

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2012/0236 van 12 juni 2012  
in de zaak 1011/0598/A/2/0542

*In zake:* de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Willem SLOSSE  
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Brusselstraat 59  
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

*verwerende partij*

*Tussenkomen  
de partij :*

de nv [REDACTED]  
bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Jan BOUCKAERT en Jan ROGGEN  
kantoor houdende te 1000 Brussel, Loksumstraat 25  
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 23 februari 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 9 december 2010.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wijnegem van 29 juli 2010 voorwaardelijk ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij onder voorwaarden de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het aanleggen van een parkeerzone voor klanten, het uitbreiden van het bestaande restaurant, het renoveren van de gevel en het plaatsen van uithangborden.

Het betreft een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend. De tussenkommende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 10 april 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende, verwerende en tussenkommende partij zijn schriftelijk verschenen.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

## **III. TUSSENKOMST**

De nv [REDACTED] vraagt met een op 1 april 2011 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft vastgesteld, met een beschikking van 11 april 2011, dat er grond is om het verzoek in te willigen en dat de verzoeker tot tussenkomst aangemerkt kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO voor wat betreft de behandeling van de vordering tot vernietiging.

## **IV. FEITEN**

Op 18 mei 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkommende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wijnegem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor:

- “- Aanleg terrein, parkeerzone voor cliënten*
- Uitbreiding bestaand handelsgebouw, restaurant*
- Gevelrenovatie en plaatsen van uithangborden”*

Met betrekking tot het betrokken perceel kan volgende voorgeschiedenis worden geschetst:

- Op 2 december 1993 wordt er een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een [REDACTED]-restaurant;
- Vervolgens wordt het uitbreiden van het restaurant voorwaardelijk vergund op 14 mei 1998. Deze vergunning is evenwel volgens de verzoekende partij vervallen;
- Tot slot wordt op 8 november 2007 het verbreden van de bestaande inrit/uitrit met verdere overwelling van de gracht voorwaardelijk vergund.

Het perceel is, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan ‘Antwerpen’, gelegen in een gebied bestemd voor ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen met als overdruk een reservatie- of erfdienstbaarheidsgebied.

Het perceel is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Het Agentschap Wegen en Verkeer, district Antwerpen brengt op 17 juni 2010 een ongunstig advies uit gezien de werken zich deels bevinden in een reservatiestrook. Op 28 juni 2010 wordt meegedeeld dat een gunstig advies kan worden verleend indien een akte van meerwaarde wordt onderschreven door de bouwheer. Een eenzijdige verbintenis tot afstand van meerwaarde wordt door de tussenkomende partij onderschreven op 19 oktober 2010.

De opdrachthoudende vereniging Pidpa brengt op 28 mei 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Petrochemical Pipeline Services brengt op 5 juli 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Elia Noord brengt op 10 juni 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De brandweer van Antwerpen brengt op 3 juni 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Op 17 juni 2010 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wijnegem het volgende standpunt in:

“ ...

**korte inhoud van de aanvraag**

*Het betreft de uitbreiding van het bestaande restaurant met:*

- *een duplex gebruikersruimte gelegen op gelijkvloers en 1<sup>e</sup> verdieping;*
- *een personeelsruimte + koele bergingen.*

*Om de uitbreiding van het restaurant mogelijk te maken wordt de bestaande carwash afgebroken. De ontstane ruimte wordt aangelegd als parkeerterrein voor wagens en fietsen.*

*Een wadi wordt op het terrein voorzien (buffervoorziening hemelwater).*

...

**overeenstemming met de geldende wettelijke en reglementaire voorschriften**

1. *overeenstemming project met bestemming 'gebied bestemd voor ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen' volgens het gewestplan Antwerpen – K.B. 03.10.1979*

*Het restaurant wordt aanzien als een complementair bedrijf dat nuttig is/ten dienste kan staan voor de talrijke aanwezige industriële of ambachtelijke bedrijven in de onmiddellijke omgeving.*

...

*Het feit dat het restaurant als complementair werd aanzien blijkt ook uit de vermelde historiek van afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen.*

*Er kan dus – rekening houdende met het voorgaande – in alle redelijkheid worden geoordeeld dat voorliggende stedenbouwkundige aanvraag verenigbaar is met de bestemming 'gebied bestemd voor ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen' volgens het gewestplan Antwerpen – K.B. 03.10.1979.*

...

## **Beoordeling van een goede plaatselijke ruimtelijke ordening**

### **1. inplanting – vormgeving – materiaalgebruik**

Het betreft de uitbreiding van een bestaand restaurant. Gelet op de bestaande situatie wordt de inplanting van het nieuwbouwgedeelte als logisch ervaren. De uitbreiding aan de zuidzijde van het bestaande restaurant, laat tevens toe het perceel optimaal te benutten (cfr. parkeervoorzieningen, groenvoorzieningen, buffervoorzieningen voor hemelwater).

Naar vormgeving wordt er aangesloten op het bestaande (balkvormige volume). De duplex verbruikersruimte op gelijkvloers en 1<sup>e</sup> verdieping maakt dat het nieuwbouwgedeelte een grotere hoogte krijgt als het bestaande en zodoende nauwer aansluit bij dat van zijn overbuur en aansluitend KMO-gebied.

Het 'stapelen' van de 'verbruikersruimte' leidt tot een compacter volume en dus minder grondinname. Dit maakt dat er nog voldoende ruimte overblijft op het terrein om de nodige parkeerplaatsen, buffervoorzieningen voor hemelwater en groenvoorzieningen te voorzien.

Bovendien zorgt het wegnemen van het bestaande ornamentaal piramidaal dak voor een meer hedendaagse sobere vormgeving.

....

Er kan dus in alle redelijkheid worden geoordeeld dat naar inplanting en vormgeving & materiaalgebruik (integratie nieuwbouwvolume in het bestaande) voorliggend ontwerp de goede ruimtelijke ordening waarborgt.

### **2. ontsluiting – parkeerplaatsen**

Aan de ontsluiting van het terrein wordt niets gewijzigd. De bestaande in- en uitrit - gelegen langs de [REDACTED] – blijft ongewijzigd.

In totaal worden 37 parkeerplaatsen voorzien op het terrein. Volgens 'verklarende nota' (zie dossier) zal het restaurant maximaal 150 zitplaatsen kunnen voorzien. Dit betekent dat bij maximale betzetting er een tekort is aan parkeerplaatsen op het eigen terrein als iedereen met de auto zou komen en op hetzelfde ogenblik. Dit zal uiteraard niet het geval zijn. Het college van burgemeester en schepenen kan akkoord gaan met de 37 parkeerplaatsen die thans voorzien worden omwille van volgende redenen:

- een te veel aan parkeerplaatsen zou te weinig ruimte laten voor de andere voorzieningen op het terrein (groenvoorzieningen, voorzieningen voor opvang van hemelwater);
- zoals in de 'verklarende nota' staat te lezen bestaat het personeel hoofdzakelijk uit studenten die als alternatief ook met de bus, motorfiets of fiets kunnen komen. Dit geldt ook voor de bezoekers die volgens de 'verklarende nota' tot 70% uit jongeren bestaat;
- het betreft hier een complementair bedrijf, gevestigd in de onmiddellijke nabijheid van industrieterreinen. Dit betekent dat werknemers van deze omliggende bedrijventerreinen makkelijk te voet of per fiets naar dit restaurant kunnen komen;
- het bezoeken van een restaurant als deze gebeurt vaak in familie- en/of vriendenkring (cfr. men zit niet alleen in de auto);
- het terrein kan eventueel nog plaats bieden aan een beperkt aantal bijkomende parkeerplaatsen in de aanwezige groenzones. Dit kan alleen indien het absoluut noodzakelijk is, rekening houdende met onder meer de aanwezige pijpleidingen op het terrein.

Er kan dus in alle redelijkheid worden geoordeeld dat naar ontsluiting en aantal parkeerplaatsen toe er naar een evenwicht is gezocht, zodat de goede ruimtelijke ordening van het geheel worde gewaarborgd.

3. groenvoorzieningen – uithangborden

...

4. conclusie

*Er kan in alle redelijkheid – rekening houdende met het voorgaande – worden geoordeeld dat voorliggend ontwerp de goede ruimtelijke ordening waarborgt.*

*De ligging van het restaurant maakt dat - zoals dat in het verleden ook al het geval was (zie historiek vergunningen) – deze bestemming complementair is met de bestemming 'industriegebied'.*

*Het dossier is volledig.*

**uiteindelijk advies met eventuele lasten en/of voorwaarden**

*GUNSTIG onder de volgende voorwaarden: ...*

*...”*

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 19 juli 2010 een ongunstig advies met de volgende overwegingen:

*“ ...*

*De aanvraag handelt over de aanleg van een parking en het uitbreiden van een bestaand gebouw en het renoveren van de gevel en het plaatsen van een uithangbord.*

*Het goed ligt in het gewestplan Antwerpen. (Koninklijk besluit van 3 oktober 1979).*

*De gebieden bestemd voor **ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen** zijn mede bestemd voor kleine opslagplaatsen van goederen, gebruikte voertuigen en schroot, met uitzondering van afvalproducten van schadelijke aard (artikel 8 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen).*

*De **reservatie- en erfdienstbaarheidsgebieden** zijn die gebieden waar perken kunnen worden gesteld aan de handelingen en werken, teneinde de nodige ruimten te reserveren voor de uitvoering van werken van openbaar nut, of om deze werken te beschermen of in stand te houden.*

*...*

*Aangezien de aanvraag niet complementair is aan deze zones dient de aanvraag als een zonevreemde beschouwd te worden.*

*Bijgevolg dient deze te voldoen aan de voorwaarde die gesteld worden in 4.4.16 en 4.4.19:*

*...*

*Er kan gesteld worden dat de aanvraag in strijd is met het gewestplan en niet voldoet aan art. 4.4.16 en 4.4.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

*Bijgevolg dient er een **ongunstig advies** verleend te worden voor de aangevraagde werken.*

*...”*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wijnegem weigert op 29 juli 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij met verwijzing naar het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 27 augustus 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen brengt op 20 september 2010 een ongunstig advies uit.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van onbekende datum om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van volgende overwegingen:

“ ...

**LEGALITEIT: niet OK**

*Overeenstemming:*

- *gewestplan: wel*
- *verordeningen: niet*
- *vlaamse codex: niet*
- *uitvoeringsbesluiten: wel*
- *sectorwetgeving: niet*

**Toelichting:**

*De aanvraag is deels gelegen in de reservatiestrook voor eventuele aanleg van de A102 en de bijkomende spooraansluiting voor de Antwerpse haven. Een stedenbouwkundige vergunning kan niet worden verleend voor het bouwen van een constructie in een reservatiestrook overeenkomstig art. 4.3.8 §2 VCRO. Uit het ongunstig advies van de bevoegde instantie, in casu het Agentschap voor Wegen en Verkeer, blijkt dat momenteel de mogelijkheid onderzocht wordt tot aanwending van deze reservatiestrook voor de verbetering van de mobiliteit rond Antwerpen.*

*Een stedenbouwkundige vergunning wordt eveneens geweigerd wanneer niet is voldaan aan de bij of krachtens de wet of het decreet gestelde regelen betreffende toegang van personen met een functiebeperking tot openbare wegen en tot voor het publiek toegankelijke onroerende goederen overeenkomstig art. 4.3.7 VCRO.*

*De uitbreiding betreft in feite het omvormen van een drive-in restaurant tot een restaurant met eetgelegenheid en sanitair voor bezoekers. Vermits het sanitair blok op zich niet voldoet aan de normen inzake toegankelijkheid, de toegangsweg onvoldoende breed is, geen toegankelijke parking voorzien wordt en de toegankelijkheid in het algemeen ongunstig wordt geëvalueerd (...), kan de aanvraag voor een publiek toegankelijke horecagelegenheid niet gunstig worden beoordeeld en dient de vergunning geweigerd te worden. De plannen dienen gewijzigd te worden. Vermits de aanvraag tot uitbreiding precies deze zaken inhoudt, betreft het een essentiële wijziging van de bouwplannen.*

**GOEDE RO: voorwaardelijk OK**

**Toelichting:**

*De uitbreiding sluit aan op het bestaande dakvolume. De grotere hoogte van het nieuwe volume met duplex sluit aan bij de bestaande bebouwing in het KMO-gebied. Het hoger bouwen leidt tot een compact volume en optimaal ruimtegebruik. Op het terrein blijft nog voldoende ruimte over voor parking, buffervoorzieningen voor hemelwater en groenvoorzieningen. Bovendien zorgt het nieuwe dak ter vervanging van het bestaande piramidaal dak voor een meer sobere vormgeving. Naar vormgeving en materiaalgebruik brengt voorliggend ontwerp de goede ruimtelijke ordening niet in gedrang.*

*De ontsluiting van het terrein blijft ongewijzigd. De bestaande carwash wordt afgebroken ten behoeve van een parking met 37 parkeerplaatsen. Dit lijkt ontoereikend voor een restaurant met max. 150 zitplaatsen. Nochtans zullen deze niet allemaal tegelijkertijd en met de auto naar het restaurant komen. Gezien het merendeel van de bezoekers of de jongeren, of personeel van de omgevende bedrijven betreft, zullen deze voornamelijk per fiets of te voet hier naartoe komen. Indien toch per auto, zullen meerdere personen per auto naar het restaurant komen. Het gemeentebestuur geeft tevens de voorkeur aan groene en andere voorzieningen op het terrein ipv. enkel parkeerplaatsen. Dit standpunt kan bijgetreden worden.*

*De groenvoorzieningen in combinatie met de infiltratievoorzieningen (wadi) zorgen voor een verbeterde inbedding van het restaurant met parking. Er worden geen bomen gerooid en bijkomend heesters en 2 hoogstammige bomen aangeplant. Het gemeentebestuur legt als voorwaarde op dat deze aangeplant dienen te worden conform de adviezen van Elia (hoogspanningslijn) en Petrochemical Pipeline Services (pijpleidingen), in het eerstvolgende plantseizoen na voltooiing van de werken en ook onderhouden moet worden.*

*De uithangborden worden aangebracht tegen het restaurantgebouw en zijn in relatie en in verhouding tot de bebouwing.*

*...*

Op 21 oktober 2010 brengt het Centrum voor Toegankelijkheid een voorwaardelijk gunstig advies uit, nadat de tussenkomende partij de plannen heeft aangepast.

De verwerende partij besluit in zitting van 21 oktober 2010 om een uitspraak over het administratief beroep van de tussenkomende partij te verdagen en aan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een aanvullend verslag te vragen.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn aanvullend verslag van onbekende datum om het beroep voorwaardelijk in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen overeenkomstig de in beroep aangepaste plannen, en dit op grond van volgende overwegingen:

*“ ...*

*In zitting van 21 oktober 2010 behandelde uw college onderhavig bouwberoep dat het uitbreiden van een bestaand █████-restaurant, de gevelrenovatie en het plaatsen van uithangborden als voorwerp had.*

*Uw college verdaagde het beroep voor aanvullend verslag omdat door de gemeente een eerder voorwaardelijk gunstig advies (mits afstand van meerwaarde) van AWV overgemaakt.*

*Per mail heeft het agentschap voor Wegen en Verkeer laten weten dat een gunstig advies kan gegeven worden nadat er voorafgaandelijk een akte van afstand van meerwaarde wordt onderschreven door de bouwheer.*

*Een ondertekende eenzijdige verbintenis tot afstand van meerwaarde vanwege █████ Restaurants werd op 19 oktober 2010 bijgebracht.*

*Ondertussen werden naar aanleiding van het eerder op 20 september 2010 uitgebrachte ongunstige advies van het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen de*

*plannen ook aangepast zodat het Centrum voor Toegankelijkheid op 21 oktober 2010 voorwaardelijk gunstig advies heeft uitgebracht, zoals aanwezig in bijlage. Deze voorwaarden dienen dan ook strikt nageleefd te worden.*

*Voorgesteld wordt om het beroep van [REDACTED] Restaurants voorwaardelijk in te willigen en vergunning te verlenen overeenkomstig de in beroep aangepaste plannen, mits naleving van het voorwaardelijk gunstig advies van het Centrum voor Toegankelijkheid dd. 21 oktober 2010 en onder de volgende voorwaarden van het preadvies van het college van burgemeester en schepenen van Wijnegem dd. 17 juni 2010:*

*...*

*Er wordt geoordeeld – rekening houdend met de historiek – dat het ontwerp de goede ruimtelijke ordening waarborgt. De ligging van het restaurant maakt dat – zoals in het verleden het geval was – deze bestemming complementair is met de bestemming industriegebied.*

*...”*

Na de hoorzitting van 18 oktober 2010, beslist de verwerende partij op 9 december 2010 om het beroep voorwaardelijk in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen overeenkomstig de gewijzigde plannen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

*“ ...*

*Volgens het vastgestelde gewestplan van Antwerpen (goedgekeurd bij KB van 3 oktober 1979) situeert de aanvraag zich in KMO-gebied, reservatie- en erfdienstbaarheidsgebied en industriegebied.*

*...*

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

*De aanvraag betreft de uitbreiding van een bestaand en vergund [REDACTED]-restaurant. De oprichting van het restaurant werd vergund in 1993, de uitbreiding in 1998. Beide vergunningen werden verleend op eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar die stelde dat de aanvraag in overeenstemming is met de voorschriften van het vastgestelde gewestplan.*

*In deze vergunningen werd steeds geoordeeld dat het restaurant wordt aanzien als een complementair bedrijf ten dienste van de aanwezige industriële en ambachtelijke bedrijven in de omgeving. KMO-gebieden zijn immers een aanvullende aanduiding van de industriegebieden waarin tevens complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven worden toegelaten. Op basis van de vergunningstoestand en het rechtszekerheidsbeginsel wordt met voorliggend ontwerp ook redelijkerwijze van uitgegaan dat het een complementair dienstverlenend bedrijf betreft.*

*Bovendien bestaat de mogelijkheid tot clichering voorzien in art. 4.4.9 VCRO, waarin gesteld wordt dat het aangevraagde kan vergund worden op grond van de voor de categorie van gebiedsaanduiding ‘bedrijvigheid’ bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage van het uitvoeringsbesluit dd. 11 april 2008. Een bedrijfsrestaurant valt hieronder.*

*Voor wat betreft de ligging in reservatiestrook wordt verwezen naar het advies van de hiervoor bevoegde adviesinstantie. (zie verder).*



*De aanvraag is deels gelegen in de reservatiestrook voor eventuele aanleg van de A102 en de bijkomende spooraansluiting voor de Antwerpse haven. Een stedenbouwkundige vergunning kan hier volgens het advies van het Agentschap van Wegen en Verkeer (cfr. e-mail van 28 juni 2010) worden verleend voor het bouwen van een constructie in een reservatiestrook, indien voorafgaandelijk een akte van afstand van meerwaarde wordt onderschreven door de bouwheer. Dit dient dan ook als voorwaarde opgelegd te worden.*

*De adviezen van de brandweer, het Centrum voor Toegankelijkheid, Petrochemical Pipeline Services ivm. de pijpleiding en Elia Noord ivm. de hoogspanningslijn dienen strikt te worden nageleefd.*

*De aanvraag dient getoetst aan haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.*

*De uitbreiding sluit aan op het bestaande balkvolume. De grotere hoogte van het nieuwe volume met duplex sluit aan bij de bestaande bebouwing in het KMO-gebied. Het hoger bouwen leidt tot een compact volume en optimaal ruimtegebruik. Op het terrein blijft nog voldoende ruimte over voor parking, buffervoorzieningen voor hemelwater en groenvoorzieningen. Bovendien zorgt het nieuwe dak ter vervanging van het bestaande piramidaal dak voor een meer sobere vormgeving. Naar vormgeving en materiaalgebruik brengt voorliggende ontwerp de goede ruimtelijke ordening niet in gedrang.*

*De ontsluiting van het terrein blijft ongewijzigd. De bestaande carwash wordt afgebroken ten behoeve van een parking met 37 parkeerplaatsen. Dit lijkt ontoereikend voor een restaurant met max. 150 zitplaatsen. Nochtans zullen deze niet allemaal tegelijkertijd en met de auto naar het restaurant komen. Gezien het merendeel van de bezoekers of jongeren, of personeel van de omgevende bedrijven betreft, zullen deze voornamelijk per fiets of te voet hier naartoe komen.*

*Indien toch per auto, zullen meerdere personen per auto naar het restaurant komen. Het gemeentebestuur geeft tevens de voorkeur aan groene en andere voorzieningen op het terrein ipv. enkel parkeerplaatsen. Dit standpunt kan bijgetreden worden.*

*De groenvoorzieningen in combinatie met de infiltratievoorzieningen (wadi) zorgen voor een verbeterde inbedding van het restaurant met parking. Er worden geen bomen gerooid en bijkomend heesters en 2 hoogstammige bomen aangeplant. Het gemeentebestuur legt als voorwaarde op dat deze aangeplant dienen te worden conform de adviezen van Elia (hoogspanningslijn) en Petrochemical Pipeline Services (pijpleidingen), in het eerstvolgende plantseizoen na voltooiing van de werken en ook onderhouden moet worden.*

*De uithangborden worden aangebracht tegen het restaurantgebouw en zijn in relatie en in verhouding tot de bebouwing*

*...*

#### **Algemene conclusie**

***De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen op voorwaarde dat de adviezen van de brandweer, het Centrum voor Toegankelijkheid, Petrochemical Pipeline Services, Elia Noord en Pidpa-HidroRio strikt worden gevolgd.***

***De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard, conform het voorwaardelijk gunstig preadvies van het college van burgemeester en schepenen.***

*...*

De stedenbouwkundige vergunning wordt door de verwerende partij verleend met een aantal voorwaarden, waaronder de strikte opvolging van het advies van het Centrum voor Toegankelijkheid van 21 oktober 2010.

Dit is de bestreden beslissing.

De nv [REDACTED] heeft tegen deze beslissing eveneens beroep ingesteld bij de Raad. Deze zaak is bij de Raad gekend onder het rolnummer 1011/0661/A/2/0584.

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

### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De bestreden beslissing werd, zo blijkt uit de stukken van het dossier, aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 21 januari 2011.

Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, met een aangetekende brief van 23 februari 2011, is dus tijdig.

### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij**

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikte op grond van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO, in de versie zoals het bestond ten tijde van het indienen van het inleidend verzoekschrift, over het rechtens vereiste belang om een vordering in te stellen bij de Raad.

Door in de VCRO te bepalen dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar het beroep bij de Raad aanhangig kan maken, heeft de decreetgever hem niet enkel van rechtswege belanghebbende en procesbekwaam gemaakt, maar tevens de procesbevoegdheid gegeven om in die hoedanigheid zelf voor de Raad de vordering tot vernietiging in te leiden.

Het decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de VCRO inzake de beroepsmogelijkheden (hierna genoemd het decreet van 18 november 2011), heeft geen invloed op de hangende gedingen.

Het decreet van 18 november 2011 kent immers de beslissingsbevoegdheid voor het **instellen van het jurisdictioneel beroep** bij de Raad toe aan de leidend ambtenaar en treedt in werking op 29 december 2011. Voor alle vóór 29 december 2011 ingestelde jurisdictionele beroepen bij de Raad, blijven de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren hun belang en hun hoedanigheid behouden. Deze gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren, hoewel onder hiërarchisch gezag van de leidend ambtenaar en door deze ook aangesteld als gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, handelden autonoom en putten hun procesbekwaamheid uit de VCRO én hun procesbevoegdheid rechtstreeks uit artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO. Zij blijven deze procesbekwaamheid en procesbevoegdheid behouden tot bij de uitspraak over het ingestelde beroep.

## VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

### A. Eerste middel

#### *Standpunt van de partijen*

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 8 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna genoemd het Inrichtingsbesluit), van de artikelen 7 en 8 van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van de artikelen 4.4.16 en 4.4.19 VCRO, van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert aan dat het voorwerp van de aanvraag, zijnde de uitbreiding van een bestaand gebouw, niet past in het gebied voor ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen. Zij licht dit toe als volgt:

*“ ...*

*De constructie, waarvan in de voorliggende aanvraag een uitbreiding wordt gevraagd, betreft een [REDACTED] hamburgerrestaurant.*

*Dit hamburgerrestaurant is een onderdeel van een grote keten van hamburgerrestaurants, die allemaal ressorteren onder [REDACTED] NV, de aanvrager.*

*Het betreft hier aldus een vestiging van een miljoenenbedrijf, hetgeen geenszins onder de definitie van “ambachtelijk” of “kleine en middelgrote onderneming” valt.*

*3.*

*Echter is vooral de aard van de activiteiten die de aanvrager ontplooit strijdig met de bestemmingsvoorschriften.*

*a.*

*Het betreft hier immers de uitbating van een hamburgerrestaurant, hetgeen zonder twijfel een zuiver commerciële activiteit is: het verkopen van hamburgers en aanverwanten aan klanten.*

*Het gaat bovendien om een “drive-in” restaurant, wat de zuiver commerciële functie eveneens onderlijnt: men kan gewoon langsrijden en een maaltijd kopen en meenemen.*

*...”*

De verzoekende partij voert aan dat het hamburgerrestaurant ook geen complementair dienstverlenend bedrijf is. De verzoekende partij verwijst hiervoor naar artikel 7 van het Inrichtingsbesluit waarin limitatief enkele complementaire bedrijven worden opgesomd.

Volgens de verzoekende partij is het [REDACTED]-restaurant echter geen collectief restaurant omdat het fysiek niet nauw aansluit bij de bestaande industriële bedrijven, het restaurant als primair doel heeft hamburgers aan iedereen te verkopen, niet enkel aan de werknemers van bepaalde bedrijven en het restaurant niet nuttig of noodzakelijk is voor de goede werking van de industriële of ambachtelijke bedrijven in de buurt. Volgens de verzoekende partij is een collectief restaurant bedoeld voor de werknemers van een specifiek bedrijf en staat er, minstens functioneel, nooit los van.

De verzoekende partij stelt dat de mogelijkheid tot clichering niet kan worden toegepast omdat het [REDACTED]-restaurant geen gemeenschappelijk bedrijfsrestaurant is, het geen deel uitmaakt van een bepaald bedrijf en zich ook niet uitsluitend richt op de werknemers van een bepaald bedrijf. In die zin kan volgens de verzoekende partij geen gebruik gemaakt worden van een afwijking van het bestemmingsvoorschrift op grond van artikel 4.4.9 VCRO.

De verzoekende partij stelt dat het [REDACTED]-restaurant, gelet op de omvang van het bedrijf, de zuiver commerciële functie en het niet-collectieve karakter, een zonevreemde constructie is, en dat uitbreidingen en/of veranderingen dienen te worden aangevraagd conform de artikelen 4.4.16 en 4.4.19 VCRO.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij de motiveringsplicht schendt in verband met de planologische beoordeling van het aangevraagde en overweegt:

“ ...

*Een zorgvuldige overheid die moet oordelen over de verenigbaarheid van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning met de planologische bestemming, dient de situatie steeds in concreto te onderzoeken in het licht van de huidige regelgeving en het huidige beleid.*

*Aldus kon de Deputatie niet redelijkerwijze voor de motivering volstaan met een verwijzing naar een vergunning van 18 jaar geleden. De Deputatie motiveert niet waarom de redenering achter die vergunning in het licht van de huidige regelgeving en het huidige beleid nog stand zou kunnen houden.*

*De Deputatie verwijst eveneens naar de zogenaamde “clichering” in artikel 4.4.9 VCRO. Hierboven werd reeds aangetoond dat de mogelijkheid tot “clichering” inderdaad bestaat voor gemeenschappelijke bedrijfsrestaurants, maar dat het restaurant in kwestie geenszins zulk bedrijfsrestaurant is.*

...”

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend.

De tussenkomende partij stelt in haar schriftelijke uiteenzetting dat het [REDACTED]-restaurant een collectief restaurant is. Zij licht dit toe als volgt:

“ ...

*Er is vooreerst op te merken dat het niets uitmaakt of de inrichting eigendom is van een multinationale onderneming of niet. Om te weten of een bedrijfsvestiging verenigbaar is met de bestemming “KMO-gebied” telt enkel de schaal en de omvang van de inrichting zelf, niet van de onderneming die er eigenaar van is.*

...

*Het Inrichtingsbesluit omschrijft vooreerst niet wat onder “collectief restaurant” dient te worden verstaan. Er kan redelijkerwijs aangenomen worden dat het gaat om eet- en drankgelegenheden die zich uitdrukkelijk richten op de bediening van personeelsleden van de industriële en ambachtelijke bedrijven in de omgeving.*

*Dat is, zoals uiteengezet in het feitenrelaas, het geval. Tussenkomende partij voorziet immers in een beleid dat gericht is op dienstverlening aan het personeel van de (semi-)industriële en ambachtelijke bedrijven uit de omgeving. Met het oog daarop voorziet zij in een “[REDACTED] pro pass” voor deze personen*

...

*Het is dus niet omdat willekeurige voorbijrijdende klanten ook van het [REDACTED] restaurant gebruik kunnen maken, dat daaruit af te leiden is dat het restaurant niet meer als complementair te beschouwen is.*

*...*

*Bovendien, en niet in het minst, zijn de werken die het voorwerp uitmaken van de bestreden vergunning, er precies op gericht om de dienstverlening aan de personeelsleden van de (semi)-industriële en ambachtelijke bedrijven van het KMO-gebied, reservatie- en erfdienstbaarheidsgebied en industriegebied uit de omgeving, te optimaliseren. De vergunde werken zijn er precies op gericht om voor het cliënteel van de omgeving een verbruikszaal te bouwen die er nu niet is. Dit is in overeenstemming met de bestemming KMO-gebied, reservatie- en erfdienstbaarheidsgebied en industriegebied. De inrichting zal na de uitvoering van de werken dus geenszins kunnen gelijkgesteld worden aan een gewone drive-in [REDACTED].*

*Bijgevolg stelt de bestreden beslissing terecht dat het [REDACTED] restaurant van tussenkomende partij kwalificeert als een collectief restaurant zoals bedoeld in het Inrichtingsbesluit.*

*...”*

De tussenkomende partij stelt dat het begrip “complementaire dienstverlenende bedrijven” in het verleden steeds op ruime wijze werd geïnterpreteerd en dat op grond van het vertrouwensbeginsel daardoor niet zonder geldige reden van deze ruime interpretatie kan worden afgestapt.

Met betrekking tot de mogelijkheid tot clichering stelt de tussenkomende partij dat de verwerende partij wel naar de toepassing van artikel 4.4.9 VCRO kon verwijzen omdat de beoogde werken tot doel hebben de vestiging aantrekkelijker te maken voor het personeel van de industriële en ambachtelijke bedrijven in de omgeving en omdat de activiteiten van de inrichting wel degelijk gericht zijn op de personeelsleden van die industriële en ambachtelijke bedrijven. Het [REDACTED]-restaurant kan volgens de tussenkomende partij dan ook wel beschouwd worden als een “gemeenschappelijk bedrijfsrestaurant” zoals bepaald in het besluit van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In haar toelichtende nota voegt de verzoekende partij geen nieuwe elementen toe aan haar betoog omtrent dit middel.

### *Beoordeling door de Raad*

#### *1.*

Er wordt niet betwist dat het voorwerp van de stedenbouwkundige aanvraag betrekking heeft op de uitbreiding van een bestaand handelsgebouw, een gevelrenovatie, het plaatsen van uithangborden en de aanleg van een parkeerterrein.

Het staat ook niet ter discussie dat het bestaand handelsgebouw gelegen is in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, met als overdruk een reservatie- en erfdienstbaarheidsgebied.

In de bestreden beslissing wordt verwezen naar de historiek van het bestaand handelsgebouw, dat de tussenkomende partij omschrijft als een op heden fungerend “take-away restaurant”.

De historiek gaat terug tot in 1993 met de voorwaardelijke vergunning voor de bouw van de drive-in. In 1998 zou er een voorwaardelijke vergunning verleend zijn voor een uitbreiding, maar deze vergunning zou volgens de verzoekende partij vervallen zijn.

2.

De verzoekende partij betwist de verenigbaarheid van de aanvraag met de planologische bestemming van het gebied, in het bijzonder het gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen. Zij betwist dat het [REDACTED] restaurant een collectief restaurant zou zijn en also een complementair dienstverlenend bedrijf zou zijn.

Volgens artikel 4.3.1, §1 VCRO wordt een stedenbouwkundige vergunning geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met enerzijds de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken, en anderzijds, met de goede ruimtelijke ordening.

Voor wat betreft de verenigbaarheid van de aanvraag met de stedenbouwkundige voorschriften, volgt uit de samenlezing van artikel 1.1.2, 9° en artikel 7.4.4, §1 VCRO dat de voorschriften van het gewestplan verordenende kracht hebben en dit tot wanneer zij worden vervangen.

De in het Inrichtingsbesluit neergeschreven voorschriften zijn bestemmingsvoorschriften, zoals bedoeld in artikel 4.4.1, 1° VCRO: *“in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemmingsgebieden, in de zin van artikel 1, §1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen”*.

Deze bestemmingsvoorschriften uit het Inrichtingsbesluit hebben dus eveneens verordenende kracht.

3.

Artikel 8 van het Inrichtingsbesluit bepaalt onder meer het volgende:

*“2.1. Voor de industriegebieden kunnen de volgende nadere aanwijzingen worden gegeven:*

*...*

*2.1.3. de gebieden voor ambachtelijke bedrijven en de gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen. Deze gebieden zijn mede bestemd voor kleine opslagplaatsen van goederen, gebruikte voertuigen en schroot, met uitzondering van afvalprodukten van schadelijke aard.”*

Het bestaand [REDACTED]-restaurant als “drive-in” of “take-away restaurant” is geen ambachtelijk bedrijf of kleine of middelgrote onderneming. Dit wordt niet betwist.

De gebieden voor ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen maken deel uit van de industriegebieden.

In artikel 7 van het Inrichtingsbesluit wordt tevens nog het volgende gesteld met betrekking tot de industriegebieden:

*“Tevens worden in deze gebieden complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, namelijk: bankagentschappen, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop”*

4.

De bindende en verordenende kracht van het vigerende gewestplan en de daarmee overeenstemmende voorschriften uit het Inrichtingsbesluit brengt mee dat de vergunningverlenend bestuursorgaan ook bij het beoordelen van een aanvraag die slechts een uitbreiding of een beperkte verbouwing van een bouwwerk tot voorwerp heeft, nagaat of de

bestemming van dit bouwwerk overeenstemt met de planologische voorschriften, maar tevens of het bestaande bouwwerk, met de uitbreiding of na uitvoering van de verbouwingen, nog thuishoort in het bepaalde bestemmingsgebied. Het onderzoek van de aard van de uit te voeren werken en de invloed daarvan op het bestemmingsgebied zijn doorslaggevend in het onderzoek naar de planologische verenigbaarheid met de bestemming.

5.

In de bestreden beslissing wordt met betrekking tot de planologische verenigbaarheid gesteld dat de aanvraag principieel in overeenstemming is met de planologische bestemming van het gewestplan. De bestreden beslissing oordeelt als volgt:

“ ...

*De aanvraag betreft de uitbreiding van een bestaand en vergund [REDACTED]-restaurant. De oprichting van het restaurant werd vergund in 1993, de uitbreiding in 1998. Beide vergunningen werden verleend op eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar die stelde dat de aanvraag in overeenstemming is met de voorschriften van het vastgestelde gewestplan.*

*In deze vergunningen werd steeds geoordeeld dat het restaurant wordt aanzien als een complementair bedrijf ten dienste van de aanwezige industriële en ambachtelijke bedrijven in de omgeving. KMO-gebieden zijn immers een aanvullende aanduiding van de industriegebieden waarin tevens complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven worden toegelaten. Op basis van de vergunningstoestand en het rechtszekerheidsbeginsel wordt met voorliggend ontwerp ook redelijkerwijze van uitgegaan dat het een complementair dienstverlenend bedrijf betreft.*

...”

Naast deze eerste vaststelling, vervolgt de bestreden beslissing:

“ ...

*Bovendien bestaat de mogelijkheid tot clichering voorzien in art. 4.4.9 VCRO, waarin gesteld wordt dat het aangevraagde kan vergund worden op grond van de voor de categorie van gebiedsaanduiding ‘bedrijvigheid’ bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage van het uitvoeringsbesluit dd. 11 april 2008. Een bedrijfsrestaurant valt hieronder.*

...”

6.

De Raad stelt vast dat geen der partijen de voorgaande vergunningen voorlegt en dat deze ook niet in het administratief dossier aanwezig zijn. Hiermee wordt aan de Raad elk wettigheidstoezicht op de voorgaande vergunningstoestand ontnomen.

Met deze vaststelling is het ook duidelijk dat de verwerende partij haar oordeel onmogelijk op basis van juiste feitelijke en juridische gegevens kon nemen, waar zij verwijst naar voorgaande vergunningen en voorgaande adviezen van de gemachtigde ambtenaar om daaruit de planologische overeenstemming met de gewestplanbestemming af te leiden.

Deze gebrekkige motivering gaat zelfs nog verder aangezien de verwerende partij het restaurant van de tussenkomende partij omschrijft als een complementair dienstverlenend bedrijf omdat dit in de voorgaande vergunningen eveneens zo zou beoordeeld zijn geweest, terwijl de tussenkomende partij erkent dat het vroeger louter een “drive-in” was. De Raad leidt daaruit af dat de verwerende het aangevraagde niet aan een eigen beoordeling heeft onderworpen wat betreft de planologische verenigbaarheid met de gewestplanbestemming.

De door de verwerende partij gegeven motivering is derhalve gebrekkig en verwijst onterecht naar het rechtszekerheidsbeginsel.

Daarenboven is de motivering van de verwerende partij tegenstrijdig. Immers, zodra zij de planologische verenigbaarheid met het gewestplan heeft vastgesteld op grond van de artikelen 7 en 8 van het Inrichtingsbesluit, is het tegenstrijdig de aangevraagde werken ook toelaatbaar te verklaren op grond van artikel 4.4.9 VCRO. Dit artikel voorziet immers in een afwijkmogelijkheid op de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.

Aangezien artikel 7.2.0. van het Inrichtingsbesluit een limitatieve lijst van complementaire dienstverlenende bedrijven voorziet, kan via artikel 4.4.9 VCRO geen afbreuk gedaan worden aan het limitatief karakter van deze lijst, ook al zou men kunnen voorhouden dat deze lijst door het verstrijken van de jaren “verouderd” is.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Overige middelen**

De Raad gaat niet over tot een onderzoek van de overige middelen, aangezien deze geen aanleiding kunnen geven tot een ruimere vernietiging.



## OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt ontvankelijk en gegrond verklaard.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 9 december 2010, waarbij aan de tussenkomen de partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het aanleggen van een parkeerzone voor klanten, het uitbreiden van het bestaande restaurant, het renoveren van de gevel en het plaatsen van uithangborden 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 tussenkomen de partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidig arrest.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 12 juni 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Heidi HUANG

Hilde LIEVENS