terzake niet.

De aanvraag voldoet nochtans ontegensprekelijk - ook verwerende partij betwist dat alvast nergens - aan alle voorwaarden ex artikel 4.4.10 en 4.4.16 VCRO.

Deze wettelijke bepalingen zijn dan ook manifest geschonden, minstens heeft verwerende partij in deze onzorgvuldig gehandeld door een en ander zelfs niet in ogenschouw te nemen.

Door geen gebruik te maken van de zonevreemde basisrechten en het bestaan van die basisrechten te negeren, is duidelijk dat ook onmogelijk kan gewaagd worden van een zorgvuldig en afdoende gemotiveerde beslissing.

Verwerende partij negeert also minstens ook dat een 100% vergunde handelsruimte voorligt, ook wat de functie betreft.

Ook op de beroepsakte en op het andersluidend verslag van de PSA wordt natuurlijk geheel niet geantwoord. Minstens is dus ook sprake van een kennelijk motiveringsgebrek.

...

De verzoekende partij suggereert om een bevel op te leggen om de verwerende partij te verplichten tot het toepassen van de zonevreemde basisrechten bij het nemen van een nieuwe beslissing.

2.

In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4.3.1, §§ 1 en 2, 4.4.10, 4.4.16 en 4.7.23 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het materieel motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze zet in hoofddorde uiteen:

“ ...

Het advies van de dienst Ondernemen en stadsmarketing / business en innovatie.

Verwerende partij komt in de bestreden beslissing niet tot een zelfstandige motivering, maar sluit zich gewoon aan bij een advies van de dienst Ondernemen en stadsmarketing / business en innovatie van de stad Antwerpen: (...)

...

Dit advies is op zich een loutere herovername van het advies uitgevaardigd naar aanleiding van de eerdere socio-economische vergunningsaanvraag (voor de vestiging van een Electro Depot, zie stukken 13).

Wel een mobiliteitsstudie.

Het overnemen en herovernemen van adviezen is natuurlijk niet zonder juridische risico's .

Reeds eerder — naar aanleiding van de beroepsprocedure aangaande de socio-economische vergunning (voor het Interministerieel Comité voor de Distributie) — werd een geactualiseerde mobiliteitsstudie (stuk 15) aan het dossier toegevoegd.

Diezelfde studie (d.d. 19 juni 2017) werd ook gevoegd bij de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag (d.d. 22 juni 2017).

Hierop werd ook al gewezen in de beroepsakte (stuk 9, p. 17).

Waar in de — aldus hopeloos verouderde — motivering zomaar foutief het tegendeel wordt voorgehouden, is er natuurlijk sprake van een manifest motiveringsgebrek en toont verwerende partij enkel aan dat zij maar kennelijk onzorgvuldig heeft gehandeld.

Een en ander is gewoon zonder meer onjuist.

Onderscheid planologische onverenigbaarheid - goede ruimtelijke ordening.

Conform artikel 4.3.1, §1 VCRO moet naast de verenigbaarheid met de stedenbouwkundige voorschriften ook de verenigbaarheid met de beginselen van goede ruimtelijke ordening nagegaan worden.

Het gaat over twee onderscheiden én te onderscheiden zaken.

In de negatieve beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wordt tot 2 keer toe verwezen naar de planologische onverenigbaarheid / de beperkte mogelijkheden in industriegebied (hierbij weer de -nochtans verplichte - toepassing van de zonevreemde basisrechten vergetend; cf eerste middel).

Waar de beoordeling inzake goede ruimtelijke ordening te onderscheiden is van de planologische beoordeling, is duidelijk dat de planologische verenigbaarheid / onverenigbaarheid geen argument van goede ruimtelijke ordening kan zijn.

Waar in de bestreden beslissing het tegendeel lijkt aangenomen te worden en men de onverenigbaarheid met de beginselen van goede ruimtelijke ordening motiveert op de planologische onverenigbaarheid, schendt de bestreden beslissing de in hoofding vermelde beginselen en bepalingen. Van een juiste en zorgvuldige motivering is geen sprake en de bestreden beslissing schendt artikel 4.3.1, §§ 1-2 VCRO.

Diverse relevante (en onjuiste) "motieven".

Waar de bestreden beslissing ook steun zoekt in loutere "gezagsargumenten" ("Vanuit het oogpunt detailhandel is deze winkelruimte in het verleden nooit positief geadviseerd geweest vanuit het stedelijk beleid" en "Het college heeft daarom zeer recent nog de sociaal-economische vergunning geweigerd voor de voorliggende opsplitsing in handelsruimten, ten behoeve van Elektro Depot. Collegepunt heeft jaarnummer 2017 CBS_05288") en in de mate deze "motieven" überhaupt al als dragende motieven zouden moeten beschouwd worden, is duidelijk dat deze de weigering evenmin kunnen schragen.

Op grond van de weigering van een andere vergunning kan het weigeren van een stedenbouwkundige vergunning niet gesteund worden.

Ook het feit "dat eerder vanuit het oogpunt detailhandel nooit positief is geadviseerd over kleinhandel op deze locatie" draagt niets bij en alvast moet vastgesteld worden dat in het verleden wel degelijk verschillende beslissingen genomen werden waarbij de functie "kleinhandel" vergund en bestendigd werd (zie hoger).

Ook dit kan minstens geen argument zijn om de stedenbouwkundige aanvraag te weigeren, mocht dit dus al zo bedoeld zijn.

De toepassing van de Beleidsnota Detailhandel (als beleidsmatig gewenste ontwikkeling) in deze.

Wat blijft, is de verwijzing naar "het kader", zoals gehanteerd in de Beleidsnota Detailhandel (stuk 12, p. 44), aangaande de vestiging van nieuwe grootschalige detailhandel op een perifere locatie.

Bij de toepassing van die Beleidsnota in deze moeten meteen toch enkele opmerkingen gemaakt worden:

aan de Beleidsnota komt geen verordenende kracht toe.

hoewel dit eigenlijk ook al niet met zoveel woorden gesteld wordt in de bestreden beslissing, moet de Beleidsnota n.a.w. beschouwd worden als een "beleidsmatig gewenste ontwikkeling" ex artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO. Waar de wet bepaalt dat met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen rekening kan gehouden worden, moet dit gemotiveerd worden en moet in de eerste plaats nagegaan worden of een bepaald project wel kan getoetst worden aan de beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Hoewel verzoekende partij in haar beroepsakte (stuk 11) uitdrukkelijk het tegendeel heeft voorgehouden (zie verder), wordt hier niet op ingegaan in de bestreden beslissing.

Hier wordt de Beleidsnota verzoekende partij zomaar tegengeworpen, als ware als een verordenende norm, quod non.

de toepassing van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling kan er nooit toe leiden dat de aandachtspunten van goede ruimtelijke ordening ook niet moeten bekeken worden in het licht van de bestaande omgeving / toestand (RvVb nr. A/2014/597, 26 augustus 2014). Die bestaande omgeving / toestand is in casu... duidelijk. De bouwsite zelf én de onmiddellijke omgeving worden gewoon gedetermineerd door grootschalige kleinhandel:

Ook de PSA stelde (stuk 10):

"In de vergunning van 27 maart 2008, tot het verbouwen van een bestaande loods tot winkelruimte (4 winkelunits), werd reeds geoordeeld door de deputatie dat in het geval van de Boomsesteenweg dient te worden aangenomen dat 50% van de bedrijven reeds een hoofdfunctie handel, horeca, kantoorfunctie of diensten heeft: "De Boomsesteenweg kenmerkt zich op het grondgebied Antwerpen als een brede as waarlangs vele handelszaken met detailhandel zich hebben gevestigd. De feitelijke toestand heeft de bestemming volgens het gewestplan achterhaald."

Dit was overigens ook de reden waarom verwerende partij zélf de handelsvestiging eerder vergund heeft (stuk 4)7.

Er moet vastgesteld worden dat de bestaande toestand op de bouwsite (enkel handelszaken..) en in de relevante omgeving geheel buiten beschouwing is gebleven in de bestreden beslissing8. Minstens wordt hier, bij de eigenlijke afweging die gemaakt wordt, helemaal geen aandacht meer aan besteed en wordt dit nergens afgewogen.

Waar verwerende partij, zonder verdere motivatie en geheel abstractie makend van de bestaande toestand, de Beleidsnota blind -als ware als een verordenende norm - toepast, handelt zij in strijd met de beginselen en bepalingen waarvan melding in hoofding. De beslissing schendt artikel 4.3.1, §§ 1-2 VCRO en is minstens kennelijk onzorgvuldig en onafdoende gemotiveerd. Op de visie van de PSA wordt evenmin geantwoord.

De Beleidsnota Detailhandel vs. het juiste en beperkte voorwerp van het aangevraagde.

Zoals al verschillende keren herhaald, gaat het in deze louter over beperkte verbouwingwerken aan een bestaande 100% vergunde handelsvestiging.

Verdere analyse van de Beleidsnota leert dat "het kader", waaraan in de bestreden beslissing getoetst wordt, maar toepasselijk is op "nieuwe grootschalige kleinhandel". Dit blijkt minstens meteen ook als verschillende elementen uit dat "kader" — bv. bijkomende verlinting — nader bekeken worden. De Beleidsnota (p. 43) preciseert zelf dat bestaande grootschalige kleinhandelzaken anders moeten beoordeeld worden (bv. bij uitbreidingen). Waar men deze criteria nu gaat toepassen op een loutere verbouwing — zonder zelfs maar een uitbreiding in volume — lijkt men de Beleidsnota verkeerd te lezen en te hanteren. Ook de Omzendbrief R0/2011/1, waarop de Beleidsnota wil verder bouwen, vermeldt uitdrukkelijk: "Hoewel de tabel (paragraaf 2.1.3) voornamelijk van toepassing is voor nieuwe vestigingen of voor aanzienlijke wijziging van de ruimtelijke impact, zijn de ruimtelijke afwegingselementen en de inrichtingsprincipes hanteerbaar voor zowel de nieuwe vestigingen als voor uitbreidingen van bestaande grootschalige detailhandelsvestigingen en vergunningsplichtige functiewijzigingen". Minstens kan de Beleidsnota niet zomaar blind toegepast worden op onderhavige casus en wordt de toepassing van het kader uit de Beleidsnota op werkelijk generlei wijze gemotiveerd. De beslissing steunt dan niet op goede en juiste motieven.

De Beleidsnota stelt ook geheel niet dat een aanvraag die niet cumulatief aan alle elementen uit het kader voldoet, moet afgewezen worden of per definitie in strijd is met de goede ruimtelijke ordening. Waar verwerende partij van het tegendeel lijkt uit te gaan, leest zij de Beleidsnota opnieuw verkeerd.

Nergens stelt de Beleidsnota dat tot een verplichte afbouw van bestaande vergunde handelszaken moet gekomen worden of dat een vergund handelsvolume in de periferie geen nieuwe invulling meer zou kunnen krijgen. Waar verwerende partij van het tegendeel lijkt uit te gaan, leest zij de Beleidsnota opnieuw verkeerd.

Verwerende partij is verder en ruimer alvast volledig voorbijgegaan aan het voorwerp van het aangevraagde, dit zijn beperkte aanpassingen en verbouwingen aan een bestaande 100% vergunde handelsruimte. Enkel het aangevraagde moet beoordeeld worden ex artikel 4.3.1, §1 VCRO. Het aangevraagde is 'het plaatsen van een niet-dragende binnenmuur en een mezzanine in de binnenzijde van het handelspand, het plaatsen van een raam in de voorgevel, het verplaatsen van de inkomdeur en het plaatsen van een aantal extra branddeuren (o.m. één aan de voorgevel), dit alles dus in een bestaande vergunde handelsruimte'. De opdeling van de winkel is mogelijks socio-economisch relevant, maar is niet eens stedenbouwkundig vergunningsplichtig. Nochtans wordt de aanvraag enkel daarom geweigerd...

Verwerende partij komt ruimer uiteindelijk - ook bij haar beoordeling aangaande de goede ruimtelijke ordening (waarin verder geen negatieve aspecten worden weerhouden) - tot een complete negatie / miskening van het feit dat reeds een bestaande en 100 % vergunde handelsruimte voorligt, ook wat de functie betreft. Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling kan niet zover gaan dat zij integraal abstractie maakt van de vergunningen — dewelke ook subjectieve rechten genereren ten behoeve van de vergunninghouder - die voorliggen en dewelke zich ook opdringen aan de vergunningverlenende overheid.

De slotsom waartoe verwerende partij uiteindelijk komt - elke vorm van nieuwe grootschalige kleinhandel is in wezen uitgesloten op de bouwsite - resulteert in de vaststelling dat de vergunde functie (bij het verdwijnen van de bestaande handelszaken) niet meer zou kunnen / mogen uitgeoefend worden. Op die wijze maakt men van een vergunning eertijds verleend voor onbepaalde duur ook een vergunning van bepaalde duur. Dit is minstens ook al gewoon kennelijk onredelijk.

De Beleidsnota Detailhandel / een analyse van de goede ruimtelijke ordening kan de toepassing van de zonevreemde basisrechten niet integraal uitsluiten.

Waar verwerende partij op grond van voormelde criteria tot de vaststelling komt dat de aanvraag moet geweigerd worden, komt zij verder tot een analyse inzake goede ruimtelijke ordening die de toepassing van de zonevreemde basisrechten in wezen volledig buiten spel zet. Weliswaar geldt het criterium van de goede ruimtelijke ordening onbetwistbaar ook in de zonevreemdheid, maar net zoals een analyse van de goede ruimtelijke ordening niet zover kan gaan dat elke toegelaten bestemming in een bepaald bestemmingsgebied uitgesloten is, kan een analyse van de goede ruimtelijke ordening de decretale zonevreemde basisrechten niet buiten spel zetten. Net zoals beleidsmatige gewenste ontwikkelingen niet kunnen gebruikt / misbruikt worden om als het ware anticipatief vorm te geven aan een toekomstig planologisch beleid, kan men op basis van dit begrip de decretale zonevreemdheidsbepalingen evenmin gaan uitsluiten. Een "beleidsmatig gewenste ontwikkeling" kan niet zover gaan dat de zonevreemde basisrechten gewoon genegeerd kunnen worden. Dit kan zelfs niet middels een planwijziging (waarin hoogstens strenge voorwaarden inzake het maximaal volume kunnen opgenomen worden, cf. 4.4.10, §2 VCRO). In haar analyse van de goede ruimtelijke ordening schendt verwerende partij opnieuw de artikelen 4.4.10 en 4.4.16 VCRO.

...

Beoordeling door de Raad

1.

In het eerste middel betoogt de verzoekende partij in essentie dat het voorwerp van de aanvraag verbouwwerken betreft waarvoor de zonevreemde basisrechten van toepassing zijn. Ze stelt

dat de planologische onverenigbaarheid derhalve geen weigeringsgrond kan zijn en hekelt dat de zonevreemde basisrechten in de bestreden beslissing volledig buiten beschouwing worden gelaten.

In het tweede middel bekritiseert de verzoekende partij de beoordeling in de bestreden beslissing dat het aangevraagde niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

2.

In beide middelen stelt de verzoekende partij dat het aangevraagde een beperkte verbouwing betreft, met name *“het plaatsen van een scheidingswand, mezzanine, inkompartij, branddeur en raam (aan de voorgevel)”*. Ze stelt dat het opdelen van de winkel *“niet eens vergunningsplichtig (is)”*.

Wat dit laatste betreft gaat de verzoekende partij echter voorbij aan de vaststellingen en beoordeling in de bestreden beslissing dat het plaatsen van de scheidingswand – die de opdeling van de winkel tot doel heeft – vergunningsplichtig is omdat dit invloed heeft op de stabiliteit van het bestaand gebouw. Deze beoordeling blijft zonder kritiek in de middelen die de verzoekende partij aanvoert. Bovendien is het niet duidelijk waarop de stelling van de verzoekende partij steunt dat het opdelen van een handelszaak op zich niet vergunningsplichtig is.

3.

Het aangevraagde beoogt een bestaande winkelruimte op te delen in twee afzonderlijke winkelruimten.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat *“uit de onderstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, noch met de goede ruimtelijke ordening”*. Verder wordt dan overwogen dat de functie handel principieel niet in overeenstemming is met de bestemmingszone industrie. Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening treedt de verwerende partij het standpunt bij van het college van burgemeester en schepenen en de stedelijke dienst Ondernemen en Stadsmarketing, waarin het opsplitsen van het pand in meerdere handelsruimten ruimtelijk niet aanvaardbaar wordt geacht.

De verwerende partij geeft dus in de bestreden beslissing duidelijk aan dat het aangevraagde dient geweigerd te worden én omwille van de planologische onverenigbaarheid én omwille van redenen van goede ruimtelijke ordening.

4.

Uit de overwegingen in de bestreden beslissing blijkt dat de vaststelling dat het aangevraagde ruimtelijk niet aanvaardbaar wordt geacht, enkel steunt op het ongunstig advies van de stedelijke dienst Ondernemen en Stadsmarketing.

Een vergunningverlenende overheid kan een standpunt bijtreden van een stedelijke dienst in haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, doch enkel in zoverre dit advies zelf steunt op in feite en in rechte aanvaardbare motieven.

In het advies stelt de stedelijke dienst dat het vestigen van handelsruimte in industriegebied niet mogelijk is, dat de aanvraag niet volledig in overeenstemming is met de voorwaarden van de Beleidsnota Detailhandel, dat het oprichten van een winkel in industriegebied enkel toegelaten is als nevenfunctie en dat het ontbreken van een recente en betrouwbare mobiliteitstoets een concrete beoordeling onmogelijk maakt.

Uit het advies blijkt derhalve dat het onder meer steunt op de bestemming industriegebied van het perceel en het ontbreken van *“een recente en betrouwbare mobiliteitsstoets”*.

De verzoekende partij brengt daartegen in dat het aangevraagde betrekking heeft op een gebouw dat, ook naar functie, is vergund en de bestemming industriegebied geen weigeringsgrond kan vormen. Ze stelt tevens dat ze bij haar beroep tegen de weigering van een socio-economische vergunning en bij haar stedenbouwkundige aanvraag een mobiliteitsstudie heeft gevoegd.

De verwerende partij heeft aan de Raad met een aangetekend schrijven van 20 juli 2018 meegedeeld dat er geen antwoordnota wordt ingediend en de deputatie ook niet zal vertegenwoordigd zijn op de openbare zitting. De verwerende partij heeft derhalve blijkbaar beslist dat ze geen enkel verweer zal voeren.

Rekening houdend met het voorgaande kan de Raad enkel vaststellen dat dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het betrokken gebouw beschouwt als een zonevreemde constructie en de verwerende partij die beoordeling duidelijk niet betreft in haar beoordeling. De vraag of *in casu* de zonevreemde basisrechten van toepassing zijn doordat in het verleden een vergunning werd verleend voor winkelruimten, wordt in de bestreden beslissing volledig buiten beschouwing gelaten. Bij het nemen van een nieuwe beslissing zal de verwerende partij derhalve moeten beoordelen of voor het aangevraagde kan toepassing gemaakt worden van de regeling voor zonevreemde constructies.

In het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt bovendien vastgesteld dat *“een recente mobiliteitsstoets (werd) opgesteld, d.d. 19 juni 2017, gebaseerd op tellingen in juni 2017”*. De verwerende partij kon zich derhalve, in haar beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, niet beperken tot het zich aansluiten bij een advies van de stedelijke dienst waarin geen rekening werd gehouden met de mobiliteitsstudie die de verzoekende partij inmiddels heeft toegevoegd aan haar dossier.

4.

De middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

VI. KOSTEN

1.

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

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

2.

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

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 11 januari 2018, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het opsplitsen van een bestaande vergunde winkel op het perceel gelegen te 2610 Antwerpen, Terbekehofdreef zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 44, sectie D, nummer 271 Z6
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding bepaald op 700 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 4 juni 2019 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ