

*ONTWERPBESLUIT VAN DE BHR BETREFFENDE BESTEMMINGSWIJZIGINGEN DIE EEN
STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING VEREISEN*

ADVIES VAN DE GEWESTELIJKE ONTWIKKELINGSCOMMISSIE

23 maart 2023

Gezien de op 11 februari 2023 ontvangen adviesaanvraag van staatssecretaris Pascal Smet, belast met Stedenbouw en Erfgoed, betreffende het **ontwerpbesluit inzake gebruikswijzigingen**;

Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 juli 2019 betreffende de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie;

Gelet op artikel 7 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO), zoals goedgekeurd door het Parlement op 13 oktober 2017;

Gelet op de hoorzitting van de vertegenwoordigers van het kabinet Smet op 9 maart 2023;

Na de vertegenwoordigers van het kabinet te hebben gehoord, die uitdrukkelijk hun instemming gaven dat het advies buiten de wettelijke termijn wordt verleend, rekening houdend met de krokusvakantie,

De Commissie brengt op 23 maart 2023 unaniem het volgende advies uit.

1. CONTEXT

Dit besluit heeft tot doel de bevoegdheid die in artikel 98, § 1, 5°, b) van het BWRO aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt toegekend te concretiseren en te bepalen in welke gevallen een wijziging van gebruik onderworpen is aan een stedenbouwkundige vergunning.

Naar aanleiding van wat er op het terrein gebeurt in de gemeenten en het gewest heeft dit besluit tot doel de gevallen waarin een wijziging van het gebruik een stedenbouwkundige vergunning vereist, te actualiseren en te verduidelijken. Het belangrijkste nieuwe element is de invoering van verschillende handelscategorieën.

Het besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 12 december 2002 zal worden opgeheven.

De wijzigingen van gebruik onderworpen aan een stedenbouwkundige vergunning zijn:

1 De wijziging van gebruik van een voorziening van collectief belang of van openbare diensten is een voorziening van collectief belang of van openbare diensten van een andere aard - artikel 2

Deze hypothese kwam reeds aan bod in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 december 2002. Ze blijft behouden om dezelfde redenen, namelijk dat de ontwikkeling ervan gecontroleerd moet worden, aangezien dit begrip in werkelijkheid een veelheid van verschillende gebruiksmogelijkheden omvat (die een bron van hinder kunnen vormen), en die daarenboven op grond van het algemeen voorschrift 0.7 van het Gewestelijk Bestemmingsplan in alle gebieden van dit plan zijn toegelaten.

2 De wijziging van gebruik van een handelszaak in een bepaald type handelszaak – artikels 3 en 4

Deze hypothese kwam reeds aan bod in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 december 2002.

Ze blijft behouden om de ontwikkeling te controleren van deze activiteiten, waarvan de aard of de hinder die ze veroorzaken weinig compatibel zijn met de in het Gewestelijk Bestemmingsplan andere geplande functies.

Tegelijkertijd introduceert dit ontwerp verscheidene nieuwe elementen, namelijk:

- de invoering van verschillende categorieën handelszaken;
- de groepering, binnen eenzelfde categorie, van "handelszaken" waar ter plaatse voedsel en/of drank kan worden genuttigd, met uitzondering van handelszaken die deze dienst als nevenactiviteit aanbieden en ten laatste om 18.00 uur sluiten (bijvoorbeeld een boekhandel die ter plaatse voedsel en/of drank aanbiedt);
- de invoering van een specifieke categorie voor zaken met als hoofdactiviteit frituren en/of braden en/of grillen en/of wafels bakken;
- de mogelijkheid om meerdere vormen van gebruik die onder verschillende categorieën vallen te cumuleren.

De invoering van meerdere categorieën heeft tot doel de bedoelde wijziging van gebruik van een categorie naar een andere te onderwerpen aan een stedenbouwkundige vergunning, omwille van hun verschillen, aangezien het veranderen van categorie kan leiden tot andere hinder. Elke wijziging binnen eenzelfde categorie zal dan ook niet aan een stedenbouwkundige vergunning worden onderworpen.

De hergroepering van handelszaken van het type "ReCa" en de invoering van een nieuwe categorie "frituur, grillrestaurant en rotisserie" heeft tot doel deze handelszaken, gelet op hun impact op het stedelijk milieu (geluids- en/of geurhinder), aan een stedenbouwkundige vergunning te onderwerpen.

De mogelijkheid om meerdere gebruiksvormen te cumuleren, wordt verklaard door de noodzaak om het recente verschijnsel van hybride handelszaken te reguleren. Voortaan is een nieuw gebruik dat valt onder een andere categorie dan het bestaand gebruik van een handelszaak eveneens onderworpen aan een stedenbouwkundige vergunning. Het cumuleren van meerdere gebruiksmogelijkheden kan immers leiden tot extra overlast.

Daarnaast blijft in dit ontwerp een stedenbouwkundige vergunning vereist in geval van wijziging van gebruik van een handelszaak gericht op roerende goederen in een handelszaak gericht op diensten in linten van handelskernen en in met een "G" aangeduide galerijen.

Deze vereiste wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om de commerciële aantrekkingskracht ervan te behouden.

Over dit ontwerpbesluit werd een eerste raadpleging gehouden met publieke en sociaal-economische actoren zoals de Federatie Horeca Brussel en Brulocalis.

Handelszaken evolueren voortdurend en elk jaar verschijnen er nieuwe concepten. De administratieve praktijken en interpretaties verschillen vaak binnen de 19 gemeenten en het gewest. Met het oog op een meer uniforme praktijk zou een omzendbrief kunnen worden gebruikt om bepaalde interpretatiekwesties in verband met dit besluit te preciseren en te verduidelijken zonder de rechtsordering te wijzigen.

2. ADVIES

2.1 De Commissie herinnert aan haaradvies van 17 juni 2021 over de ontwerpbesluiten van de BHR Vrijstellingen en vergunningen van beperkte duur.

Bij art. 13 met betrekking tot de vrijstelling voor veranderingen van bestemming, vroeg zij zich bijvoorbeeld af waarom een specifieke vergunning vereist is voor een bijbehorende wooneenheid die deel

uitmaakt van de hoofdfunctie. Ze beklemtoonde eveneens dat in dit ontwerpbesluit de regering het begrip "bijbehorend" van het GBP-glossarium wijzigde door "geringe omvang". In het GBP staat immers een definitie van wat bijbehorend is, zonder vermelding van een percentage. In de tekst van dit ontwerpbesluit, aangepast zodat een vrijstelling voor de installatie van een kantoor kon worden opgenomen, in dit geval eigenlijk een conciërgewoning (punt 3°), wordt daarentegen een percentage bepaald van 20 %. Zoals vermeld in het GSV-punt hierboven benadrukt de Commissie dat deze wijziging van het besluit een probleem zou kunnen stellen, omdat hiervoor niet dezelfde procedures gelden als voor het GBP.

Vrijstelling inzake toeristische accommodatie

Voor 4° en 5°: de Commissie had vastgesteld dat, wat de vrijstelling voor toeristische accommodaties betreft, vanaf het ogenblik dat het ging om gastenkamers, die bijbehorend bij de wooneenheid waren, er geen verandering van bestemming plaatsvond. Het besluit 'verandering van gebruik' bepaalde echter niet een wijziging van gebruik binnen een wooneenheid. Deze artikelen waren dus niet relevant, want ze boden verduidelijking omtrent iets dat in het B.R. 'verandering van gebruik' had moeten staan.

Ook als dit uitsluitend betrekking had op de verandering van bestemming en op de bereidheid om te bepalen wat als bijbehorend dient te worden beschouwd, was de Commissie van mening dat dit meer van hetzelfde was. Ofwel moest men iets doen aan de bepaling in het B.R. 'verandering van gebruik', ofwel moest er duiding komen omtrent het begrip 'bijbehorend' in het glossarium van het GBP.

Cohousing / coliving

De Commissie stelde vast dat de medehuurkwestie niet in het ontwerpbesluit aan bod kwam, terwijl dit de gemeenten, die steeds meer met dit verschijnsel te maken krijgen, wel voor problemen stelde. Deze kwestie riep veel vragen op, met name of er al dan niet een vergunning nodig is – wordt het huis waar er medehuur plaatsvindt steeds beschouwd als een eengezinshuis? Sommige gemeenten hebben overigens niet gewacht met het opstellen van aanbevelingen en aldus een kader hiervoor te scheppen. Medehuur (collectieve of gedeelde huisvesting?) komt aan bod in verscheidene besluiten, waaronder dat van de DBDMH, die overigens een interne richtlijn hanteert op grond waarvan voor ieder gebouw met meer dan 4 kamers om zijn advies dient te worden verzocht.

Daarmee vestigde de Commissie de aandacht van de regering op de dringendheid van deze kwesties, vooral omdat hieromtrent een juridisch vacuüm bestaat en het daarom belangrijk is om een kader te scheppen voor deze nieuwe, steeds toenemende woonvormen. Daarom opperde ze dat er van het besluit betreffende werken van geringe omvang, het besluit 'verandering van gebruik', de toekomstige GSV, alsook vanwege de DBDMH, een antwoord zou komen in verband met deze nieuwe woonvormen, met name op de vragen die ze doen rijzen (bijv. de hinder die een dergelijke medehuur meebrengt, het risico op brand, de definities herzien van de begrippen huishouden, Airbnb, aparthotel, alsook het begrip woontraject volgens levensparcours, met onder andere 'coliving' dat bij veel projecten centraal staat, enz.).

Al in 2020, als we specifieke regels voor studentenhuisvesting wilden aannemen, moest het besluit "gebruikswijziging" een vergunning opleggen voor elke andere bestemming dan studentenhuisvesting.

Zie [advies GSV](#) punt 2 1.4.

Urban had bevestigd dat hierover werd nagedacht. De optie die in dit stadium werd overwogen, was een wijziging van het besluit over de wijzigingen van gebruik, dat een vergunningsverplichting zou moeten opleggen om van woningtype te veranderen, ook als het om studentenwoningen gaat.

2.2.

De Commissie stelt vast dat geen rekening werd gehouden met haar opmerkingen en dat het besluit "wijziging gebruik" beperkt blijft tot enkele toevoegingen zonder dat diepgaand wordt ingegaan op de andere genoemde aspecten.

De kabinetsvertegenwoordigers gaven aan dat de overige aspecten nog binnen de regering worden besproken, zo nodig door het scheppen van een specifiek kader van het type waarin door de ordonnantie betreffende toeristische huisvesting werd voorzien.

De Commissie is van mening dat de goedkeuring van een nieuwe transversale ordonnantie, of zelfs de oprichting van een nieuwe bestuurlijke politie om het coliving-probleem aan te pakken, de behandeling van dit verschijnsel aanzienlijk zou vertragen, terwijl sommige gemeenten, om het juridisch vacuüm op te vullen, ertoe worden gebracht dit verschijnsel op te vangen door middel van aanbevelingen, GemSV's of belastingreglementen.

Zij wijst er tevens op dat de invoering van een compensatiemechanisme (door het creëren van een equivalente oppervlakte als bij klassieke huisvesting) naar het model van wat reeds bestaat in het kader van de toepassing van het algemeen voorschrift 0.12 van het GBP, een ingewikkelde zaak zou zijn.

De Commissie betreurt dat het debat nog niet kon worden afgerond, ondanks de dringende noodzaak om deze kwesties te regelen. Integendeel, rechterlijke uitspraken hebben bevestigd dat er in de huidige situatie geen vergunning hoeft te worden aangevraagd om een woning om te bouwen voor coliving, aangezien dit een wijziging van gebruik is waarvoor geen vergunning nodig is.

Deze situatie is natuurlijk paradoxaal: het BWRO eist een vergunning om het aantal wooneenheden te wijzigen, maar niet om er 15 kamers in te bouwen, omdat dit volgens de wet een wooneenheid blijft.

Zij constateert dat het besluit niet beantwoordt aan de urgentie van dit verschijnsel, dat veel problemen veroorzaakt:

- *inzake veiligheid (en met name inzake brandveiligheid: bij gebrek aan een vergunning vereisen wijzigingen aan het pand geen advies van de DBDMH).*

Dit type woning houdt gevaren in bij brand omdat de privéruimten niet toegankelijk zijn als de bewoner niet aanwezig is. De brandweer heeft geen adequate normen. Daarnaast is er de kwestie van de verenigbaarheid van de brandnormen en het behoud van het architecturaal erfgoed.

- *Dit gaat dan om lawaai en milieuverontreiniging, en problemen in verband met de verdichting van de bewoning (parkeren of fietsen stallen).*
- *Wat het effect op de prijzen van gezinswoningen betreft: tijdens de hoorzitting in het Brussels Parlement van de hoofden van colivingbedrijven werd gewezen op het effect van coliving op de prijzen, hoeveel huurrendement een colivinggebouw kan opleveren in vergelijking met het gebruik ervan als traditionele eengezinswoning (dit rendement kan ongeveer 8 % bedragen tegenover 3 tot 4 % voor traditionele eengezinswoningen).*

Het roept de vraag op betreffende de criteria om te beoordelen of een huis al dan niet kan worden omgebouwd tot een colivingruimte. Ze beveelt aan om kennis te nemen van systemen die elders geïnstalleerd zijn (bv.: Parijs of Berlijn) waar een compensatiemechanisme werd ingevoerd (zie hierboven).

Er rijzen twee vragen:

1. *Wat is de kritische drempel voor coliving, wat is het maximaal toegestane verlies aan klassieke woningen?*

2. Wat zijn de verwachte compensaties (ofwel via stedenbouwkundige lasten, ofwel via een regel van het type van het voorschrift 0.12 van het GBP)?

De Commissie is van mening dat voorafgaande aangiftes een oplossing zouden kunnen zijn (mits een wijziging dus van het BWRO), op voorwaarde dat men zorgt voor een goed beheer daarvan.

2.3.

Wat betreft handel is de Commissie om te beginnen van oordeel dat de door het kabinet tijdens de zitting uitgesproken ambitie weliswaar duidelijk is, maar dat de formulering van de bepaling niet duidelijk en nauwkeurig genoeg is om te bepalen of voor de verandering van categorie een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning vereist is. Dit punt moet worden verduidelijkt om jurisprudentiële discussies zoals die tussen de burgerlijke en de administratieve rechterlijke instanties over het besluit van 2002 te voorkomen.

Het bepalen van de doelgroepen van handelszaken is altijd al een complexe en delicate kwestie geweest. De Commissie stelt zich vragen bij bijvoorbeeld de voorwaarden voor het meten van de effecten van de gevolgen voor de lokale leefomgeving op het gebied van mobiliteit en overlast; wat men zou kunnen integreren in het feit dat dit een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning vereist.

De definitie blijft gebaseerd op functie/gebruik. De overlast veroorzaakt door een activiteit zoals een restaurant of snackbar wordt echter in sommige gevallen vervangen door andere overlast van hetzelfde type, met name in het geval van "traiteurs" die aan huis leveren (geuroverlast en geluidsoverlast door de bezorgers).

Ten slotte stelt de Commissie zich vragen bij de relevantie van de vastgelegde categorieën. Het veranderen van een luxerestaurant in een snackbar is immers een aanzienlijke verandering qua commerciële aantrekkelijkheid en zelfs qua overlast, terwijl men in dezelfde categorie blijft en voor deze verandering van gebruik geen vergunning meer zal vereist zijn. Om elke mogelijke interpretatie te vermijden en risico's van rechtsonzekerheid te voorkomen, is de Commissie van mening dat de definitie van de verschillende activiteiten/gebruiken die onder de richtlijn vallen, nauwkeuriger moet zijn.

2.4.

Met betrekking tot de bedrijfsactiviteiten vestigt de Commissie de aandacht van de regering op het feit dat de afschaffing van de voorafgaande verplichting van een stedenbouwkundige vergunning om de categorie van de bedrijfsactiviteit te wijzigen, een probleem oplevert met betrekking tot het algemene voorschrift 0.14 van het GBP betreffende de KaTKO wanneer het gaat om activiteiten voor de productie van immateriële goederen. Deze zijn opgenomen in de berekening van het saldo van de in aanmerking komende kantoren. Door de wijziging van het gebruik naar een activiteit voor de productie van immateriële goederen kunnen ze worden opgenomen in het saldo van de KaTKO. Door deze eis te schrappen wordt ook de opname van de activiteiten voor de productie van immateriële goederen in het in aanmerking komende kantoor saldo geschrapt, waardoor het algemene voorschrift 0.14 van het GBP teniet wordt gedaan. Deze verplichting moet dan in het besluit tot wijziging van het gebruik worden gehandhaafd, althans zolang de activiteiten voor de productie van immateriële goederen tot de bedrijfsactiviteiten in de zin van het GBP en niet tot de kantooractiviteiten worden gerekend.

Hetzelfde geldt voor andere bedrijfsactiviteiten. Een logistieke activiteit veroorzaakt bijvoorbeeld niet dezelfde hinder als een activiteit die materiële diensten produceert, zonder dat dit noodzakelijkerwijs in een milieuvergunning tot uiting komt. Het lijkt dus voorbarig om de verandering van het gebruik van een categorie bedrijfsactiviteiten naar een andere niet langer aan een stedenbouwkundige vergunning te onderwerpen, althans in woongebieden, gemengde gebieden, OGSO en administratieve gebieden.

De Commissie vraagt ook wat "dark stores" precies zijn (magazijnen of keukens die door leveringsbedrijven worden gebruikt in verband met onlineverkoop): is dit een logistieke activiteit? Hoe moeten we ons de kwestie van de afhaallocaties voor de levering (logistiek) voorstellen? Hoe kunnen de verschillende hybride leverings- en opslagpraktijken meer in het algemeen in dichtere buurten worden geïntegreerd?

2.5.

Tot slot, en bovendien, plaatst de Commissie ook vraagtekens bij het criterium van een sluiting om 18.00 uur voor handelszaken die een consumptie ter plaatse van dranken en/of etenswaren als nevenactiviteit aanbieden. De relevantie van dit criterium voor de administratieve politie van stedenbouw kan in twijfel worden getrokken, maar ook wat betreft het toezicht op de naleving ervan.

Conclusie

De Commissie betreurt het dat de regering geen vooruitgang heeft geboekt op belangrijke punten als coliving.

De Commissie is van mening dat de wijziging van het gebruik impliceert dat rekening wordt gehouden met de hinder die een bepaald gebruik veroorzaakt. Zij acht het nuttig dit aspect te integreren, een motivatie te hebben en het verzoek om wijziging van het gebruik vergezeld te doen gaan van een meting van de effecten, zonder dat dit echt een effectenrapport moet zijn.

De voorgestelde nieuwe categorieën betreffen het beheer van de milieuhinder of de omkadering van het commercieel aanbod. Zij stelt dan ook vast dat de regering een stedenbouwkundig instrument gebruikt om andere zaken (milieu of commerciële aantrekkelijkheid) te beheren. Bovendien zijn de categorieën te specifiek of niet specifiek genoeg.

In sommige gevallen kan een milieuvergunning een flexibeler instrument zijn dan een stedenbouwkundige vergunning, aangezien zij beperkt is in de tijd en kan worden aangepast aan de omstandigheden en de gevolgen op het terrein.

De Commissie wijst er in ieder geval op dat moet worden gestreefd naar administratieve vereenvoudiging en dat de doelstellingen moeten worden bereikt door een flexibel beheer van de middelen.