

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/0003 van 8 september 2015  
in de zaak 1213/0170/SA/2/0151

*In zake:* de nv **MASTER CARWASH**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Koen GEELEN en Chris SCHIJNS  
kantoor houdende te 3500 Hasselt, Gouverneur Roppesingel 131  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

*verwerende partij*

*Tussenkomen-*  
*de partij:* de nv **QUICK RESTAURANTS**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Jan BOUCKAERT en Durkadin YILMAZ  
kantoor houdende te 1000 Brussel, Loksumstraat 25  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 12 november 2012, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 26 juli 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen- de 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- de partij een stedenbouwkundige vergunning verleend overeenkomstig de in beroep aangepaste plannen en onder voorwaarden voor het aanleggen van een parkeerzone voor klanten, uitbreiding van het bestaande restaurant, gevelrenovatie en plaatsen van uithangborden.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 2110 Wijnegem, Deurnesteenweg 1 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 71T.

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

1.

De Raad heeft met het arrest van 7 mei 2013 met nummer S/2013/0116 de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft met een aangetekende brief van 21 mei 2013 tijdig een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

2.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 5 november 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wouter MOONEN die loco advocaten Koen GEELEN en Chris SCHIJNS verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw Véronique ELSEMANS die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Stefanie FRANCOIS die loco advocaten Jan BOUCKAERT en Durkadin YILMAZ verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO en van het Procedurebesluit hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

## **III. TUSSENKOMST**

De nv QUICK RESTAURANTS verzoekt met een aangetekende brief van 2 januari 2013 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 14 januari 2013 de tussenkomenende partij, die de aanvrager is van de stedenbouwkundige vergunning, toegelaten om in de debatten tussen te komen.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

#### IV. FEITEN

1.

Op 18 mei 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wijnegem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de aanleg van een parkeerzone voor cliënten, de uitbreiding van een bestaand restaurant en de gevelrenovatie en het plaatsen van uithangborden”*.

Volgens de verklarende nota bij de aanvraag wordt de carwash die op het terrein aanwezig is, afgebroken voor het aanleggen van de parkeerzone.

De verzoekende partij huurt een gedeelte van het terrein met de carwash van de tussenkomende partij sinds 1 mei 2001. Deze huurovereenkomst zou van rechtswege eindigen op 11 januari 2012, maar de verzoekende partij heeft om huurhernieuwing gevraagd. Deze werd echter door de tussenkomende partij geweigerd. Hieromtrent was ten tijde van de inberaadname van onderhavige zaak nog steeds een procedure hangende voor de Vrederechter van het kanton Schilde. Partijen hebben de Raad niet verwittigd dat inmiddels een definitieve uitspraak zou zijn tussengekomen.

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 Quick-restaurant;
- Daarna wordt op 12 december 1996 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een self-carwash;
- 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.

2.

Het perceel is volgens 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.

Een openbaar onderzoek heeft niet plaatsgevonden.

Het Agentschap Wegen en Verkeer, district Antwerpen verleent op 17 juni 2010 een ongunstig advies omdat de geplande werken zich deels in de reservatiestrook voor eventuele aanleg van de A102 en de bijkomende spoorontsluiting voor de Antwerpse haven bevinden.

Op 17 juni 2010 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wijnegem een voorwaardelijk gunstig standpunt in.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 19 juli 2010 een ongunstig advies.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wijnegem weigert op 29 juli 2010 de stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij met verwijzing naar het 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 21 oktober 2010 brengt het Centrum voor Toegankelijkheid een voorwaardelijk gunstig advies uit, nadat de tussenkomende partij de plannen heeft aangepast.

De verwerende partij beslist 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.

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.

Zowel de verzoekende partij als de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar hebben tegen deze beslissing een vernietigingsberoep ingesteld bij de Raad.

De Raad heeft de vordering van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar met een arrest van 12 juni 2012 (nr. A/2012/0236) ontvankelijk en gegrond verklaard en de bestreden beslissing van 6 december 2010 vernietigd. Tegelijk werd aan de verwerende partij het bevel gegeven om binnen een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de datum van de betekening van vermeld arrest, een nieuwe beslissing te nemen over het beroep van de tussenkomende partij.

De Raad heeft de ingestelde vordering van de verzoekende partij tegen dezelfde beslissing zonder voorwerp verklaard met een arrest van 12 juni 2012 (nr. A/2012/0237).

3.

Ingevolge de vernietiging van de eerst bestreden beslissing van de verwerende partij diende deze een herstelbeslissing te nemen. Er werd geen nieuw verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar opgesteld en geen nieuwe hoorzitting georganiseerd. De verwerende partij beslist op 26 juli 2012 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden overeenkomstig de in beroep aangepaste plannen.

De verwerende partij motiveert haar herstelbeslissing als volgt:

“ ...

11. Beoordeling:

*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 industriegebieden zijn bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Ze omvatten een bufferzone. Voer 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, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.*

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

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

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

*De aanvraag betreft de uitbreiding van een bestaand en vergund Quick-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.*

*Artikel 4.4.9 van de VCRO bepaalt het volgende:*

*(...)*

*In de typevoorschriften, en meer bepaald bij de gebiedsspecifieke bepalingen is onder meer te lezen:*

*Daarnaast zijn volgende activiteiten toegelaten:*

- kantoorachtigen, dat zijn bedrijven in gebouwen met de uiterlijke vorm van een kantoor maar met een functie en/of hoofdactiviteit die niet gericht is op hoofdzakelijk administratieve en personeelsintensieve dienstverlening;*
- kleinschalige complementaire voorzieningen die in hun dienstverlening gericht zijn op de hoge personeelsintensiteit van de op het bedrijventerrein gevestigde bedrijven*
- installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie of energierecuperatie.*

*Daarnaast zijn volgende activiteiten toegelaten:*

- kantoorachtigen, dat zijn bedrijven in gebouwen met de uiterlijke vorm van een kantoor maar met een functie en/of hoofdactiviteit die niet gericht is op hoofdzakelijk administratieve en personeelsintensieve dienstverlening;*
- kleinschalige complementaire voorzieningen die in hun dienstverlening gericht zijn op de hoge personeelsintensiteit van de op het bedrijventerrein gevestigde bedrijven*
- installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie of energierecuperatie.*

*Bij de toelichting is te lezen:*

*Voorbeelden van kleinschalige complementaire voorzieningen: zijn kinderopvang, restaurant, sportfaciliteiten, tankstation,....*

*De vraag die zich hier stelt is, of het hier gaat om een uitbreiding van een kleinschalige*

complementaire voorziening of niet. In het originele verslag werd hierop gunstig geantwoord, gelet op de historiek van het dossier.

De vorige vergunningen werden immers afgeleverd op basis van een overeenstemming met de gewestplanbestemming. Toen werd reeds geoordeeld dat de aanvraag aanvaardbaar was en dat er hier sprake was van een complementair bedrijf. Vandaag gaat het slechts over een uitbreiding ervan. De vraag die uiteraard gesteld moet worden, of deze uitbreiding in functie staat van het industriegebied, of net hierdoor een andere functie/doelgroep wordt beoogd.

Of een restaurant als complementair beschouwd kan worden is een feitenkwestie. Het betreffende restaurant maakt deel uit van een keten. Op zich doet deze vaststelling geen afbreuk aan de feitelijkheid. Het kwestieuze restaurant bevindt zich midden in een nagenoeg uitsluitend industriële omgeving, weliswaar gelegen aan een verbindingsweg. De klanten zullen enerzijds afkomstig zijn uit het naastgelegen industriegebied maar eveneens van passanten.

De huidige aanvraag voorziet echter niet in bijkomende faciliteiten voor de drive-in, maar wel om de verbruiksmogelijkheden ter plaatse uit te breiden. Dergelijke faciliteiten richten zich minder op passanten maar meer op de klanten uit de omgeving, hetgeen in casu een industriële omgeving is. Voor wat betreft de ligging in de 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 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 (cfr. ongunstig advies van het Centrum voor Toegankelijkheid), 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.

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

*...*

*Watertoets:*

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

*...*

*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.*

*..."*

Dit is de bestreden beslissing.

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

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

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

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

#### *Standpunt van de partijen*

##### **1.**

De tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekende partij. De tussenkomende partij stelt dat de huurovereenkomst die tussen haar en de verzoekende partij is afgesloten van rechtswege een einde nam op 11 januari 2012. De tussenkomende partij heeft de gevraagde hernieuwing van de huurovereenkomst geweigerd op 5 januari 2011. De tussenkomende partij stelt dat voor de uitbreiding van het restaurant en de uitbreiding van de parkeerplaatsen het gedeelte van het perceel vereist is waarop de verzoekende partij haar activiteiten uitoefent.

De tussenkomende partij stelt dat het nadeel dat de verzoekende partij aanvoert niet voortvloeit uit de bestreden beslissing, maar uit de weigering van de huurhernieuwing. Zij stelt dat een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing daaraan niets verandert en de verzoekende partij dus ook geen voordeel verschaft.

De tussenkomende partij stelt daarnaast dat een louter commercieel en handelsbelang niet volstaat opdat een onderneming belang zou hebben bij de vernietiging van een stedenbouwkundige vergunning. Zij voert verder aan dat overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State het vereiste belang ontbreekt om een stedenbouwkundige vergunning aan te vechten indien een commercieel en handelsbelang wordt ingeroepen zonder dat dit belang van stedenbouwkundige aard is, terwijl het ingeroepen middel uitgaat van stedenbouwkundige grieven.

2.

De verzoekende partij antwoordt dat zij wel een concreet voordeel bekommt door de vernietiging van de bestreden beslissing. Zij stelt dat bij vernietiging van de bestreden beslissing de noodzaak verdwijnt om haar van het perceel te verjagen, want door de vernietiging zijn de uitbreidingsplannen van de tussenkomende partij niet realiseerbaar.

De verzoekende partij antwoordt tevens dat de betwisting omtrent de handelshuur nog hangende is voor de Vrederechter en dat het niet zinvol is om naar de rechtspraak van de Raad van State te verwijzen omdat haar belang rechtstreeks voortvloeit uit de VCRO. De verzoekende partij verwijst naar het arrest van 12 juni 2012 met nr. A/2012/0237 waarin haar nadeel als derde belanghebbende wordt aanvaard terwijl zij nog in een identieke feitelijke situatie verkeert.

#### *Beoordeling door de Raad*

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij een carwash uitbaat op het perceel van de tussenkomende partij, waar de tussenkomende partij nu een parkeerzone wenst aan te leggen.

De huurovereenkomst tussen de verzoekende en tussenkomende partij voorziet een beëindiging op 11 januari 2012. De verzoekende partij heeft de huurhernieuwing gevraagd maar deze werd geweigerd door de tussenkomende partij. De weigering van de huurhernieuwing werd door de verzoekende partij aangevochten bij de Vrederechter. De partijen verklaren op de openbare terechtzitting van 5 november 2013 dat de betwiste huurhernieuwing nog steeds hangende is voor de Vrederechter.

Indien de geweigerde huurhernieuwing geldig zou worden verklaard, bestaat er een reële mogelijkheid dat de carwash ingevolge de bestreden beslissing afgebroken wordt en kan de verzoekende partij geen handelsactiviteiten meer uitvoeren op het betrokken perceel. Dit nadeel wordt door de Raad aanvaard als een nadeel dat onrechtstreeks kan voortvloeien uit de bestreden beslissing. Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO maakt geen onderscheid tussen stedenbouwkundige - of handelsnadelen.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij een afschrift van haar actueel geldende statuten en van de akte van aanstelling van haar organen, alsmede het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan beslist heeft om in rechte op te treden, aan het verzoekschrift heeft gevoegd.

De verzoekende partij beschikt over het rechtens vereiste belang en hoedanigheid in de zin van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO.



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

### **A. Enig middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.3.1, §1, °1 a) en 7.4.4. VCRO, het gewestplan Antwerpen, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, de artikelen 7 en 8 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp gewestplannen en de gewestplannen (Inrichtingsbesluit), artikel 4.4.9 VCRO, artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO, het gezag van gewijsde van de arresten van de Raad van 12 juni 2012 met nr. A/2012/0236 en van 12 juli 2011 met nr. S/2011/0076, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert in een eerste onderdeel aan dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de planologische bestemming van het gewestplan. De verzoekende partij stelt dat een Quick-restaurant geen ambachtelijk bedrijf of kmo-bedrijf is, noch is opgenomen in de lijst met complementaire dienstverlenende bedrijven. Zij meent dat het Quick-restaurant zonevreemd is.

De verzoekende partij voert tevens aan dat de bestreden beslissing niet motiveert waarom de aanvraag zou voldoen aan de twee cumulatieve voorwaarden voor dienstverlenende bedrijven uit artikel 7.2 van het Inrichtingsbesluit, met name complementair zijn ten behoeve van de andere aldaar gevestigde industriële bedrijven en het feit dat een dergelijk restaurant niet opgenomen is in de limitatief beperkte opgesomde lijst.

In het tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden beslissing is genomen op grond van tegenstrijdige motieven omdat enerzijds wordt vastgesteld dat de aanvraag principieel in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan en anderzijds de aanvraag vergund wordt op grond van de bepaling van artikel 4.4.9 VCRO die voorziet in een afwijking op deze bestemmingsvoorschriften.

De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing niet meer is dan een herneming van de motieven van de beslissing van 9 december 2010, die om dezelfde reden vernietigd werd door de Raad met het arrest van 12 juni 2012 met nr. A/2012/0236. De verzoekende partij is van oordeel dat de verwerende partij bovendien zelfs niet afdoende motiveert waarom zij de aanvraag kwalificeert als een kleinschalige complementaire voorziening. Volgens de verzoekende partij beschouwt de verwerende partij de vraag of een restaurant als complementair aan industrie mag worden beschouwd als een feitenkwestie, maar beoordeelt de verwerende partij de feiten niet correct en worden de feitelijke overwegingen waarop zij haar beslissing steunt niet vermeld in de bestreden beslissing.

De verzoekende partij stelt dat de voorgaande vergunningen niet terzake doen omdat het voorwerp van de aanvraag, het uitbreiden van een restaurant met verbruikerszaal, totaal verschillend is en dat de zonevreemde ligging van het Quick-restaurant geen invloed heeft op de vraag of de vestiging complementair is aan industrie.

De verzoekende partij stelt dat het niet relevant is dat het klantenbestand bestaat uit personeel van het naastgelegen industriegebied omdat eender welke horecazaak klanten mag ontvangen

uit het personeel van de kmo-zone, wat niet impliceert dat elke horecazaak zonder meer toelaatbaar is. De verwerende partij merkt trouwens zelf op dat het cliënteel ook passanten omvat wegens de ligging aan de verbindingsweg.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij niet uitlegt waarom het uitbreiden van de verbruiksmogelijkheden zich meer richt op klanten uit de omgeving en minder op passanten. Het is net omgekeerd volgens de verzoekende partij. Een drive-in restaurant richt zich net meer op cliënteel uit de onmiddellijke omgeving en minder op passanten omdat passanten, volgens de verzoekende partij, er belang bij hebben dat het restaurant een verbruikerszaal heeft.

De verzoekende partij voert in het derde onderdeel aan dat er essentiële wijzigingen aan de bouwplannen werden aangebracht in graad van beroep en dat de verwerende partij dit ook erkent.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat in artikel 7.2, tweede lid van het Inrichtingsbesluit de complementaire dienstverlenende bedrijven worden toegelaten, waaronder de collectieve restaurants, maar dat het Inrichtingsbesluit niet definieert wat onder een collectief restaurant moet worden begrepen. Er kan volgens de verwerende partij aangenomen worden dat het hier een eet- en drankgelegenheid betreft die zich uitdrukkelijk richt tot de personeelsleden van de industriële en ambachtelijke bedrijven in de omgeving. Zij meent dat het Quick-restaurant daaronder kan vallen.

De verwerende partij stelt dat de bestreden beslissing tevens naar artikel 4.4.9 VCRO verwijst en naar de voorgaande vergunningen. De verwerende partij stelt dat in de voorgaande vergunningen steeds werd geoordeeld dat de aanvraag verenigbaar is met de gewestplanbestemming en dat de aanvraag slechts de uitbreiding van dit restaurant betreft.

De verwerende partij stelt dat het restaurant zich midden in een nagenoeg uitsluitend industriële omgeving bevindt en dat het niet is omdat willekeurige passanten ook gebruik maken van het restaurant dat daaruit moet afgeleid worden dat het restaurant niet meer als complementair kan worden beschouwd. Zij maakt de vergelijking met industriegebieden omdat deze ook bezocht worden door willekeurige passanten. De aanvraag richt zich op de verbruiksmogelijkheden ter plaatse, de verbruiksmogelijkheden richten zich niet naar passanten, maar wel naar klanten uit de industriële omgeving.

De verwerende partij antwoordt op het derde onderdeel dat dit een materiële vergissing betreft en dat uit de algemene conclusie kan worden afgeleid dat de verwerende partij geenszins van oordeel was dat de plannen essentieel werden gewijzigd. De betreffende paragraaf werd per vergissing overgenomen uit het eerste verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dat negatief was. In het tweede verslag (gunstig) van de provinciale stedenbouwkundige werd destijds, rekening gehouden met de aangepaste plannen en met het voorwaardelijk gunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer.

3.

De tussenkomende partij werpt op dat het middel onontvankelijk is in de mate dat het vreemd is aan het ingeroepen belang van de verzoekende partij. Zij stelt dat wanneer de verzoekende partij zich op een commercieel belang beroept, de middelen die de verzoekende partij aanvoert binnen dat belang kunnen worden ingepast.

De tussenkomende partij stelt met betrekking tot het eerste middelonderdeel dat de verzoekende partij er een verkeerde lezing van de bestreden beslissing op nahoudt. De bestreden beslissing

maakt geen toepassing van de mogelijkheid van clichering maar verwijst er naar om het begrip “complementair dienstverlenend” bedrijf uit het Inrichtingsbesluit te verduidelijken in het licht van het begrip “kleinschalige complementaire voorzieningen” uit het besluit van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (hierna Typevoorschriftenbesluit). Het begrip “kleinschalige complementaire voorzieningen” uit het Typevoorschriftenbesluit is volgens de tussenkomenende partij duidelijker dan het begrip “complementair dienstverlenend bedrijf” uit het Inrichtingsbesluit.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel stelt de tussenkomenende partij dat het restaurant wel te kwalificeren is als een complementair dienstverlenend bedrijf, wat ondermeer blijkt uit de “Quick Pro Pass” lijst. Verschillende personeelsleden van de industriële en ambachtelijke bedrijven in de omgeving beschikken over dergelijke pas.

De tussenkomenende partij is van oordeel dat de bestreden beslissing afdoende motiveert dat het Quick-restaurant als een ‘complementair dienstverlenend bedrijf’ kan beschouwd worden, waarbij terecht werd uitgegaan van de feitelijke context: de ligging ten opzichte van de industriële omgeving maar ook ten opzichte van de nabijgelegen verbindingswegen. Verder onderzocht de verwerende partij volgens de tussenkomenende partij ook voldoende concreet of de aanvraagde bijkomende faciliteiten in verband diende te worden gebracht met de omliggende industriële activiteiten of daarentegen met passanten en kwam zij terecht tot de vaststelling dat de uitbreiding van de faciliteiten zich voornamelijk (zo niet uitsluitend) toespitst op de klanten uit de omliggende industriële omgeving.

Met betrekking tot het derde middelonderdeel voert de tussenkomenende partij aan dat de plannen verduidelijkt werden op een aantal punten, zonder dat de plannen gewijzigd werden. Deze verduidelijkingen wijzen er op dat de deur van het sanitair blok voor gehandicapten niet naar binnen toe, maar naar buiten toe zal worden geopend, dat twee parkeerplaatsen gemarkeerd zullen worden als voorbehouden voor gehandicapten en dat betreffende de toegang er voor rolstoelgebruikers geen probleem is. In ondergeschikte orde meent de tussenkomenende partij dat indien er sprake zou zijn van een wijziging aan de plannen, deze slechts bijkomstig en niet essentieel zijn.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de verwijzing naar de Quick Pro Pass niet dienstig is omdat de bestreden beslissing dienaangaande geen overweging bevat en dit een tijdelijke actie van Quick is op al hun vestigingen. De verzoekende partij stelt dat de Quick Pro Pass geen verantwoording biedt waarom het restaurant op deze welbepaalde locatie als een complementair dienstverlenend bedrijf kan worden beschouwd.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van de vordering werd vastgesteld dat de verzoekende partij over het vereiste belang bij de vordering beschikte. De vaststelling dat dit belang is ingegeven door een mogelijk commercieel nadeel, houdt niet in dat de middelen van de verzoekende partij dan ook enkel betrekking moeten hebben op dit commercieel belang en niet van stedenbouwkundige aard mogen zijn. Het middel voldoet aan artikel 11, 7° van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het middel is ontvankelijk.

2.

Er wordt niet betwist dat het voorwerp van de stedenbouwkundige aanvraag betrekking heeft op de uitbreiding van een bestaand handelsgebouw (met name een restaurant), 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 erfdiensbaarheidgebied.

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.”*

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”*

3.

De bindende en verordenende kracht van het vigerende gewestplan en de daarmee overeenstemmende voorschriften uit het Inrichtingsbesluit brengt mee dat het 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 verbouwingswerken, nog thuishoort in het bepaalde bestemmingsgebied. Het onderzoek naar 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. De Raad kan alleen rekening houden met de motieven die in de bestreden beslissing worden vermeld.

4.

4.1

Een vernietigingsarrest van de Raad heeft gezag van gewijsde. Dit gezag van gewijsde geldt voor het vernietigingsmotief en de daaraan verbonden overwegingen. Het gezag van gewijsde van een jurisdictionele beslissing van een rechtscollège dat reeds uitspraak heeft gedaan over de te herstellen beslissing, verhindert dat wat het voorwerp van deze uitspraak heeft uitgemaakt (en niet werd aangevochten door een cassatieberoep), in een navolgende jurisdictionele procedure andermaal wordt berecht.

In het arrest van de Raad van 12 juni 2012 met nummer A/2012/0236 wordt het volgende gesteld:

*“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 afwijkingsmogelijkheid op de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.”*

De Raad dient opnieuw vast te stellen dat de bestreden beslissing vooreerst stelt dat de aanvraag principieel in overeenstemming is met de planologische bestemming van het gewestplan en vervolgens opnieuw verwijst naar de afwijkingsmogelijkheid op de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan zoals bepaald in artikel 4.4.9 VCRO. De bestreden beslissing schendt het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest van de Raad van 12 juni 2012.

#### 4.2

Er kan immers niet aangenomen worden, zoals de tussenkomende partij voorhoudt, dat de bestreden beslissing enkel naar artikel 4.4.9 VCRO verwijst om het begrip “complementair dienstverlenend” bedrijf uit het Inrichtingsbesluit te verduidelijken.

Artikel 4.4.9 VCRO werd in de VCRO ingevoerd om inplantingen of handelingen toe te laten waarvoor het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen geen oplossing bood. In afwachting van de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen waarbij specifieke bestemmingsvoorschriften voorzien worden, worden de standaardtypebepalingen, zoals vastgesteld bij besluit van 11 april 2008, overgangsmatig “geclicheerd”. Wanneer dus moet vastgesteld worden dat een vergunningsaanvraag zou moeten afgewezen worden op grond van de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan, kan deze toch ingewilligd worden indien de standaardtypebepalingen voor de overeenstemmende categorie van gebiedsaanduiding daartoe grondslag bieden.

In artikel 7.4.13 VCRO wordt de concordantietabel opgenomen waarbij bepaald wordt dat het industriegebied concordeert met de categorie van gebiedsaanduiding ‘Bedrijvigheid’.

De bestreden beslissing verwijst naar de gebiedspecifieke typevoorschriften horende bij de subcategorie “specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren” om de vraag te beantwoorden *“of het hier gaat om een uitbreiding van een kleinschalige complementaire voorziening of niet”*.

De term “kleinschalige complementaire voorziening” komt ontegensprekelijk uit het typevoorschriftenbesluit. Er wordt evenwel niet gemotiveerd waarom geconcordeerd wordt met de subcategorie “specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren” en niet bijvoorbeeld met een andere subcategorie uit de categorie ‘Bedrijvigheid’. De Raad stelt daarbij vast dat de standaardtypebepaling voor het “specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren” (*bestemd voor kantoren, dat zijn bedrijven met als hoofdactiviteit privé- en overheidsdienstverlening met een hoofdzakelijk administratief karakter en met een hoge personeelsintensiteit*) helemaal niet de activiteiten dekt die voorzien zijn in “gebieden voor ambachtelijke bedrijven en de gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen”, minstens wordt hiervoor geen motivering gegeven.

#### 4.3

Het begrip “kleinschalige complementaire voorziening” uit de specifieke typevoorschriften is ook niet noodzakelijk hetzelfde als het begrip “complementair dienstverlenend bedrijf” uit artikel 7 van het Inrichtingsbesluit. Bovendien bevat artikel 7 van het Inrichtingsbesluit een limitatieve opsomming van complementaire dienstverlenende bedrijven. De verwerende partij gaat evenwel niet na of de aanvraag onder deze opsomming valt, maar onderzoekt eerder of de aanvraag

complementair is aan het industriegebied en in die zin een kleinschalige complementaire voorziening uitmaakt.

De verwerende partij neemt daarbij aan dat het Quick-restaurant complementair is aan de industriële omgeving waarin deze gevestigd is. De enkele ligging van het restaurant in een uitsluitend industriële omgeving, en de omstandigheid dat de verbruiksmogelijkheden zich zouden richten naar klanten uit deze omgeving, zoals de bestreden beslissing stelt, maakt evenwel nog niet dat het restaurant automatisch complementair wordt voor de aanwezige activiteiten. Een complementair dienstverlenend bedrijf houdt in dat er diensten worden aangeboden die zich qua cliënteel richten op de activiteiten in het industriegebied. In de bestreden beslissing wordt nergens aangetoond dat de aangeboden diensten van het Quick-restaurant specifiek afhangen van het soort activiteiten die in de omgeving aanwezig zijn, noch dat de aanwezigheid van deze industriële activiteiten doorslaggevend is geweest voor de keuze van de uitbating van het restaurant op deze locatie. Daarnaast blijkt uit het dossier en de bestreden beslissing zelf dat de tussenkomen partij een ruimer publiek aantrekt dan enkel de specifieke omliggende bedrijven van industriële aard, en tevens willekeurige passanten gebruik maken van het restaurant. De omstandigheid dat ook willekeurige passanten het restaurant kunnen gebruiken, draagt ertoe bij dat getwijfeld kan worden over de complementaire of aanvullende aard van het restaurant. De bestreden beslissing is bijgevolg niet op afdoende wijze nagegaan of het restaurant een bedrijf of voorziening is dat diensten levert die horen bij de activiteiten in het industriële gebied. De Raad merkt daarbij op dat de verwerende partij de industriële omgeving louter omschrijft als een 'bedrijventerrein Den Hoek' en dat de ruimere omgeving voornamelijk bestaat uit industrieterreinen zodat het niet duidelijk is voor welke activiteiten het restaurant 'complementair' zou moeten zijn en het al helemaal niet duidelijk is op welke wijze de gebiedsaanduiding "*specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren*" daarbij betrokken wordt.

#### 4.4

Wanneer de verwerende partij in haar beslissing verwijst naar artikel 4.4.9 VCRO en verwijst naar gebiedspecifieke typevoorschriften die betrekking hebben op de subcategorie "*specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren*", moet daaruit afgeleid worden dat zij van oordeel is dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de gewestplanbestemming.

Er is dan ook niet alleen een interne tegenstrijdigheid in de bestreden beslissing vast te stellen in de motivering van de bestreden beslissing, bovendien schendt de bestreden beslissing het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest van 12 juni 2012 waar deze tegenstrijdigheid reeds werd vastgesteld.

De Raad stelt tenslotte vast dat de verwerende partij er nog steeds niet in slaagt aan te tonen dat de aanvraag valt onder limitatieve lijst van complementaire dienstverlenende bedrijven van artikel 8 van het Inrichtingsbesluit.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv QUICK RESTAURANTS is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 26 juli 2012, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het aanleggen van een parkeerzone voor klanten, uitbreiding van het bestaande restaurant, gevelrenovatie en plaatsen van uithangborden op een perceel gelegen te 2110 Wijnegem, Deurnesteenweg 1 en met kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 71T.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een vervalt termijn van 4 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 275 euro, ten laste van de verwerende partij.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 8 september 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Katrien WILLEMS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Katrien WILLEMS

Hilde LIEVENS