



SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 649

van **ANNICK DE RIDDER**

datum: 18 mei 2020

aan **ZUHAL DEMIR**

VLAAMS MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

Hoofdfunctie(s) van een gebouw - Vergunningsplicht

Steeds vaker stellen we vast dat er in een bepaald gebouw activiteiten plaatsvinden die functioneel met elkaar verbonden zijn, maar onder verschillende categorieën van het functiewijzigingenbesluit (art. 2, §1) ressorteren. Zo kan men in bepaalde winkels ('detailhandel') ook iets nuttigen in een bistro ('dancing, restaurant en café') die groter is dan heel wat op zichzelf staande cafés en restaurants, die wel duidelijk een hoofdfunctie zijn en bijgevolg vergunningsplichtig. Verder zien we een duidelijke maatschappelijke tendens van mengvormen. In plaats van zich te beperken tot één hoofdfunctie baat men in een en dezelfde ruimte een mix van functies uit. Denk aan een wasbar. Die flexibiliteit doet vragen rijzen op het gebied van de vergunningen. De vraag welke activiteiten als vergunningsplichtige hoofdfuncties moeten worden beschouwd en welke niet, wordt meer en meer prangend.

In Antwerpen gaat de stedelijke administratie er tot op heden van uit dat een gebouw wel degelijk meerdere hoofdfuncties kan omvatten, meer bepaald alle activiteiten die autonoom kunnen functioneren. Activiteiten die louter ten dienste staan van de hoofdfunctie(s) worden als nevenfuncties gecatalogeerd, hoewel deze term niet wettelijk verankerd is. Het wijzigen van deze 'aanhorige' of nevenfuncties wordt niet vergunningsplichtig beschouwd, zolang de vergunde hoofdfunctie blijft bestaan. De interpretatie van de stad Antwerpen is gebaseerd op het wetsartikel dat de vergunningsplicht voor functiewijzigingen bepaalt. Artikel 4.2.1, 6°, van de VCRO (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) stelt: "niemand mag zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wijzigen, indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt." Het bijwoord 'gedeeltelijk' impliceert de mogelijkheid van meerdere hoofdfuncties aangezien de hoofdfunctie gedeeltelijk gewijzigd kan worden. Op de website van de omgevingsvergunning, in de toelichting bij 'functiewijziging', lezen we bovendien: "een gebouw kan (een van) de volgende hoofdfuncties bezitten." Door 'een van' tussen haakjes te zetten, laat men uitschijnen dat een gebouw meerdere hoofdfuncties kan hebben.

In 'Kennisvragen (thematisch) rond ruimte' luidt het bij het departement Omgeving als volgt: "het begrip 'hoofdfunctie' wordt niet in de regelgeving omschreven en moet in de spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen, namelijk de voornaamste of belangrijkste functie. Daarnaast moet de hoofdfunctie van een gebouw worden afgeleid uit de betrokken stedenbouwkundige vergunning en de daarbij horende plannen. Gelet dat de oppervlakte van het restaurant/feestzaal (295 m²) beduidend meer bedraagt dan de oppervlakte van de woning (180 m²), is de functie restaurant/feestzaal de hoofdfunctie van het gebouw."

Dit doet vermoeden dat een gebouw slechts één hoofdfunctie kan hebben. Trekken we deze lijn door naar een gebouw waarvan het grootste gedeelte (in m²) bestemd is voor de woonfunctie, dan betekent dit dat de winkels, cafés en kantoren die zich evenzeer in dat gebouw kunnen bevinden, niet als hoofdfuncties worden beschouwd. Zo telt de Antwerpse Meir een aantal grote panden met winkels en restaurants of cafés van aanzienlijke omvang, maar met nog meer vierkante meter aan woonoppervlakte erboven. Deze winkels en zaken zouden dan geen vergunning behoeven en ontsnappen bijgevolg aan een stedenbouwkundige beoordeling.

Dit alles om aan te tonen dat er nog onduidelijkheid heerst over de vergunningsplicht voor hoofdfuncties. Voor de opsplitsing van de vergunningsplichtige hoofdfunctie categorieën ('reca', 'detailhandel' en 'diensten' - eind 2015) stelde men behoorlijk wat diversiteit vast in de historiek van bepaalde vergunningen en was deze kwestie niet aan de orde. Zolang een en ander niet is uitgeklaard, kan men niet met zekerheid zeggen of de aanvrager een vergunning dient te verkrijgen voor een 'extra' functie.

Om een en ander op te helderen, wil ik de minister dan ook de volgende vragen voorleggen.

1. Kan de minister verduidelijken of een gebouw meerdere hoofdfuncties kan hebben? Zo niet, overweegt de minister dan om de wetgeving en de toelichtingen ter zake die dit tegenspreken, in die zin aan te passen?
2. Kan de minister verduidelijken op basis van welke criteria (bv. oppervlakte, ruimtelijke impact, omzet) men dient te bepalen of bepaalde activiteiten al dan niet als vergunningsplichtige hoofdfuncties moeten worden beschouwd?

ANTWOORD

op vraag nr. 649 van 18 mei 2020

van **ANNICK DE RIDDER**

In bepaalde rechtspraak en rechtsleer wordt het begrip 'hoofdfunctie' bij gebrek aan definitie vaak in zijn spraakgebruikelijke betekenis omschreven als 'de voornaamste of belangrijkste functie van een gebouw'.

In principe heeft een gebouw één hoofdfunctie, maar – vooral grotere – gebouwen kunnen uiteraard meerdere hoofdfuncties hebben. Zeker gebouwen met meerdere bouwlagen herbergen meestal ook meerdere functies. Als voorbeeld kan verwezen worden naar gebouwen in stedelijke context, waarbij de gelijkvloerse verdieping vaak retail of horeca bevat, en de bovenliggende verdiepingen een woonfunctie hebben. Anders is het dan weer bij een grootschalige detailhandel waar een kleine horeca-faciliteit in opgenomen is, die enkel functioneert als onderdeel van het winkelgebeuren. In dat geval is de hoofdfunctie "handel" en is de horeca-functie een ondergeschikte functie. Een ander typisch voorbeeld is een particuliere woning (hoofdfunctie: wonen) met een vrij beroep zoals een kapperszaak (nevenfunctie: diensten).

De term 'hoofdfunctie' kwam reeds voor in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984. De hoofdfunctie van een goed werd toen gezien als de functie die blijkt uit de aard van het gebouw: een woning heeft een residentiële functie, fabriek een industriële hoofdfunctie, ... Dergelijke monofunctionele benadering strookt niet (meer) met de realiteit, waar meerdere functies als evenwaardig kunnen samenkomen in één gebouw. Multifunctionaliteit en verwevenheid zijn trouwens aan te bevelen in functie van de ruimtelijke kwaliteit.

Het zgn. functiewijzigingenbesluit spreekt over een vergunningsplicht voor het "geheel of gedeeltelijk wijzigen van de hoofdfunctie", voor zover die als vergunningsplichtig is aangemerkt. De verschillende hoofdfuncties worden daarbij opgesomd. Dit bevestigt het uitgangspunt dat een gebouw meerdere hoofdfuncties kan hebben of krijgen. en duiden erop dat de term hoofdfunctie niet langer slaat op de 'voornaamste bestemming van een goed'.

De verschillende functies van een gebouw zijn vastgelegd in de vergunning en de daarbij horende plannen. Bij ontstentenis dient vertrokken te worden van het feitelijk gebruik, aangezien artikel 1.1.2, 5° VCRO 'functie' definieert als 'het feitelijk gebruik van een onroerend goed of een gedeelte daarvan'.

Artikel 2, § 1 van het functiewijzigingsbesluit hanteert geen criteria voor de omvang van de ene functie ten opzichte van eventuele andere functies van een zelfde bebouwd onroerend goed. In een gebouw kunnen dus meerdere hoofdfuncties samen bestaan, zonder dat hier een verhouding (in oppervlakte bv.) tussen bestaat. Een gebouw met gelijkvloers een handelspand en daarboven 2 woongelegenheden heeft bijgevolg 2 hoofdfuncties: 'handel' en 'wonen'. Wil men de gelijkvloerse handel omvormen naar een woongelegenheden, zal bijgevolg een vergunning vereist zijn voor functiewijziging.

Een aanpassing van de regelgeving lijkt mij op dit moment niet opportuun.