

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 5 november 2019 met nummer RvVb-A-1920-0229  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0805-A

Verzoekende partijen	1. de nv <b>ARONDE</b> 2. de nv <b>DEFARON</b>  vertegenwoordigd door advocaat Gregory VERHELST met woonplaatskeuze op het kantoor te 2600 Antwerpen, Uitbreidingstraat 2
Verwerende partij	de gemeente <b>MIDDELKERKE</b>  vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen, met woonplaatskeuze bij advocaten Matthias STRUBBE en Pieter-Jan DEFOORT op het kantoor te 8020 Oostkamp, Hertsbergsestraat 4
Tussenkomenende partij	de nv <b>MAKRO CASH &amp; CARRY BELGIUM</b>  vertegenwoordigd door advocaten Jan BOUCKAERT, Pieter VANDENHEEDE en Emma HOLLEMAN met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Loksumstraat 25

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 13 juli 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 29 mei 2018.

De verwerende partij heeft akte genomen van de melding van de tussenkomende partij voor de exploitatie van een nieuwe Metro-vestiging in een bestaand gebouw, gelegen te 8430 Middelkerke, Biezenstraat 28, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 0431Y.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 4 oktober 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 22 oktober 2018 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in.

2.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 augustus 2019.

Advocaat Bert VAN WEERDT *loco* advocaat Gregory VERHELST voert het woord voor de verzoekende partijen. Advocaat Pieter VANDENHEEDE voert het woord voor de tussenkomenende partij. De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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

### **III. FEITEN**

1.

Naar aanleiding van een aanvraag van 17 december 2017 verleent de verwerende partij op 20 maart 2018 aan de bvba STAR PLUS een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden voor het plaatsen van een hoogspanningscabine op het betrokken perceel. De deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen verklaart met een beslissing van 28 juni 2018 het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van 20 maart 2018 onontvankelijk.

De verzoekende partijen hebben op 17 augustus 2018 een vordering tot vernietiging ingesteld tegen de beslissing van 28 juni 2018. Deze zaak is bij de Raad gekend onder het rolnummer 1718-RvVb-0880-A.

2.

Naar aanleiding van een aanvraag van 3 juli 2018 verleent de verwerende partij op 11 december 2018 een omgevingsvergunning onder voorwaarden en lasten aan de tussenkomenende partij voor de functiewijziging naar groothandel, het plaatsen van een publiciteitsinrichting en het regulariseren van de voorgevel. Tegen de beslissing van 11 december 2018 tekenen onder meer de verzoekende partijen op 16 januari 2019 administratief beroep aan bij de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen die het beroep gegrond verklaart en op 13 juni 2019 de omgevingsvergunning weigert.

De tussenkomenende partij heeft tegen de weigeringsbeslissing van 13 juni 2019 een vordering tot vernietiging ingesteld bij de Raad. Deze zaak, gekend onder het rolnummer 1819-RvVb-0833-A, is momenteel nog hangende. Met een arrest van 10 juli 2019 (nummer RvVb-UDN-1819-1199) heeft de Raad de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tussenkomenende partij van 3 juli 2019 verworpen.

3.

De tussenkomenende partij meldt op 15 mei 2018 bij de verwerende partij de exploitatie van een nieuwe Metro-vestiging (in een bestaand gebouw) op het perceel gelegen te 8430 Middelkerke, Biezenstraat 28, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 0431Y.

Het perceel ligt binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan 'nr.132 Solitaire Vakantiewoningen-Brugge-Oostkust', goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2015. De overdruk "solitaire vakantiewoningen" is *in casu* evenwel niet relevant.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan '25. Bedrijvenzone Oostendelaan', goedgekeurd op 12 januari 2017, in een 'zone voor grootschalige kleinhandel, groothandel en bestaande lokale bedrijven'.

Het perceel ligt ook als lot 2/3 binnen de omschrijving van een vergunde niet-vervallen verkaveling 'V9513' van 12 september 1995, in een zone voor 'ambachtelijke bedrijfsgebouwen en dienstverlenende bedrijven met complementaire activiteiten'.

De verwerende partij neemt op 29 mei 2018 akte van de melding van de tussenkomende partij:

*" ...*

*"Er zijn geen vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen verbonden aan de melding.*

*De melding vindt plaats in bestaande, vergunde of vergund geachte gebouwen waar geen wijzigingen aan gebeuren.*

*De IIOA is niet gelegen binnen de grenzen van het gewestplan.*

*De aanvraag is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.*

*De IIOA is gelegen binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 132 "Solitaire Vakantiewoningen-Brugge-Oostkust", goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering van 05/06/2015 met als bestemming "overdruk solitaire vakantiewoningen".*

*De IIOA is gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 25 "Bedrijvenzone Oostendelaan", definitief vastgesteld door de gemeenteraad van 12/01/2017, met als bestemming "zone voor grootschalige kleinhandel, groothandel en bestaande lokale bedrijven".*

*De aanvraag is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg.*

*De IIOA ligt op lot 2/3 van de niet-vervallen verkaveling V9513, goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen op 12/09/1995 met als bestemming "ambachtelijke bedrijfsgebouwen en dienstverlenende bedrijven met komplementaire activiteiten".*

*De IIOA is louter en alleen in de derde klasse ingedeeld, de exploitatie ervan is dus meldingsplichtig.*

*Er wordt voldaan aan artikel 5.4.3, §3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid betreffende verbods- en afstandsegels.*

*De gemelde exploitatie is meldingsplichtig en niet verboden."*

*..."*

Dat is de bestreden beslissing.

#### IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

#### V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – Belang van de Verzoekende Partijen

*Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen omschrijven hun belang als volgt:

“... ”

25. *Zoals blijkt uit de bestreden beslissing heeft de melding betrekking op een nieuwe Metro-vestiging die wordt ondergebracht in een bestaand gebouw. De melding kadert in het globale project om een kleinhandel in elektrozaken om te vormen naar een groothandel uitgebaat door Metro/Makro. Voor de vergunningsplichtige functiewijziging werd nooit een vergunning bekomen, laat staan aangevraagd.*

*De uitbating van de nieuwe Metro-vestiging gaat met gepaard met het plaatsen van grote koelinstallaties, het stallen van heftrucks, vorkliften, transpaletten, stookinstallaties, en de opslag van 50 ton dierlijke producten. De werken zijn onlosmakelijk gekoppeld aan de werken waarbij de functie van het pand wordt gewijzigd tot een groothandel. Onderhavige melding wordt kunstmatig afgesplitst van de thans ingediende vergunningsaanvraag, waardoor een globale beoordeling over de hinder onmogelijk wordt gemaakt.*

*Doordat de bestreden beslissing onlosmakelijk verbonden is met de verbouwingswerken voor de opening van een nieuwe Metro-winkel, dient de volledige (stedenbouwkundige) hinder in aanmerking te worden genomen bij de beoordeling van de hinder en de nadelen die verzoeksters zullen ondervinden ten gevolge van de bestreden vergunningsbeslissing.*

26. *Verzoeksters zijn de eigenaar en uitbater van een pand gelegen in dezelfde straat als het pand van de aktename. Door de omvorming van het pand tot een Metro-vestiging zullen zij o.m. **ernstige mobiliteitshinder** ondervinden. De omvorming van een detailhandel naar een grootschalige groothandel zal onvermijdelijk leiden tot veel meer verkeersbewegingen alsook een grondige wijziging van de aard van deze verkeersbewegingen.*

*De bedoeling van de nieuwe Metro-vestiging zou volgens het hierboven geciteerde persbericht het bevoorraden van alle horecazaken in West-Vlaanderen zijn. De groothandel zal dan ook veel meer verkeer aantrekken van horeca professionals die hun winkels dagelijks willen bevoorraden met de (gekoelde) producten opgeslagen in de Metro-vestiging. Een detailhandel in elektrozaken genereert uiteraard veel minder verkeer doorheen de week.*

*Bovendien zullen ook veel meer (grote) bestelwagens en vrachtwagens naar een groothandel rijden waardoor ook de aard van de verkeershinder toeneemt. Dit wordt enkel maar bevestigd bij de omschrijving van het voorwerp van de aktename:*

*“(...)”*

*Verzoeksters zullen worden geconfronteerd met het af- en aanrijden van bestelwagens en kleine en grote vrachtwagens voor het ophalen van o.a. horeca meubilair of horeca voedingsproducten (die voornamelijk in bulk worden gekocht). Deze verkeersbewegingen zijn uiteraard qua aard en qua frequentie niet te vergelijken met de verkeersbewegingen van een lokale elektrozaak.*

*Een elektrozaak bedient enkel een lokaal cliënteel en zal geen cliënteel van over de gehele provincie aantrekken. Een groothandel die heel West-Vlaanderen moet bedienen zal zeer veel bijkomende verkeersbewegingen veroorzaken waardoor de draagkracht van het bestaande industriegebied ernstig wordt aangetast. De bestaande zaak en het eigendom van verzoeksters wordt hierdoor ook minder goed bereikbaar waardoor ook hierdoor schade wordt geleden.*

*27. Door de kunstmatige opsplitsing van het project werd evenmin onderzocht of het geringe aantal parkeerplaatsen zal volstaan voor de bijkomende bezoekersaantallen en of deze parkeerplaatsen voldoende groot zijn voor bestelwagens en vrachtwagens. Zelfs indien al rekening zou kunnen worden gehouden met de parkeerplaatsen van de onwettige vergunning voor de uitbreiding van de parkeerplaatsen, moet nog steeds worden vastgesteld dat er veel te weinig geschikte parking wordt voorzien voor een dergelijke groothandelszaak. Verzoeksters dreigen aldus ook te worden geconfronteerd met een totale parkeerchaos in hun straat, waarbij de openbare weg telkens zal worden versperd door een bestelwagen of vrachtwagen die goederen oplaadt.*

*28. In het gemeentelijk RUP 'Bedrijvenzone Oostendelaan' wordt ook bijzondere aandacht geschonken aan de mobiliteitsimpact van nieuwe inplantingen. Voor grotere vergunningsplichtige projecten met een belangrijke mobiliteitsimpact moet overeenkomstig artikel 0.1.12 van de stedenbouwkundige voorschriften steeds een mobiliteitsstudie worden gevoegd bij het aanvraagdossier. Dit wijst erop dat de mobiliteitsimpact in het gebied een belangrijk aandachtspunt is. Door de kunstmatige opsplitsing van het project wil de aanvrager blijkbaar ook vermijden dat een mobiliteitsstudie zou moeten worden opgesteld met betrekking tot de impact van de nieuwe Metro-vestiging op de verkeersimpact.*

*In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP 'Bedrijvenzone Oostendelaan' wordt overigens benadrukt dat de inplanting van het type 'supermarkt food' dient te beschikken over minimaal "4,5 tot 6,5 parkeerplaatsen per 100m2 brutovloeroppervlakte" (p. 65, stuk 22). Volgens het aanvraagdossier van de socio-economische vergunning zou het gebouw beschikken over een bruto-oppervlakte van 3.231m2, hetgeen betekent dat minimaal 145 parkeerplaatsen aanwezig zouden moeten zijn. In de procedure voor de rechtbank eerste aanleg West, Vlaanderen, afdeling Brugge, werd door de NV Makro Cash & Carry Belgium te kennen gegeven dat er slechts 49 parkeerplaatsen worden voorzien. Dit betekent dat er ongeveer 100 parkeerplaatsen te weinig zijn voorzien bij de Metro-vestiging, hetgeen totale verkeerchaos in de omgeving veroorzaakt. Deze parkeerplaatsen zullen middels onderhavige aktenaam blijkbaar worden ingenomen door heftrucks en paletten. Verzoekers hebben terecht de gegronde vrees dat de mobiliteit in de omgeving volledig zal worden lamgelegd met de komst van de nieuwe Metro-winkel.*

*29. Daarnaast zullen verzoeksters tevens ernstige geluidshinder ondervinden. Niet alleen het laden en lossen van de leveringen aan deze groothandel zullen leiden tot een verhoging van de geluidsoverlast. Ook de technische installaties zullen het geluidsniveau in de omgeving doen stijgen. Deze geluidshinder is uiteraard niet te vergelijken met de beperkte geluidshinder die de voordien gevestigde lokale elektrozaak genereerde.*

*Het lijdt derhalve geen twijfel dat verzoeksters (rechtstreekse en onrechtstreekse) hinder en nadelen zullen ondervinden ten gevolge van de bestreden stedenbouwkundige vergunning.*

*...*

2.

De verwerende partij betwist de belang van de verzoekende partijen als volgt:

*“ ...*

*13. Vooreerst wijst verwerende partij er op dat ook het begrip “betrokken publiek” uit artikel 105 van het Omgevingsvergunningsdecreet in een stedenbouwkundige of milieurechtelijke context moet worden begrepen.*

*Een commercieel nadeel kan bijgevolg slechts worden aanvaard indien het rechtstreeks of onrechtstreeks veroorzaakt wordt door hinder of nadelen van stedenbouwkundige aard en/of betrekking hebben op het leefmilieu ten gevolge van de bestreden vergunningsbeslissing.*

*Bovendien is het nog steeds zo dat de gevolgen die men vreest te ondervinden, op rechtstreekse dan wel onrechtstreekse wijze moeten voortvloeien uit de bestreden vergunningsbeslissing. Er is derhalve een causaal verband vereist.*

*14. Verzoekende partijen voeren aan dat de melding kadert binnen een groter project, namelijk de exploitatie van de METRO-vestiging en zij ingevolge dit totaalproject ernstige mobiliteits- en geluidshinder zouden ondervinden.*

*De bestreden beslissing betreft de aktename van een aantal meldingsplichtige handelingen. Het gaat om koelinstallaties, lozen van afvalwater, opslag van dierlijke producten, ... (zie supra). Op welke wijze de bestreden beslissing mobiliteits- of verkeershinder zou veroorzaken, is dan ook onduidelijk.*

*Verder is vast te stellen dat de handelszaak van eerste verzoekende partij op 250 meter van de METRO-vestiging is gelegen. Beide panden zijn trouwens gelegen in een bedrijventerrein waarin tal van bedrijven en winkels zijn gevestigd (o.a. grote supermarkten):*

*(figuur)*

*Verzoekende partijen concretiseren niet op welke wijze de bestreden beslissing voor haar persoonlijk op het vlak van parkeergelegenheid en bereikbaarheid hinderlijk moet geacht worden. De eerste en de tweede verzoekende partij tonen niet met concrete gegevens aan dat hun persoonlijke handelszaak moeilijker bereikbaar zal zijn, noch dat hun klanten zich niet of moeilijker zullen kunnen parkeren ten gevolge van de uitvoering van de vergunningsbeslissing. Evenmin bevat het verzoekschrift een indicatie betreffende de omvang van de door hen ingeroepen nadelen.*

*15. Los van het feit dat verzoekende partijen de vermeende hinder geenszins bewijzen, merkt verwerende partij op dat – volgens o.a. de rechtspraak van Uw Raad – rechtspersonen in beginsel geen zintuigelijke hinder (bijv. geluidshinder of visuele hinder) , het verlies aan rust of verkeers- en mobiliteitshinder kunnen ondervinden als een persoonlijk nadeel.*

*Er valt dan ook niet in te zien op welke wijze de aangevoerde nadelen – namelijk mobiliteitshinder en geluidshinder – een persoonlijk nadeel kunnen uitmaken voor verzoekende partijen.*

*16. In zoverre verzoekende partijen zich zouden beroepen op een commercieel of concurrentieel nadeel, is op te merken dat de procedure voor Uw Raad niet dient om een commerciële strijd onder concurrenten uit te vechten. Dat laatste is nu net wat hier de bedoeling is, getuige de stortvloed aan burgerlijke en administratieve procedures die de verzoekende partij voert tegen de NV MAKRO CASH & CARRY BELGIUM.*

*Dit blijkt overigens tevens uit de beslissing van de deputatie omtrent het administratief beroep tegen de hoogspanningscabine (stuk II.4) en het feit dat men een vordering heeft ingesteld op basis van het Wetboek Economisch Recht tegen de NV MAKRO CASH & CARRY BELGIUM.*

*...*

3.

De tussenkomende partij betwist eveneens het belang van de verzoekende partijen:

*“ ...*

*34. Verzoekende partijen steunen hun belang in hoofdzaak op de “ernstige mobiliteitshinder” die zij ingevolge het bestreden besluit zouden te ondervinden.*

*35. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van Uw Raad moet er een causaal verband bestaan tussen de opgeworpen hinder/gevolgen die verzoekende partij stelt te ondergaan en het bestreden besluit.*

*Tussenkomende partij stelt vast dat de opgeworpen “gevolgen” die verzoekende partijen stellen te ondervinden ingevolge het bestreden besluit op geen enkele manier te verbinden zijn aan het bestreden besluit. De melding geschiedde immers slechts voor volgende rubrieken:*

*(...)*

*Hoe deze rubrieken “ernstige mobiliteitshinder” kunnen veroorzaken, omwille van een vermeend tekort aan parkeerplaatsen, is voor tussenkomende partijen een raadsel. Er is geen sprake van enig causaal verband tussen het bestreden besluit en de opgeworpen hinder.*

*Enkel reeds om deze reden beschikken verzoekende partijen niet over het rechtens vereiste belang.*

*In ondergeschikte orde is nog op te merken dat de vermeende mobiliteitshinder die verzoekende partijen opwerpen zelfs niet aannemelijk wordt gemaakt. Nochtans geldt overeenkomstig de rechtspraak van Uw Raad dat, wanneer verzoekende partijen zich op enige afstand van het bestreden project bevinden, zij duidelijk dienen aan te geven in welke mate zij persoonlijk schadelijke gevolgen kan ondervinden door de uitvoering van de vergunningsbeslissing. Dat het gemeentelijk RUP “Bedrijvenzone Oostendelaan” bijzondere aandacht geeft aan mobiliteit, toont niet aan dat het bestreden besluit tot een ‘overdreven mobiliteitsimpact’ leidt, maar slechts dat mobiliteit een aandachtspunt is voor grote supermarkten (lees: detailhandel). Verzoekende partijen kunnen hun belang niet op deze bepaling van het RUP steunen.*

36. *Ondergeschikt stellen verzoekende partijen nog dat zij “ernstige geluidshinder” zouden ondervinden door het laden en lossen van de leveringen, en ingevolge de technische installaties.*

*Er valt niet in te zien hoe verzoekende partijen, die een rechtspersoon zijn, geluidshinder zouden kunnen ondervinden, of nog hoe dit hun in de nakoming van hun statuten zou hinderen. Ook om deze reden beschikken zij niet over het rechtens vereiste belang.*

*Bovendien maken verzoekende partijen deze vermeende hinder evenmin aannemelijk. De uitbating van verzoekende partijen (punt 1 op onderstaande afbeelding) bevindt zich op maar liefst (bij benadering) 270 meter van de Metro-vestiging (punt 2 op onderstaande afbeelding), met daartussen verschillende andere grote uitbatingen, zoals bijv. de Blokker, Lidl, Zeeman en de C&A.  
(figuren)*

*De geluidshinder van verzoekende partijen is dan ook allesbehalve aannemelijk, en lijkt enkel ingeroepen te zijn om iets van hinder aan het bestreden besluit te kunnen koppelen. Het hoeft geen betoog dat er in casu echter geen sprake is van enige geluidshinder. Overigens baten verzoekende partijen een gelijkaardige vestiging als tussenkomende partijen uit, zodat ook zij over technische installaties beschikken en leveringen ontvangen. Bijgevolg zouden ook zij bijgevolg dezelfde geluidshinder moeten produceren...*

37. *Verzoekende partijen zijn zich schijnbaar bewust van het gegeven dat de door hen opgeworpen hinder niet bestaande is en bovendien evenmin aan de meldingsplichtige activiteiten te koppelen zijn, zodat zij stellen dat de opgeworpen hinder onlosmakelijk verbonden zou zijn met de functie van groothandel. Aldus menen verzoekende partijen dat zij hun belang kunnen steunen op de (vermeende) impact die zij stellen te ondergaan van alle aspecten van de uitbating, eerder dan enkel de hinder die uit het bestreden besluit zou voortvloeien.*

*Tussenkomende partij stelt vast dat verzoekende partijen hebben nagelaten een beroep in te stellen tegen de stedenbouwkundige vergunningen voor de parkeerplaatsen bij het gebouw. Noch tegen de stedenbouwkundige vergunning dd. 19 juni 2007, noch tegen de wijzigende vergunning dd. 5 september 2017 hebben zij beroep ingesteld. Nochtans, mochten zij enige verkeershinder ondervinden, zou deze vermeende parkeerhinder net uit deze vergunningen voortvloeien. In de wijzigende vergunning dd. 2017 werd overigens uitdrukkelijk aangegeven dat de parkeerplaatsen voor een groothandel werden voorzien: “[e]r wordt enkel verkocht aan professionelen met een geldig BTW-nummer en een klantenkaart. Geen retail dus” (stuk 7). Verzoekende partijen kunnen zich dan ook niet verschuilen achter het argument dat zij niet wisten dat er een groothandel in het pand zou komen (overigens werd het pand voorheen ook voor groothandel benut, cf. infra). Verzoekende partijen kunnen hun eigen ‘nalatigheid’ niet rechtzetten door thans de melding, die geen uitstaans heeft met deze parkeergelegenheden, bij Uw Raad aan te vechten. Zij beschikken hiervoor niet over het rechtens vereiste belang.*

38. *Tot slot blijkt uit onderstaande weergave van googlemaps dat enig vervoer naar de Metro-vestiging (groen kruis) slechts in beperkte mate langs de vestiging van verzoekende partijen (paars kruis) passeert. Het merendeel van het vervoer kan langs andere invalswegen de Metro-vestiging bereiken (rode pijlen):  
(figuur)*



*Slechts wanneer de bezoekers vanaf de Rietstraat zouden komen (links) zullen zij de uitbating van verzoekende partijen passeren. Dat dit vervoer tot enige reële bijkomende mobiliteitshinder zou leiden, is bijgevolg niet aannemelijk, te meer de METRO-activiteiten slechts bestaande handelsactiviteiten vervangen.*

39. *Uit het voorgaande volgt dat verzoekende partijen de facto slechts de concurrentie van de Metro-vestiging trachten tegen te gaan. Hiervoor is echter Uw Raad niet de aangewezen instantie voor: "[d]e regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening is niet in het leven geroepen om louter commerciële private belangen te dienen".*

*...*

4.

De verzoekende partijen antwoorden het volgende:

*"...*

7. *Verzoeksters steunen zich dus niet op een commercieel nadeel, in tegenstelling tot hetgeen verwerende partij beweert.*

8. *Tussenkomen partij beweert dat de opgeworpen hinder niet voelbaar zou zijn voor een rechtspersoon die in hetzelfde bedrijvenpark actief is als groothandel. De nieuwe metro-vestiging zou beweerdelijk geen hinder veroorzaken aan verzoeksters (quod non).*

*Verzoeksters verwijzen aanvullend naar een arrest van de Raad van State waarin werd geoordeeld (RvS 4 oktober 2007, nr. 175.370, Cora):*

*(...)*

*Vrij vertaald:*

*"Overwegende dat verzoekende partij zich in de onmiddellijk omgeving bevindt van het terrein waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, dat dit voldoende is om belang te hebben om in rechte op te treden, zelfs indien het gaat om een handelsvennootschap; dat elke buurtbewoner immers belang heeft bij de goede inrichting van zijn omgeving, wat de mogelijkheid impliceert om elk project te betwisten dat zijn omgeving kan wijzigen of zijn levenskader kan aantasten; dat wanneer de verzoekende vennootschap, naast bijkomende concurrentie, tevens vreest dat de mobiliteit en de bereikbaarheid van zijn handelspand in het gedrang worden gebracht, het gaat om een vraag betreffende de goede ruimtelijke ordening; de omstandigheid dat deze nabuur van het project hierdoor tevens een economisch nadeel dreigt te lijden, ontnemt hem dus niet zijn belang om de vernietiging te vorderen van de vergunning die voor dit project werd afgeleverd."*

*Tweede verzoekster merkt thans reeds dat de nieuwe Metro-winkel een aanzienlijke verkeersimpact genereert. Er zijn immers onvoldoende parkeerplaatsen beschikbaar voor de nieuwe vestiging. Hierdoor wordt tweede verzoeksters financieel geraakt, nu haar klanten de groothandel moeilijker kunnen bereiken. Bovendien ondergaat eerste verzoekster een financieel verlies, nu haar pand door de verminderde bereikbaarheid aan waarde verliest.*

*De bewering dat de site van verzoeksters op een te grote afstand zou zijn gelegen om een impact te hebben op de winkels van tweede verzoekster is niet ernstig.*

*De site van verzoekende partijen is gelegen op slechts een 200 tal meter van de Metro-vestiging. Beide inrichtingen zijn gelegen aan dezelfde wege, zodat niet kan worden ingezien waarom zogenaamd geen verkeershinder zou kunnen worden ondergaan.*

(figuur)

9. *De stelling dat het toegenomen verkeer geen hinder zal veroorzaken ten aanzien van de site van verzoeksters is totaal ongegrond.*

*De parkings op het terrein van tussenkomende partij zijn ingeplant langs de straatzijde, waardoor de klanten op de openbare weg hun parkeermaneuver zullen moeten uitvoeren. Verzoeksters stellen vast dat de straat volledig wordt geblokkeerd door de klanten van tussenkomende partij, die met hun volle winkelkar de straat moeten overstreken (zie stuk 28). Het spreekt voor zich dat verzoeksters belang hebben bij een ten gronde beoordeling van de mobiliteit van de nieuwe groothandel.*

*Daarnaast dient het verkeer afkomstig van onder meer de westelijk gelegen kustgemeenten (centrum Middelkerke, Westende, Nieuwpoort, Koksijde, De Panne,...) steeds langs de vestiging van verzoeksters te passeren (zie onderstaande kaart).*

(figuur)

*Verzoeksters hebben als bedrijf hoe dan ook een belang bij de waarborging van de goede ruimtelijke ordening in het bedrijvenpark en de straat waarin zij zijn gevestigd.*

(...)

*Tussenkomende partij beweert dat de verkeershinder zou voortvloeien uit de vergunningen die voor de parkings werden verleend op 19 juni 2007 en 5 september 2017. Zij stelt dat verzoeksters hadden moeten optreden tegen de eerdere vergunningsbeslissing. Het kan echter niet worden ontkend dat de vergunning die werd verleend voor de parkings, steunt op een misleidende vergunningsaanvraag en slechts een klein deel van de werken dekt. Hierbij werd geen globale beoordeling van het project gemaakt. Immers noch verwerende partij, noch verzoeksters waren op de hoogte dat de BVBA Star Plus optrad als stroman voor tussenkomende partij en dat derhalve de aanvraag er toe strekte om een groothandel op onderhavig terrein te gaan uitbaten. Bovendien zijn deze vergunningen hoe dan ook onwettig (cf. infra).*

*Destijds werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor een lokale detailhandelszaak in elektronica materiaal. Thans wordt de site gebruikt door een groothandel die haar zinnen heeft gezet op het bevoorraden van de horeca van de hele West-Vlaamse kustregio. De impact van deze inrichtingen valt niet met elkaar te vergelijken.*

(...)

*Ook deze geluidshinder heeft een impact op de activiteiten van verzoeksters. Het spreekt voor zich dat de geluidshinder die door de technische installaties wordt veroorzaakt een invloed heeft op de werkomgeving van de werknemers van eerste verzoekster. Ook klanten zullen met deze geluidshinder worden geconfronteerd. Voor tweede verzoekster leidt de toegenomen geluidshinder tot een ontwaarding van haar pand.*

*Het lijdt derhalve geen twijfel dat verzoeksters (rechtstreekse en onrechtstreekse) hinder en nadelen zullen ondervinden ten gevolge van de bestreden aktename.*

...

## Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 105, §2, eerste lid, 2° van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna Omgevingsvergunningsdecreet of OVD) bepaalt dat het beroep tegen een aktename of de niet-aktename van een melding bij de Raad kan worden ingesteld door 'het betrokken publiek'.

Artikel 2, eerste lid, 1° OVD definieert het begrip 'betrokken publiek' als volgt:

“ ...

*elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van vergunningsvoorwaarden waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn.*

... ”

Om als betrokken publiek bij de Raad een beroep te kunnen instellen, vereist artikel 2, eerste lid, 1° OVD in principe dat de verzoekende partijen, als rechtspersonen, blijk moeten geven van hinderlijke of nadelige gevolgen die ze ingevolge de bestreden beslissing ondervinden of vrezen te ondervinden, minstens voldoende aannemelijk maken dat ze ingevolge de bestreden beslissing gevolgen zullen ondervinden.

De verzoekende partijen moeten de aard en de omvang ervan voldoende concreet omschrijven en tegelijk aantonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks oorzakelijk verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de bestreden beslissing en de impact die ze persoonlijk ondervinden of zullen ondervinden.

Artikel 11, tweede lid, 5° Procedurebesluit bepaalt dat een verzoekende partij in haar inleidend verzoekschrift een omschrijving dient te geven van haar belang. Om het bestaan van een belang te beoordelen, kan de Raad rekening houden met de gegevens uit het gehele verzoekschrift, met inbegrip van het deel waarin de wettigheidskritiek wordt geformuleerd.

2.

Met de bestreden beslissing wordt akte genomen van de melding voor de exploitatie van een nieuwe METRO-vestiging, omvattende het lozen van huishoudelijk afvalwater, een transformator, noodstroombatterijen, laadstations voor heftrucks, het stallen van vorkliften en transpaletten, een koelinstallatie, stookinstallaties voor gas voor burelen, een verkooppunt van producten van dierlijke oorsprong en tot slot de opslag van producten van dierlijke oorsprong.

De verzoekende partijen beroepen zich zowel op geluids- als mobiliteitshinder. De eerste verzoekende partij is de exploitant van een voedingsgroothandel die zich in dezelfde straat bevindt als de betrokken METRO-vestiging (Biezenstraat). De tweede verzoekende partij is de eigenaar van het pand waarin vermelde voedingsgroothandel wordt uitgebaat.

Specifiek inzake de geluidshinder zetten de verzoekende partijen uiteen dat deze afkomstig zal zijn van de levering (laden en lossen), alsook van de technische installaties. De eerste verzoekende partij verduidelijkt dat haar werknemers, alsook haar klanten hieronder zullen lijden. De tweede verzoekende partij wijst op de ontwaarding van haar pand aangezien de geluidshinder zal zorgen voor een waardeverlies.

Wat betreft de mobiliteitshinder zetten de verzoekende partijen in essentie uiteen dat zij zullen lijden onder een verhoogde verkeers- en parkeerdruk en een verminderde bereikbaarheid als gevolg van de omvorming/functiewijziging van kleinhandel naar groothandel die zonder vergunning werd gerealiseerd. De aanvraag (tot regularisatie) van 3 juli 2018 werd, zoals hoger reeds aangegeven, in graad van administratief beroep op 13 juni 2019 geweigerd door de deputatie van de provincie van West-Vlaanderen. Het beroep bij de Raad van de tussenkomenende partij is, zoals hoger evenzeer aangegeven, nog hangende.

In zoverre deze vergunningsaanvraag onlosmakelijk zou samenhangen met onderhavige melding, menen de verzoekende partijen dat zij zich kunnen beroepen op de nadelen die daaruit voortvloeien. Daarnaast, zoals blijkt uit het vierde middel van de verzoekende partijen, menen zij dat de mobiliteitshinder (parkeerhinder) tevens zal voortvloeien uit de aktename van de melding, aangezien deze voorziet in een stalplaats voor paletten en een vorklift, waardoor er minder parkeerplaatsen zullen zijn (en deze parkeernood elders zal worden afgewenteld). De verminderde bereikbaarheid zal voor de eerste verzoekende partij een financieel nadeel opleveren en voor de tweede verzoekende partij een waardevermindering van haar pand.

### 3.

Voor wat betreft de aangehaalde geluidshinder van de technische installaties oordeelt de Raad dat de verzoekende partijen de aard en de omvang ervan onvoldoende concreet omschrijven. Zo is het gissen naar welke “technische installaties” deze geluidshinder zouden veroorzaken aangezien de verzoekende partijen dit niet toelichten. In de mate uit het vierde middel evenwel – met enige welwillendheid – zou kunnen worden afgeleid dat men de geluidshinder van de (op de eerste verdieping voorziene) koelinstallatie zou viseren, moet de Raad evenwel nog steeds vaststellen dat de omvang van de gevreesde geluidshinder niet concreet wordt verduidelijkt.

Hoewel de belangvereiste niet overdreven stringent dan wel formalistisch mag worden toegepast en het risico op het ondergaan van welbepaalde gevolgen kan volstaan, kan een verzoekende partij zich niet beperken tot om het even welke beweringen bij de adstructie van haar belang. Mede gelet op de door de verwerende en tussenkomenende partij aangehaalde afstand van 250 à 270m tussen de projectsite en het perceel van de verzoekende partijen, een ruimte die wordt opgevuld door talrijke handelszaken, is de Raad van oordeel dat de verzoekende partijen op dit punt niet voldoen aan hun stelplicht om voldoende aannemelijk te maken dat zij geluidshinder zullen ondervinden ingevolge de bestreden beslissing.

De verzoekende partijen lijken de afstand tussen hun voedingsgroothandel en de ‘METRO-’vestiging niet (ernstig) te betwisten aangezien zij in hun wederantwoordnota zelf melding maken van een afstand van ‘een 200-tal meter’ tussen beide percelen. Evenmin wordt betwist dat er tussenin andere (grote) handelsuitbatingen gevestigd zijn. In dezelfde zin kunnen de verzoekende partijen evenmin dienstig verwijzen naar eventuele geluidshinder afkomstig van de leveringen (en de bijhorende laad- en losbewegingen) op de projectsite. Ook op dit punt hullen de verzoekende partijen zich immers in de grootst mogelijke vaagheid.

### 4.1

Waar de verzoekende partijen verder vrezen voor een toenemende parkeerdruk, en hiertoe verwijzen naar de laad- en loszone en/of de stalplaats voor transpaletten en/of vorklift, die parkeerplaatsen zouden innemen, stelt de Raad vast dat deze bewering feitelijke grondslag mist. Uit de gegevens waarop de Raad vermag acht te slaan, in het bijzonder het administratief dossier en het inplantingsplan, kan immers geenszins afgeleid worden dat aldus parkeerplaatsen zouden worden opgeofferd. Zowel de laad- en loszone als de stalplaats worden immers in het gebouw voorzien.

Onverminderd voorgaande overwegingen is de Raad van oordeel dat de verzoekende partijen anderzijds, met verwijzing naar een verslag van vaststelling van een gerechtsdeurwaarder, voldoende aannemelijk maken dat zij gevolgen kunnen ondervinden door de omvorming van een klein- naar groothandel (de bestreden beslissing neemt acte van de exploitatie van de groothandel) en de ermee gepaard gaande toenemende parkeer- en verkeersdruk in de (onmiddellijke) omgeving.

De Raad aanvaardt dat de verhoogde verkeers- en parkeerdruk een nefaste impact kunnen hebben op de bereikbaarheid van de voedingsgroothandel van de eerste verzoekende partij en dat zij hierdoor een financieel nadeel kan lijden dat niet zonder meer kan worden herleid tot een louter commercieel, dan wel concurrentieel, nadeel. In dezelfde zin kan aangenomen worden dat zulks in hoofde van de tweede verzoekende partij leidt tot een mogelijke waardevermindering van het pand waarvan zij eigenaar is en waarin de eerste verzoekende partij haar groothandel uitbaat.

#### 4.2.

Er kan gegeven voorgaande vaststellingen, in het licht van de beoordeling van het belang van de verzoekende partijen bij de voorliggende vordering, in redelijkheid geen twijfel bestaan omtrent het feit dat de mogelijke verhoogde verkeers- en parkeerdruk, met inbegrip van de daaruit afgeleide gevolgen voor de verzoekende partijen, in een rechtstreeks, dan wel onrechtstreeks, verband staan met de exploitatie waarvan met de thans bestreden beslissing acte wordt genomen.

Een onderzoek naar de mogelijke samenhang in de zin van artikel 106 OVD tussen de aanvraag die heeft geleid tot de bestreden beslissing en de aanvraag die heeft geleid tot de weigeringsbeslissing van 13 juni 2019 (aangevochten door de tussenkomenende partij en bij de Raad gekend onder het rolnummer 1819-RvVb-0833-A), betreft de grond van de zaak en is gelet op voorgaande overwegingen irrelevant met het oog op de beoordeling van het belang van de verzoekende partijen.

#### 5.

De excepties worden verworpen. Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig werd ingesteld.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

#### 1.

In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending van artikel 106 en artikel 111 Omgevingsvergunningsdecreet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), van het motiverings-, rechtszekerheids-, zorgvuldigheids-, en redelijkheidsbeginsel, en de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag. Zij zetten dit als volgt uiteen:

“...

*Doordat, de bestreden beslissing acte neemt van werken met het oog op de exploitatie van een nieuwe Metro-vestiging in een bestaand gebouw; dat de bestreden beslissing betrekking zou hebben op de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de derde klasse; dat de aktename stelt:*

*"Er zijn geen vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen verbonden aan de melding.*

*De melding vindt plaats in bestaande, vergunde of vergund geachte gebouwen waar geen wijzigingen aan gebeurt"*

*Terwijl, eerste middelonderdeel, de bestreden beslissing nergens nagaat of er in de gebouwen geen vergunningsplichtige werken werden uitgevoerd;*

*Overwegende dat art. 106 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt:*

*"De melding wordt gedaan zowel voor de meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen als voor de meldingsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten die het project omvat.*

*Als een project elementen bevat die onderworpen zijn zowel aan een meldingsplicht als aan een vergunningsplicht, bij of krachtens de decreten, vermeld in artikel 5, en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, dan omvat de vergunningsaanvraag de melding. Als bepaalde aspecten van een meldingsplichtig project, vermeld in de melding, onderworpen zijn aan de vergunningsplicht is de melding onontvankelijk en moet een vergunningsaanvraag worden ingediend."*

*Dat art. 111 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat de bevoegde overheid dient na te gaan of de gemelde handelingen of exploitatie meldingsplichtig zijn en of de handelingen strijdig zijn met art. 5.4.3, § 3 DABM en de artikelen 4.2.2, §1 VCRO en art. 4.2.4 van de VCRO.*

*Dat het Omgevingsvergunningsdecreet tot doel heeft alle vergunningsplichtige handelingen te integreren in één vergunning; dat projecten die én vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen omvatten én de meldingsplichtige exploitatie van een ingedeelde inrichting één onlosmakelijk geheel vormen; dat die werken dus samen moeten worden beoordeeld; dat voor één project de vergunningen in dezelfde fase moeten worden bekomen; dat het aan de vergunningsaanvrager is om bij de aanvang te onderzoeken of het project naast stedenbouwkundige handelingen ook de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten omvat of andersom (E. RENTMEESTERS, "Actualisatie regeling rond de procedurele aspecten van de omgevingsvergunning", TMR 2018, (160) 161-162);*

*Dat daarom art. 106 van het Omgevingsvergunningsdecreet uitdrukkelijk bepaalt dat voor een project een omvattende, gezamenlijke omgevingsvergunningsaanvraag moet worden ingediend wanneer vergunningsplichtige en meldingsplichtige activiteiten onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden; dat in dit artikel expliciet wordt bepaald dat de melding van een project die tevens stedenbouwkundige handelingen omvat onontvankelijk is wanneer deze stedenbouwkundige handelingen niet zijn opgenomen in de aanvraag (E. RENTMEESTERS, "Actualisatie regeling rond de procedurele aspecten van de omgevingsvergunning", TMR 2018, (160) 161-162);*

*Overwegende dat artikel 2 van de Formele Motiveringswet oplegt aan de overheid dat alle bestuurshandelingen uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd; dat artikel 3 van diezelfde wet daaraan toevoegt dat de opgelegde motivering in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat zij afdoende moeten zijn;*

*Dat het motiveringsbeginsel enerzijds inhoudt dat de motieven van een administratieve beslissing naar behoren moeten verwoord worden in het besluit (formele motivering) en anderzijds dat dat de motivering afdoende moet zijn, d.w.z. duidelijk, concreet, nauwkeurig, draagkrachtig, waarheidsgetrouw en gestaafd door stukken van het administratief dossier (materiële motivering) (D. MAREEN, "Het motiveringsbeginsel" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 141-142, nr. 193);*

*Overwegende dat in casu de bestreden beslissing betrekking heeft op het inrichten van een nieuwe Metro-winkel; dat verzoeksters hebben moeten vaststellen dat gedurende geruime tijd verschillende werken werden uitgevoerd aan het pand; dat deze werken volop aan de gang waren toen melding bij het verwerende partij werd gedaan;*

*Dat verwerende partij in de bestreden beslissing louter poneert dat de melding plaats zou vinden in een pand "waar geen wijzigingen aan gebeurt" (sic); dat er wél wijzigingen werden doorgevoerd aan het pand; dat het pand wordt omgevormd van elektrohandel naar groothandel; dat de gemeente Middelkerke weldegelijk op de hoogte is van deze werken; dat er immers talrijke ingebrekestellingen en klachtenbrieven werden verzonden; dat nergens wordt gemotiveerd waarom er z gezegd geen wijzigingen worden doorgevoerd aan het pand; dat dit tevens nergens ten gronde wordt onderzocht; dat verwerende partij louter poneert dat er geen werken werden uitgevoerd aan het pand terwijl in de praktijk er volop werken aan de gang waren; dat de 'motivering' van verwerende partij kennelijk niet afdoende is laat staan dat deze waarheidsgetrouw is of steunt op de werkelijke toedracht; dat de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid de zorgvuldigheidsplicht zijn geschonden;*

*Dat bovendien een separate vergunning werd aangevraagd voor het plaatsen van een hoogspanningscabine;*

*Terwijl, tweede onderdeel, er weldegelijk vergunningsplichtige werken werden uitgevoerd in het pand; dat art. 106 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat wanneer een aanvraag zowel betrekking heeft op meldingsplichtige werken als op vergunningsplichtige werken, deze samen in één omgevingsvergunningsaanvraag moeten worden behandeld; dat op die manier een globale beoordeling kan worden gemaakt van het project;*

*Dat in het pand vergunningsplichtige werken werden verricht;*

*(...)*

*Dat de werken die aanvraagsters uitvoeren, kaderen in de omvorming van een detailhandel (gericht, minstens in hoofdzaak, op verkoop aan consumenten) naar een groothandel (gericht, minstens in hoofdzaak, op grootschalige verkoop en leveringen aan bedrijven); dat hiervoor een stedenbouwkundige vergunning / omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is;*

*Dat dit werd vastgesteld in het proces-verbaal van de politie dd. 17 januari 2018; dat in het proces-verbaal (stuk 10) werd vastgesteld dat er (verbouwings)werken werden uitgevoerd zonder vergunning; dat een illegale functiewijziging werd vastgesteld:*

*"Juiste beschrijving van de aard der feiten:*

*De bestemmingswijziging van kleinhandel naar groothandel werd niet doorgegeven.*

*Inbreuk:*

*Inbreuk op de bepalingen van artikel 6.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening"*

*Dat in het verslag van de brandweer dd. 13 april 2018 ook wordt bevestigd dat de verbouwingswerken gebeuren in het kader van een functiewijziging van een kleinhandel naar een groothandel (stuk 24 — eigen benadrukking):*

*"Bij het controlebezoek wordt meegedeeld dat er een bestemmingswijziging is van een kleinhandel elektrozaak naar een horeca groothandel."*

*Dat het bestaande pand immers slechts werd vergund en jarenlang feitelijk werd gebruikt voor de functie detailhandel, met name de uitbating van een elektrozaak met het oog op de verkoop aan individuele consumenten; dat het pand thans wordt omgevormd naar een groothandel (categorie industrie en bedrijvigheid); dat de BVBA Star Plus louter beschikte over vergunningen voor detailhandel;*

*Dat voor deze omvorming voorafgaand een vergunning diende te worden bekomen; dat dit tevens wordt bevestigd in de beschikking van de kortgedingrechter dd. 15 juni 2018; dat er geen vergunning voor deze werken voorhanden is (stuk 31);*

*Dat in de eerste conclusie van de NV Makro Cash & Carry in de procedure in kortgeding van 31 januari 2018 uitdrukkelijk werd erkend dat de huidige functie van het gebouw (voorafgaand aan de uitvoering van de verbouwingswerken) detailhandel is/was:*

*"Als eisers dan toch het huidige "feitelijk gebruik" wensen te benoemen, dan is de huidige functie van het gebouw in het licht van de (recent gestopte) uitbating van de elektrozaak vandaag veeleer te beschouwen als "detailhandel". Deze functie is ook op heden voorzien in de vereiste vergunningen, zoals o.m. de (definitieve en uitvoerbare) socio-economische vergunning dd. 29 mei 2007."*

*Dat door de NV Makro Cash & Carry in dezelfde conclusie van 31 januari 2018 werd toegegeven dat de omvorming van een detailhandel naar een groothandel een vergunningsplichtige functiewijziging is; dat er werd aangegeven dat het "voor zich spreekt" dat hiervoor kortelings een vergunning zou worden aangevraagd; Dat die aanvraag was, zo luidde het, zelfs reeds in voorbereiding was; dat in latere conclusies het geweer op een weinig geloofwaardige manier van schouder werd verwisseld;*

*Dat thans een vergunningsaanvraag werd ingediend voor een functiewijziging; dat het niet langer kan worden ontkend dat de werken in het pand vergunningsplichtig waren en zijn (stuk 37);*

*Overwegende dat de concrete bouwwerken in het gebouw ook op zichzelf (dus los van de vaststelling dat zij kaderen in een functiewijziging) onderworpen zijn aan de vergunningsplicht; Dat de werken immers niet onder de uitzonderingsregeling voor de zgn. van vergunningsplicht vrijgestelde stedenbouwkundige handelingen vallen, zoals opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (Vrijstellingsbesluit).  
(...)*

*Overwegende dat de wijzigingen aan de gevels van het pand tevens niet zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht; dat artikel 4.2.1, eerste lid, 1° VCRO bepaalt dat niemand zonder*



voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen (de vroegere stedenbouwkundige vergunning) een constructie mag optrekken, plaatsen, afbreken, herbouwen, verbouwen of uitbreiden; dat er enkel een uitzondering wordt gemaakt voor 'onderhoudswerken', zijnde "werken, andere dan stabiliteitswerken, die het gebruik van een constructie voor de toekomst ongewijzigd veilig stellen door het bijwerken, herstellen of vervangen van geërodeerde of versleten materialen of onderdelen" (artikel 4.1.1, 9° VCRO);

*Dat hinderlijke en ingrijpende werken werden uitgevoerd in het pand aan de Biezenstraat 28; dat er tevens aan de gevels en op het dak werken werden uitgevoerd; dat binnenin het pand de volledige uitrusting met inbegrip van de binnenmuren werden afgebroken om het pand in te richten als een Metro-groothandel; dat deze werken aan de binnenzijde van het pand niet zijn vrijgesteld van vergunning; dat deze werken immers kaderen in een functiewijziging; dat zij duidelijk ook gepaard gaan met stabiliteitswerken;*

*Dat aan de voorgevel tevens werken werden uitgevoerd, aangezien delen van de glazen wand aan de voorzijde werden uitgebroken, blijkbaar om in de plaats daarvan een toegang tot het pand te creëren*

*Dat ook het openbreken van het dak om daarop motoren voor industriële koelingen te plaatsen, zonder enige twijfel vergunningsplichtig is;*

*Overwegende dat voor de reorganisatie van de parkings en het plaatsen van een hoogspanningscabine op het terrein de nodige stedenbouwkundige vergunningen werden aangevraagd door Star Plus BVBA; dat de gevraagde vergunningen werden verleend door het college van burgemeester en schepenen van Middelkerke bij besluiten van 5 september 2017 en 20 maart 2018, evenwel telkens zonder dat het schepencollege een globale beoordeling van het project kon maken; dat het project immers kunstmatig werd opgesplitst; dat de vergunningen hierdoor onwettig zijn;*

*Overwegende dat onderhavige aktenaam betrekking heeft op het inrichten van de nieuwe Metro-winkel; dat verzoeksters moesten vaststellen hoe verschillende vergunningsplichtige werken werden verricht in het pand; dat deze werken nog volop aan de gang waren toen de bestreden beslissing werd genomen; dat het vergunningsplichtig karakter van deze werken thans niet meer kan worden ontkend nu voor het omvormen van het pand naar een Metro-winkel een vergunningsaanvraag werd ingediend (stuk 36-37);*

*Dat de werken effectief vergunningsplichtig zijn; dat verweerster perfect op de hoogte was van het vergunningsplichtig karakter van de werken; dat de melding en de aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning samen hadden moeten worden ingediend en behandeld; dat de melding kennelijk onontvankelijk was; dat door te oordelen dat het louter gaat om meldingsplichtige werken verweerster art. 106 en art. 111 van het Omgevingsvergunningsdecreet miskent;*

*Overwegende dat verwerende partij in casu perfect op de hoogte was van de vergunningsplichtige werken die in het pand werden uitgevoerd;*

*Dat de verwerende partij reeds in december 2017 een aktenaam inzake de milieumelding klasse 3 weigerde omdat de melding niet gebeurde in naam van de werkelijke exploitant, nl. Makro Cash & Carry Belgium;*

*Dat door Metro/Makro een grootschalige reclame campagne werd opgezet waarin de komst van een nieuwe winkel werd aangekondigd; dat verzoeksters zelfs hebben moeten*

*vaststellen dat er verschillende vergunningsplichtige werken werden uitgevoerd in het pand;*

*Dat op donderdag 11 januari verzoeksters een klacht hebben ingediend bij de bouwinspectie en bij verwerende partij waarin zij aangaven dat er geen stedenbouwkundige vergunning voorhanden was voor de verschillende werken die in het pand werden uitgevoerd (stuk 2 en 3); dat verzoeksters nadien zijn blijven aandringen op een staking van de werken in het pand en een terdege onderzoek van de werken die werden uitgevoerd;*

*Dat verzoeksters op 29 januari 2018 opnieuw verwerende partij hebben aangemaand om handhavend op te treden, wat de gemeente naliet (stuk 8); dat verzoeksters vervolgens verschillende procedures bij de kortgedingrechter hebben ingeleid om de staking van de werken te doen bevelen; dat de verwerende partij uiteraard op de hoogte is van deze procedures;*

*Dat verzoeksters op 17 april 2018 opnieuw een klacht hebben ingediend bij verwerende partij met verzoek de werken te doen stilleggen (stuk 17);*

*Dat verwerende partij, gelet op de verschillende procedures en de verschillende schrijvens die aan haar werden gericht, perfect op de hoogte was van deze werken; dat het college van verwerende partij wist (of behoorde te weten) dat deze werken vergunningsplichtig zijn; dat des te meer een schending voorligt van de art. 106 en 111 van het Omgevingsvergunningsdecreet alsook de beginselen van behoorlijk bestuur;  
...*

2.

De verwerende partij antwoordt het volgende:

“ ...

1) *Eerste middelonderdeel*

18. *Artikel 106 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt hetgeen volgt:*

*“(...)”.*

*Het begrip ‘onlosmakelijk verbonden’ wordt niet gedefinieerd. Uit het verslag aan de Vlaamse regering bij het Omgevingsvergunningsbesluit blijkt dat het ‘onlosmakelijk verbonden karakter’ van twee aspecten tot gevolg heeft dat de vergunningsaanvraag voor het andere aspect zonder voorwerp wordt. Hierbij wordt verwezen naar de een aanvraag voor de bouw en exploitatie van een zwembad:*

*“Indien de vergunning voor de bouw geweigerd wordt, zal het aspect exploitatie zonder voorwerp worden en zal de vergunning geweigerd worden. Ook omgekeerd, als de exploitatie van het zwembad geweigerd moet worden, zal ook het aspect ‘bouw’ geweigerd moeten worden”.*

19. *Zoals reeds werd aangegeven, heeft de melding betrekking op de exploitatie van de volgende ingedeelde inrichtingen en activiteiten (zie onderstaande tabel):*

*(...)*

*Voor al de opgegeven handelingen dient er **geen omgevingsvergunning voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen** te worden aangevraagd. De bewering*

*dat de meldingsplichtige handelingen onlosmakelijk zouden verbonden zijn met vergunningsplichtige handelingen, is dan ook onjuist.*

20. *Het voorgaande werd ook in de aktename van de melding met zoveel woorden gesteld. Nadat de ingedeelde inrichtingen en activiteiten die werden gemeld, werden opgesomd, heeft verwerende partij het volgende gesteld:*

*“Er zijn geen vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen verbonden aan de melding.*

*De melding vindt plaats in bestaande, vergunde of vergund geachte gebouwen waar geen wijzigingen aan gebeuren*

*(...)*

*De IIOA is louter en alleen in de derde klasse ingedeeld, de exploitatie ervan is dus meldingsplichtig” (bestreden beslissing, p. 2).*

*Verwerende partij heeft derhalve wel degelijk gemotiveerd dat er geen sprake is van onlosmakelijk verbonden handelingen.*

21. *In zoverre verzoekende partij er op wijzen dat voormelde motivering onjuist zou zijn, kan het volstaan te verwijzen naar de weerlegging van het tweede middelonderdeel, waaruit duidelijk blijkt dat er geen sprake is van vergunningsplichtige handelingen.*

*Dat er in de aktename wordt gesteld dat er “geen wijzigingen [zijn] gebeur[d]”, is op te merken dat het begrip “wijzigingen” nuttig moet worden geïnterpreteerd, namelijk als “vergunningsplichtige wijzigingen”. Enkel vergunningsplichtige wijzigingen zijn namelijk van belang om te oordelen of er sprake is van onlosmakelijk verbonden handelingen in de zin van artikel 106 van het Omgevingsvergunningsdecreet.*

*Dat de eigenaar van het gebouw enkele maanden voordien een stedenbouwkundige vergunning heeft verkregen voor het plaatsen van een hoogspanningscabine, is niet dienstig. De aangevraagde handelingen en de hoogspanningscabine zijn namelijk niet onlosmakelijk verbonden met elkaar. Verzoekende partijen tonen dit overigens niet aan.*

## *2) Tweede middelonderdeel*

22. *Overeenkomstig artikel 4.2.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de “VCRO”) mag niemand zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen onder meer de volgende handelingen verrichten:*

*“(…)*

*6° de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wijzigen, indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt (...)”*

*Artikel 2, § 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen (hierna: het “Functiewijzigingsbesluit”) bepaalt dat er een vergunningsplicht geldt indien één van de de volgende hoofdfuncties van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een andere hierna vermelde hoofdfunctie. De volgende functies worden als hoofdfunctie beschouwd :*

...  
5° detailhandel;  
(...)  
8° industrie en bedrijvigheid;

*In het verslag aan de leden van de Vlaamse regering bij het besluit van de Vlaamse regering houdende wijziging van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van artikel 1, 3, 5, 6, 8 en 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (hierna: het “Wijzigingsbesluit”) wordt verduidelijkt wat onder detailhandel moet worden begrepen:*

*“Wat met detailhandel bedoeld wordt, is vrij duidelijk. Groothandel behoort tot de functiecategorie ‘industrie en bedrijvigheid’”.*

23. *Uit wat voorafgaat, volgt dan ook dat het duidelijk is dat voor de omvorming van een kleinhandelszaak naar een groothandelszaak een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is vereist.*

*Om te bepalen of een dergelijke functiewijziging al dan niet heeft plaatsgevonden dient een vergelijking te worden gemaakt tussen de (destijds) vergunde functie (het ‘juridisch’ gebruik) en de (thans) aanwezige functie (het ‘feitelijk’ gebruik). Indien beiden niet met elkaar corresponderen, is vast te stellen dat er een onvergunde functiewijziging heeft plaatsgevonden.*

*Van een dergelijke discrepantie is te dezen geen sprake.*

24. *Op 19 juni 2007 werd aan eerste verweerder een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de “herlokalisatie van een bedrijfsgebouw”, alsook een socio-economische vergunning waarin er sprake is van zowel groothandelsactiviteiten als kleinhandelsactiviteiten.*

*In het Functiewijzigingsbesluit, zoals destijds van toepassing, werd (nog) geen onderscheid gemaakt tussen de functies groothandel en kleinhandel (detailhandel). Artikel 2, § 1, 5° van het Functiewijzigingsbesluit, zoals destijds van toepassing, vermeldde onder meer “**handel**, horeca, kantoorfunctie en diensten” (eigen aanduiding) als één van de hoofdfuncties. **De term handel omvatte destijds zowel groot- als kleinhandel.***

*Het voorgaande wordt onder meer bevestigd door de volgende rechtspraak van de Raad van State:*

*“De verzoekende partij gaat er in haar middelen ten onrechte van uit dat een groothandelsactiviteit, in tegenstelling tot kleinhandel, bestaanbaar is met de bestemming gebied voor ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen. Het door deze partij **aangevoerde onderscheid tussen groothandel en kleinhandel mist te dezen relevantie**” (eigen aanduiding).*

*Daarnaast is op te merken dat ook de omzendbrief van 8 juli 1977 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, voor wat betreft het woongebied, de algemene functie ‘handel’ vermeldt en geen onderscheid maakt tussen groot- en kleinhandel (hierna: de “Omsendbrief van 8 juli 1977”):*

“Deze woongebieden zijn bestemd voor de volgende activiteiten :

- 1. Wonen : hier wordt de zuivere woonfunctie bedoeld.
- **2. Handel : het verkopen van niet ter plaatse vervaardigde goederen.**
- 3. Dienstverlening : bedoeld worden inrichtingen en activiteiten die omwille van hun specifieke functie en hun frequente relaties tot het publiek noodzakelijkerwijze en eng verbonden zijn met de woonfunctie, zoals bv. kantoorgebouwen, horecabedrijven en dergelijke” (eigen aanduiding).

Uit wat voorafgaat, volgt dat **ten tijde van de vergunningverlening** zowel klein- als groothandelsactiviteiten binnen dezelfde overkoepelende functiecategorie ‘handel’ werden gerekend. Een wijziging van klein- naar groothandel en/of vice versa in beginsel niet als een (vergunningsplichtige) functiewijziging werd gekwalificeerd.

25. De stedenbouwkundige vergunning van 19 juni 2007 dateert van vóór de wijziging van het Functiewijzigingsbesluit, zodat moet worden aangenomen dat voormelde vergunning werd verleend voor de algemene functie ‘handel’ en aldus zowel op klein- als groothandelsactiviteiten betrekking heeft. Dit geldt des te meer nu (i) de socio-economische vergunning zowel groot- als kleinhandelsactiviteiten vermeldt en (ii) de stedenbouwkundige vergunning van 19 juni 2007 betrekking heeft op het “herlokalisatie van bedrijfsgebouwen”, hetgeen eerder op groothandel dan kleinhandel lijkt te wijzen (groothandel valt thans namelijk onder de hoofdfunctie ‘bedrijvigheid’).

De lijst van vergunningsplichtige functiewijzigingen uit het besluit van 14 april 2000 werd gewijzigd door een besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2015. Zoals gezegd wijzigde dit besluit de functiecategorie “**handel**, horeca, kantoorfunctie en diensten”, in een aantal nieuwe categorieën. De functie ‘handel’ bestaat niet meer, maar werd beperkt ‘detailhandel’. Groothandel is geen aparte categorie, maar valt volgens het verslag aan de Vlaamse regering onder de functiecategorie ‘industrie en bedrijvigheid’.

Het gevolg van de wijziging van het besluit van de Vlaamse regering is **niet** dat de vergunning voor het gebouw van de eerste en tweede verwerende partijen zou worden ingeperkt van ‘handel’ (= groot- en kleinhandel) naar ‘detailhandel’. Een wijziging aan een reglementair besluit kan immers nooit afbreuk doen aan bestaande individuele vergunningen. Het gevolg van de wijziging van het besluit van de Vlaamse regering is dat het gebouw nu is vergund voor twee onderscheiden functiecategorieën: enerzijds ‘detailhandel’ en anderzijds ‘industrie en bedrijvigheid’ (voor wat het aspect groothandel betreft).

Voor activiteiten die thuishoren in één van beide categorieën, moet geen stedenbouwkundige vergunning te worden gevraagd, wat de functie betreft. Voor het uitbaten van een groothandel moest dus geen vergunning voor een functiewijziging worden gevraagd. Als de nieuwe activiteiten gepaard zouden gaan met vergunningsplichtige verbouwingen of met handelingen van exploitatie van een ingedeelde inrichting (de vroegere milieuvergunning), moest desgevallend uiteraard wél een nieuwe (omgevings)vergunning worden gevraagd. Dit is hier evenwel niet het geval.

De stelling van de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg dat de uitbating “inderdaad een groothandel is”, er een “totaal nieuwe uitbating is ontstaan” en dat er voor deze uitbating geen vergunning voorhanden zou zijn, is correct (beschikking van 15 juni 2018, p. 14-15).

*Dat dit juridisch problematisch zou zijn, is echter **niet** correct. De nieuwe uitbating vereiste in dit geval geen enkele omgevingsvergunning: de functie groothandel was en is vergund, er waren geen vergunningsplichtige verbouwingswerken nodig voor de nieuwe uitbating (zie verder), en er worden geen vergunningsplichtige handelingen gesteld voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit (milieu).*

*De argumentatie van verzoekende partijen mist elke grondslag.*

26. *Wat verder de stelling betreft dat de interne verbouwingswerken niet zouden vrijgesteld zijn omdat zij gepaard gaan met een vergunningsplichtige functiewijziging, merkt verwerende partij op dat uit wat voorafgaat, volgt dat zulks niet het geval is.*

*In zoverre men stelt dat er stabiliteitswerken zouden zijn uitgevoerd, merkt verwerende partij op dat dit evenmin het geval is. Stabiliteitswerken zijn “werken die betrekking hebben op de constructieve elementen van een constructie, zoals: a) het vervangen van dakgebintes of dragende balken van het dak, met uitzondering van plaatselijke herstellingen, [of] b) het geheel of gedeeltelijk herbouwen of vervangen van buitenmuren of dragende binnenmuren, zelfs met recuperatie van de bestaande stenen”.*

*De NV MAKRO CASH & CARRY heeft aan verwerende partij in haar schrijven van 13 maart 2018 bevestigd dat er geen stabiliteitswerken zijn uitgevoerd. In de beschikking van de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge, sectie burgerlijke rechtbank dd. 2 maart 2018 heeft de Voorzitter overigens geoordeeld dat “niet [is] gebleken dat structurele of stabiliteitswerken zijn uitgevoerd in het gebouw van verweerster sub.1 noch door haarzelf noch door verweerster sub.2” (stuk 7, p. 7).*

*Er is dan ook te besluiten dat er geen stabiliteitswerken zijn uitgevoerd. Geen van de uitgevoerde werkzaamheden heeft namelijk betrekking op het wijzigen van de constructieve elementen van het gebouw door bijvoorbeeld het verwijderen of vervangen van dragende binnenmuren. Minstens tonen eisers het tegendeel niet aan.*

*Wat tot slot de werken aan de gevel betreft, kan er op worden gewezen dat artikel 3.1, 2° van het Vrijstellingenbesluit bepaalt dat voor “handelingen zonder stabiliteitswerken en zonder wijziging van het fysiek bouwvolume aan zijgevels, achtergevels en daken” geen omgevingsvergunning is vereist.*

*...*

3.

De tussenkomende partij zet op haar beurt het volgende uiteen:

*“ ...*

*(ii) Toepassing in casu*

58. *Verzoekende partijen stellen vooreerst dat verwerende partij onjuist motiveert dat er “geen vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen verbonden [zijn] aan de melding”.*

*Nochtans is deze vaststelling van verwerende partij niet onjuist: tussenkomende partij en verwerende partij mochten er op het ogenblik van de melding wel degelijk op goede grond er van uitgaan dat er geen vergunningsplichtige wijzigingen aan het pand hebben plaatsgevonden.*

59. De door verzoekende partijen aangehaalde discussie gaat terug op de vraag of de uitbating van de Metro-vestiging al dan niet een vergunning voor een functiewijziging van klein- naar groothandel behoeft, en of tussenkomende partij bijgevolg beroep mocht doen op het Vrijstellingsbesluit voor enkele werken in het pand (zoals bijv. interne niet-stabiliteitswerken, werken aan de voor- en achtergevel en de plaatsing van een koeler op het dak). Overeenkomstig artikel 3.1 juncto 3.2 van het Vrijstellingsbesluit zijn deze handelingen van de stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgesteld, voor zover deze handelingen niet gepaard gaan met een functiewijziging.

60. Voorafgaandelijk aan enige uiteenzetting over enige functiewijziging, wijst tussenkomende partij er op dat de meldingsplichtige activiteiten in beginsel losstaan van deze discussie: geen van de gemelde activiteiten is immers verbonden aan groothandel.

61. Tussenkomende partij betwist voorts volledigheidshalve dat er in casu sprake is van een vergunningsplichtige functiewijziging.

Immers, voor de nadere invulling de “functie” van een gebouw, moet men in eerste instantie kijken naar de “vergunde toestand” van het gebouw.

Toen de ‘basis’-vergunning op 19 juni 2007 werd verleend, voorzag het Functiewijzigingsbesluit slechts in de functie “handel”, zonder een onderscheid te maken tussen groot- en kleinhandel. De wetgever maakte toen dit onderscheid niet. Bij het verlenen van de vergunning heeft het vergunningverlenend bestuur aldus niet uitdrukkelijk de functie groot- of kleinhandel aan het gebouw toegekend, maar wel de functie “handel”, die beide omvat(te). Dat de stedenbouwkundige vergunning verleend werd voor de functie “handel”, zonder een onderscheid te maken tussen groot- en kleinhandel, wordt bovendien uitdrukkelijk door de verwerende partij zo bevestigd (stuk 15). Verwerende partij heeft aldus uitdrukkelijk bevestigd dat de stedenbouwkundige vergunning voor het gebouw voor beide functies werd verleend.

Groothandel behoort in het kader van functiewijzigingen thans evenwel, wegens een uitdrukkelijke wijziging van het Functiewijzigingsbesluit, onder “industrie en bedrijvigheid”: “Groothandel behoort tot de functiecategorie ‘industrie en bedrijvigheid’”.

De stedenbouwkundige vergunning van 19 juni 2007 vermeldt dat de vergunning is verleend voor de herloka(lisa)tie van “bedrijfsgebouwen” (stuk 10). Bedrijfsgebouwen wijzen op “bedrijvigheid”.

Verzoekende partijen stellen dat er sinds deze wijziging van het Functiewijzigingsbesluit in elk geval door concludante een vergunning voor een functiewijziging diende te worden aangevraagd. Deze stelling van verzoekende partijen is evenwel gebaseerd op de foute veronderstelling dat er in de eerste plaats slechts een vergunning verleend was die exclusief op detailhandel betrekking had. Zoals hierna wordt uiteengezet, werd de ‘basis’-vergunning van bvba Star Plus verleend voor alle handel, dus zowel – de toen niet bestaande juridische categorieën - groot- en detailhandel.

De stelling van verzoekende partijen houdt aldus slechts steek voor zover de eerste stedenbouwkundige vergunning louter voor detailhandel werd verleend, quod non.

62. Verzoekende partijen stellen vervolgens dat men naar het concrete voorwerp en de plannen van een vergunningsaanvraag dient te kijken om het voorwerp van een vergunning na te gaan. Het loutere gegeven dat de vergunning verleend werd voor ‘bedrijfsgebouwen’ is voor hen klaarblijkelijk onvoldoende.

*Uit de beschrijvende nota bij de vergunningsaanvraag blijkt echter evenmin dat de uitbating tot kleinhandel zou zijn beperkt (zie eveneens infra in verband met de socio-economische vergunning, randnummer 62).*

*Ook de vergunde plannen bij de 'basis'-vergunning van 19 juni 2007 geven de inplanting van een "winkelruimte" op, zonder te specificeren dat deze winkelruimte exclusief voorbehouden zou zijn voor klein- dan wel groothandel (zie stuk 11). De 'basis'-vergunning van 19 juni 2019 geldt aldus niet enkel voor kleinhandel, maar ook voor groothandel en heeft geen specifieke keuze voor klein- en groothandel gemaakt. Dat dit onderscheid in de vergunde plannen niet wordt gemaakt, valt te begrijpen doordat ten tijde van de vergunningverlening in 2007 het Functiewijzigingsbesluit slechts in de functie "handel" voorzag, zonder enig onderscheid te maken tussen groot- en kleinhandel.*

*Uit de spraakgebruikelijke betekenis van "winkel" - "onderneming waar handelsartikelen aan de consument verkocht worden" – blijkt geenszins dat winkels louter voor detailhandel gebruikt worden. Een "consument" wordt in de Van Dale immers omschreven als "iemand die een bepaald product koopt en gebruikt of verbruikt". Een "consument" is aldus elke 'gebruiker' en dus niet zonder meer gelijk te stellen met een "particulier". Een consument kan even goed een professioneel (bijv. restauranthouder edm.) zijn.*

63. *Ook sluit de socio-economische vergunning geenszins een parallelle uitbating van groothandel uit.*

*Uit het socio-economisch vergunningsaanvraagdossier in casu zelf blijkt overigens uitdrukkelijk dat er tevens groothandel in het bedrijfsgebouw voorzien werd:*

- *"Ongeveer 20% van het zakencijfer wordt gerealiseerd als groothandel (= verkoop op factuur aan btwplichtigen)" (cf. onderzoek en advies detailhandel van ABM, p. 8, stuk 14 a);*
- *"Ervaring met de huidige winkel leert dat ongeveer 20 % van deze omzet gerealiseerd zal worden als groothandel (= verkoop op factuur aan btw-plichtigen)" (sociaal-economisch onderzoek van ABM, p.9 – stuk 14 b).*

*Er wordt door verzoekende partijen op geen enkele manier aannemelijk gemaakt dat de bvba Star Plus enkel een detailhandel uitbaatte, zonder enige groothandel.*

*De stelling van verzoekende partijen kan dus niet overtuigen.*

64. *De band met groothandel blijkt overigens uitdrukkelijk uit de vergunningsaanvraag voor de heraanleg van de parkeerplaatsen van de bvba Star Plus. In haar verduidelijkende nota aan het vergunningverlenend bestuur staat immers duidelijk vermeld dat zij zich richt op groothandelaars- "niet retail dus" (stuk 7).*

65. *Vermits groothandel in 2007 aldus reeds vergund werd, mocht tussenkomende partij op goede gronden interne – vrijgestelde – werken uitvoeren in het bedrijfsgebouw. Bijgevolg mocht tussenkomende partij op de dag van de melding er van uit gaan dat er geen sprake is van enige vergunningsplichtige of ongeoorloofde functiewijziging. Verwerende partij mocht bijgevolg eveneens oordelen dat er geen vergunningsplichtige werken in het pand van de melding plaatsvonden.*



Op 15 mei 2018, datum van de melding door tussenkomende partij, en op 29 mei 2018, datum van de aktenaam door verwerende partij, had overigens geen enkele door verzoekende partijen gevatte gerechtelijke instantie een schending van de stedenbouwkundige regelgeving vastgesteld. Het loutere gegeven dat verzoekende partijen ettelijke procedures bij burgerlijke rechtbanken hebben ingesteld, betekent niet dat zij daarom zonder meer gelijk hebben en er daardoor sprake is van vergunningsplichtige handelingen: partijen stellen, de rechter wikt en beschikt.

66. Gelet op deze omstandigheden, is de motivering van verwerende partij dat er “geen vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen verbonden [zijn] aan de melding” op 29 mei 2018 aldus wel degelijk zorgvuldig genomen. Verwerende partij hoefde niet overeenkomstig artikel 106 Omgevingsvergunningsdecreet vast te stellen dat er sprake was van vergunningsplichtige handelingen die onlosmakelijk met de melding verbonden was. De kritiek van verzoekende partijen is ongegrond.

67. Voor zover verzoekende partijen verwijzen naar de vergunningsplicht voor de hoogspanningscabine, is op te merken dat de hoogspanningscabine reeds door de deputatie van West-Vlaanderen op 28 juni 2018 onder de oude vergunningsprocedure werd vergund (stuk 12). De koppeling voorzien in artikel 106 Omgevingsvergunningsdecreet, in werking getreden op 23 februari 2017 is slechts van toepassing op handelingen die sinds de inwerkingtreding ervan, gesteld worden. De stedenbouwkundige vergunning voor de hoogspanningscabine van 20 maart 2018 werd met toepassing van de overgangsregels verleend overeenkomstig de oude regelgeving. De kritiek van verzoekende partijen ter zake is ongegrond.

68. Het is slechts ingevolge de tussengekomen beschikking dd. 15 juni 2018 van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brugge, waarin de voorzitter oordeelde dat “[b]ij marginale toetsing [...] wij thans [moeten] vaststellen dat verweerster sub.2 in niets een vergunning voor het voeren van uitsluitend een groothandel in voedingswaren in dit gebouw voor legt, en zich niet kan steunen op de eerdere uitbating door verweerster sub.2 die daar een elektro-zaak “bruine en zwarte” apparaten uitbaatte vergund in 2007, [...]”, dat tussenkomende partij voor zoveel als nodig én zonder enige nadelige erkenning, een omgevingsvergunningsaanvraag voor een gedeeltelijke functiewijziging naar groothandel heeft ingediend (nl. voor het gedeelte van de winkel dat nog niet voor groothandel was bestemd). Dit om een einde te stellen aan deze aanslepende discussie omtrent de vermeende functiewijziging. Deze beschikking lag evenwel pas na de melding dd. 29 mei 2018 vast, zodat verwerende partij deze beschikking niet mee in haar overwegingen kon en moest nemen.

69. Voor zoveel als nodig merkt tussenkomende partij nog op dat het vergunningverlenend bestuur geenszins misleid is ingevolge de opeenvolgende vergunnings- en meldingsaanvragen van de bvba Star Plus en tussenkomende partij. Dit blijkt uit volgend chronologisch overzicht:

- de ‘basis’-vergunning dd. 19 juni 2007 voor het hoofdgebouw en de bijhorende verhardingen werd voor handel verleend, waarbij geen onderscheid gemaakt werd tussen groot- en kleinhandel;
- op 5 september 2017 verkreeg de bvba Star Plus een stedenbouwkundige vergunning voor de uitbreiding en herinrichting van haar eerder vergunde parkeerplaatsen;

*In haar motivering bij deze aanvraag stelde de bvba Star Plus letterlijk als volgt: “Er wordt enkel verkocht aan professionelen met een geldig BTW-nummer en een klantenkaart. Geen retail dus”. Het bestuur was aldus uitdrukkelijk op de hoogte van het gegeven dat de parkeerplaatsen voor een groothandel zouden dienen. Het spreekt voor zich dat het vergunnen van een bepaald aantal parkeerplaatsen altijd voor dezelfde soort stedenbouwkundige impact zal zorgen: een geparkeerde auto blijft een geparkeerde auto;*

*Het moet overigens benadrukt worden dat stedenbouwkundige vergunningen een zakelijk karakter hebben. De houder van zakelijke rechten, zoals bvba Star Plus, is dan ook de meest aangewezen partij om dergelijke vergunningen aan te vragen. Op dat ogenblik was de lease-overeenkomst tussen tussenkomende partij en de bvba Star Plus trouwens nog niet afgesloten, zodat er geen sprake is van het gebruik van de bvba Star Plus als ‘stroman’ voor tussenkomende partij. De lease-overeenkomst werd immers pas op 26 oktober 2017 gesloten (stuk 27).*

- *Op 20 maart 2018 is de stedenbouwkundige vergunning voor de hoogspanningscabine in eerste aanleg door verwerende partij verleend. Dit wil zeggen dat deze vergunning door verwerende partij werd verleend nadat de eerste kortgedingprocedure door verzoekende partijen was ingesteld en zelfs al onontvankelijk was verklaard. Daarvan was het vergunningverlenend bestuur op de hoogte. De gemeente Middelkerke heeft bovendien ook op 20 maart 2018 schriftelijk bevestigd dat er voor de werken voor de METRO-uitbating geen vergunning voor enige functiewijziging vereist is. De gemeente Middelkerke was dus wel degelijk op de hoogte van de werkelijke omvang van het project.*

- *Ook bij de aktename van de melding dd. 29 mei 2018 had het bestuur logischerwijze reeds zicht op de volledige omvang van de aanvraag. De volledige omvang van de aanvraag bleek overigens zeer uitdrukkelijk uit het meldingsdossier. Zo stelt de beschrijving van de melding bijv. als volgt (stuk 17.1): “(...)”.*

*Het bestuur heeft met andere woorden steeds een zicht gehad op de volledige omvang van de aanvraag. Uit de aanvraagformulieren blijkt ook telkens zeer duidelijk wat de opzet van de aanvraag is. Ook derden zijn dus geenszins misleid geweest door de opsplitsing van deze aanvragen. De kritiek van verzoekende partijen is ongegrond.*  
...

4.

De verzoekende partijen antwoorden als volgt:

“ ...

16. *Op grond van art. 106 van het Omgevingsvergunningsdecreet kan er slechts een melding worden gedaan wanneer er louter sprake is van meldingsplichtige werken. Wanneer het project daarentegen werken bevat die zowel meldingsplichtig als vergunningsplichtig zijn, dan dient een allesomvattende omgevingsvergunningsaanvraag te worden aangevraagd.*

*De ratio legis van deze bepaling is dat alle elementen van een aanvraag die een onlosmakelijk geheel vormen samen dienen te worden beoordeeld door de vergunningverlenende overheid. Wanneer de vergunningverlenende overheid vaststelt dat de werken in de melding vergunningsplichtig zijn, dan dient zij de aanvraag onontvankelijk*

te verklaren (E. RENTMEESTERS, "Actualisatie regeling rond de procedurele aspecten van de omgevingsvergunning", TMR 2018, 161-162).

*In onderhavige zaak blijven zowel verwerende partij als tussenkomende partij halsstarrig volhouden dat de werken die werden uitgevoerd in de vergunningsaanvraag niet vergunningsplichtig zouden zijn (quod non).*

(i) *De functiewijziging in het pand is vergunningsplichtig*

17. *Gezien de vergunningsbeslissing van 11 december 2018 hebben de foutieve beweringen van tussenkomende partij en verwerende partij geen grond meer. Verwerende partij heeft recent een vergunning verleend voor de functiewijziging in pand. De functiewijziging in het pand is hoe dan ook vergunningsplichtig, zo geeft verwerende partij eindelijk toe (stuk 40).*

*De bewering dat deze vergunningsaanvraag werd ingediend om eventuele toekomstige discussies definitief in de kiem te smoren, is ongegrond en zelfs irrelevant. De vergunningverlenende overheid die een vergunning verleent erkent daarmee dat die handelingen vergunningsplichtig zijn. Indien de vergunningverlenende overheid van oordeel zou zijn dat deze handelingen niet vergunningsplichtig zijn dan dient zij zichzelf ambtshalve onbevoegd te verklaren (RvS 7 juni 1978, nr. 19.047, Jacops). In het kader van een vergunningsaanvraag dient immers eerst te worden onderzocht of de aangevraagde handelingen überhaupt vergunningsplichtig zijn.*

*De uitkomst hiervan viel niet te verbazen, nu in het verslag van de brandweer d.d. 13 april 2018 (stuk 24), het proces-verbaal van de politie d.d. 17 januari 2018 (stuk 10) en in de eerste conclusie van de NV Makro Cash & Carry in de procedure in kortgeding (stuk 16a), werd erkend dat het pand zonder vergunning werd omgevormd van een detailhandel naar een groothandel.*

18. *Tussenkomende partij poneert thans, in totale tegenspraak met de eerdere standpunten dat de stedenbouwkundige vergunning van 19 juni 2007 voor de herlokalisatie van een elektrodetailhandel naar de Biezenstraat te Middelkerke een vergunning voor een 'groothandel' tot voorwerp zou hebben gehad. Tussenkomende partij komt tot deze zeer vergezochte bewering door te wijzen naar (de titel van) de stedenbouwkundige vergunning van 19 juni 2007 waarin werd gesproken van een "herlokatie bedrijfsgebouwen". Volgens tussenkomende partij zou met 'bedrijfsgebouwen' de categorie 'industrie en bedrijvigheid' van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen, waardoor de huidige verbouwingswerken en functiewijziging niet meer vergunningsplichtig zou zijn.*

19. *Deze zienswijze is weinig ernstig aangezien tussenkomende partij zichzelf volledig tegensprekt en in de stedenbouwkundige vergunning van 19 juni 2007 ook alleen maar leest wat zij wenst te lezen.*

*Een vergunning bestaat in de eerste plaats uit de plannen en de tekst van het vergunningsbesluit. De 'titel' die de vergunning krijgt, wordt overgenomen uit het aanvraagformulier, en is dus nagenoeg steeds de titel die de aanvrager aan zijn werken heeft gegeven. De vlag dekt soms de lading, maar dikwijls ook niet. Het is dus niet bepaald ernstig te noemen dat voor de interpretatie van de strekking van een vergunning, met name om de vraag te beantwoorden naar de vergunde functie in een bepaald gebouw, slechts wordt verwezen naar een zeer vage en generieke benaming. De noemer 'bedrijfsgebouw'*

*kan in theorie zowat elke lading dekken, want 'bedrijven' uit alle sectoren (en dus onder te brengen in de meest diverse functiecategorieën) hebben nu eenmaal 'gebouwen', zelfs bv. landbouwbedrijven, kleinhandelaars, groothandelaars, distributeurs, KMO's, SEVESO-bedrijven, ... Men moet naar het concrete voorwerp en de plannen kijken om na te gaan wat vergund is.*

20. *Het argument van tussenkomende partij is trouwens ook juridisch zonder grond, want om de functie van een gebouw te bepalen moet in de eerste plaats gekeken worden naar het voornaamste (laatste) feitelijke gebruik van een onroerend goed. Artikel 1.1.2, 5° VCRO definieert de 'functie' in de VCRO als "het feitelijke gebruik van een onroerend goed of een gedeelte daarvan". Art. 4.2.1, 6° VCRO stelt vergunningsplichtig: "de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wijzigen, indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt". Artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen bepaalt de 'functies' die beschouwd worden als stedenbouwkundige 'hoofdfuncties' (zie het citaat hoger in deze akte).*

*In een arrest van 29 december 2015 oordeelde het Hof van Cassatie (evident en in lijn met de wettelijke regels) dat de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed verwijst naar het voornaamste of belangrijkste feitelijke gebruik van dat onroerend goed (Cass. 29 december 2015, P.15.0085.N/4). Op grond van de feitelijke gegevens moet aldus worden uitgemaakt welk het voornaamste of belangrijkste feitelijke gebruik is van een bebouwd onroerend goed. De voor het onroerend goed verleende stedenbouwkundige vergunningen zijn daarbij een aanwijzing, maar zijn als dusdanig niet beslissend volgens het Hof van Cassatie.*

*Wanneer dus het voornaamste of belangrijkste feitelijke gebruik van een goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd tussen twee categorieën van functies die de Vlaamse regering als hoofdfuncties heeft aangeduid in het Functiewijzigingsbesluit, is een vergunning nodig.*

21. *In deze kan onmogelijk ontkend worden dat het feitelijke gebruik van het onroerend goed van Star Plus voor de start van de illegale verbouwingswerken, de uitbating van een detailhandel is. In het pand was immers een elektrodetailzaak gevestigd. Voor die activiteit was een vergunning afgeleverd voor kleinhandelsactiviteiten. Alleen al het feit dat die vergunning werd aangevraagd, bekomen en nageleefd, toont aan dat sprake was van een kleinhandelsactiviteit, minstens van een handelsactiviteit waarin het aspect kleinhandel overheerste.*

*Dit sluit voor alle duidelijkheid niet uit dat in de vestiging van Selexion – Star Plus ook verkoop aan professionelen kan plaatsgevonden hebben. Het zou zelfs verwonderen dat een elektrozaak, die ook computers en bijbehorende benodigdheden verkocht, geen professionele klanten zou gehad hebben. In het aanvraagdossier voor het bekomen van een SE-vergunning van Star Plus (Stuk 12a) werd aangegeven dat 20% van het zakencijfer gerealiseerd wordt "als groothandel (= verkoop op factuur aan BTW-plichtigen)". Die 20% is een overdrijving, want niet elke verkoop aan een BTW-plichtige kan beschouwd worden als groothandel. Een advocaat of restaurateur die een computermuis komt aanschaffen zal ongetwijfeld een factuur vragen, maar dit maakt van de verkoop van een computermuis nog geen 'groothandel'. Hoe dan ook blijkt uit het SE-dossier van Star Plus dus duidelijk dat de 'winkel' (zoals aangeduid op het plan bij de bouwvergunning, Stuk 12b) in hoofdzaak bestemd was voor particuliere verkoop. In de praktijk was dit ook het geval, en waren er nauwelijks bestelwagens of vrachtwagens die de winkel van Star Plus aandeden. Dit zal fundamenteel veranderen wanneer zich in het pand een groothandel vestigt van waaruit*

men de hele kust wil bedienen. Ook het mobiliteitsprofiel van Metro is dus fundamenteel verschillend van dat van een Selexion-winkel.

22. Verder blijkt ook uit de afgeleverde vergunningen dat het onroerend goed vergund was voor de functie detailhandel.

De stedenbouwkundige vergunning van 19 juni 2007 werd immers verleend voor de vestiging van de elektrodetailhandel in het onroerend goed aan de Biezenstraat (Stuk 12b). Dit gebouw werd vervolgens ook ingericht als een detailhandelszaak ten behoeve van consumenten. De omstandigheid dat de vergunning spreekt van een verhuis van de 'bedrijfsgebouwen' wijzigt hier niets aan. In deze bedrijfsgebouwen werd immers een detailhandel gevestigd. De omschrijving van 'bedrijfsgebouwen' verwijst in geen geval naar een andere functie dan detailhandel, hetgeen ook niet wordt aangetoond. Immers, de verschillende functies vermeld in het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 zullen altijd worden uitgeoefend in (bedrijfs)gebouwen.

De plannen bij de stedenbouwkundige vergunning van 19 juni 2007 geven ook duidelijk aan dat het onroerend goed wordt vergund als "winkelruimte" (Stuk 12b). Volgens de spraakgebruikelijke betekenis is een 'winkel' een gebouw waar goederen aan consumenten worden verkocht, een detailhandel dus. Een groothandel is spraakgebruikelijk geen synoniem voor 'winkel', wat tussenkomende partij ook moge beweren.

Bovendien blijkt uit de socio-economische vergunning van 29 mei 2007 duidelijk dat het onroerend goed werd bestemd als detailhandel (Stuk 12, a). De socio-economische vergunningsplicht op grond van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, geldt immers niet voor groothandels. Middels de socio-economische vergunning van 29 mei 2007 werd aldus een detailhandel vergund in het pand, hetgeen ook werd toegeven door tweede gedaagde in conclusie van 30 januari 2018.

Op grond van de afgeleverde vergunningen kan er evenmin twijfel bestaan dat het pand werd vergund voor de functie detailhandel. De functiewijziging naar een groothandels is aldus zonder enige twijfel vergunningsplichtig.

Tot slot kan ook nog worden verwezen naar de plannen in de toelichtende nota bij het RUP 'Bedrijvenzone Oostendelaan', opgesteld en goedgekeurd door verwerende partij (stuk 26, blz. 83). Hier staat aangeduid dat bij de vaststelling van het RUP 'Bedrijvenzone Oostendelaan' de functie kleinhandel werd uitgeoefend (figuur)

23. Zowel tussenkomende als verwerende partij beweren dat voor de functiewijziging van het gebouw geen vergunning vereist zou zijn. Zij wijzen erop dat het Functiewijzigingsbesluit van 14 april 2000 voorafgaand aan de wijzigingen doorgevoerd met het hoger reeds aangehaalde besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2015 geen afzonderlijke categorieën bepaalde voor detailhandel en groothandel, maar één gezamenlijke functiecategorie 'handel, horeca, kantoorfunctie en diensten'. De stedenbouwkundige vergunning van Star Plus van 19 juni 2007 zou derhalve elke vorm van handel toegelaten hebben. Bijgevolg zou vandaag geen vergunning nodig zijn voor de ingebruikname van het pand als groothandel.

Deze visie kan evident niet gevolgd worden.

Tot aan het wijzigingsbesluit van 17 juli 2015 waren groot- en detailhandel inderdaad opgenomen binnen dezelfde functiecategorie 'handel, horeca, kantoorfunctie en diensten'. Dit betekende dat een wijziging van de hoofdfunctie van een gebouw van groothandel naar

*detailhandel, of omgekeerd, niet werd beschouwd als een vergunningsplichtige functiewijziging. Het wijzigingsbesluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2015 wijzigt die situatie, precies omdat de mogelijkheid om vrij (zonder vergunning) over te stappen tussen detailhandel en groothandel problematisch werd gevonden. Beide functies hebben een totaal andere dynamiek en belasting voor de omgeving, zodat het noodzakelijk werd gevonden om een overstap van de ene naar de andere functie te onderwerpen aan de verplichting om een vergunning aan te vragen.*

*Het wijzigingsbesluit van 17 juli 2015 is van toepassing op functiewijzigingen die worden doorgevoerd vanaf de datum van inwerkingtreding van het besluit (artikel 9 van het besluit), dus op functiewijzigingen die vanaf 29 november 2015 worden doorgevoerd (gelet op de publicatie in het Staatsblad van 19 november 2015).*

*De functiewijziging naar de groothandel vond plaats na 29 november 2015, en vereiste dus een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning (of een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen).*

*De interpretatie dat alle 'oude' vergunningen voor bedrijfspanden die groothandel of detailhandel toelaten een vrijbrief verschaffen om ook na 29 november 2015 over te stappen tussen beide functiecategorieën, is hoe dan ook totaal in tegenstrijd met artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2015. Voor bestaande panden moet nagegaan worden wat de bestaande hoofdfunctie is, in de eerste plaats op grond van het feitelijk gebruik van het pand en desnoods ook rekening houdend met de verleende vergunningen, en dient vervolgens beoordeeld te worden of die hoofdfunctie wijzigt.*

24. *Bij het besluit van verwerende partij d.d. 11 december 2018 (stuk 40) werd een stedenbouwkundige vergunning verleend. De functiewijziging was dus weldegelijk vergunningsplichtig.*

(ii) *De overige werken in het pand zijn niet vrijgesteld van de vergunningsplicht*

25. *Verwerende partij erkent in de beslissing van 11 december 2018 bovendien ook dat de overige werken in het pand vergunningsplichtig zijn (stuk 40, blz. 19):*

*"Artikel 3.2 van het Vrijstellingsbesluit staat voor de vrijgestelde werken van artikel 3.1 immers slechts een vrijstelling toe voor zover "er geen vergunningsplichtige functiewijziging wordt uitgevoerd". Aangezien het college met deze vergunning een functiewijziging vergunt, is de kwalificatie van vergunningsaanvrager van de interne handelingen, de handelingen aan de zij- en achtergevel, en op het dak als 'vrijgesteld' inderdaad niet langer correct. Men stelt evenwel vast dat deze werken op de plannen bij de aanvraag werden aangeduid met die verstande dat ze door de aanvrager als 'vrijgesteld' werden omschreven. Die juridische kwalificatie is, in de huidige stand van het geding-zie tegenstelbare beschikking van de kortgedingrechter-onjuist. Daarom moet het gemeentebestuur er thans van uitgaan dat die werken vergunningsplichtig zijn en de aanvaardbaarheid ervan beoordelen."*

*Het kan bijgevolg dus ook niet meer worden ontkend dat de werken die door tussenkomende partij werden uitgevoerd zonder stedenbouwkundige vergunning, vergunningsplichtig waren. Op grond van art. 3.2 van het Vrijstellingsbesluit gelden de vrijstellingen in art. 3.1 Vrijstellingsbesluit enkel en alleen voor die handelingen wanneer er geen vergunningsplichtige functiewijziging wordt uitgevoerd. Bijgevolg waren de handelingen opgenomen in de melding weldegelijk vergunningsplichtig.*

26. Ook het standpunt van tussenkomende partij dat de stedenbouwkundige vergunning voor de middenspanningscabine niet zou kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een vergunningsplichtige handeling snijdt geen hout.

*De aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor de middenspanningscabine werd ingediend op 17 december 2017. Op 29 mei 2018 werd door verwerende partij akte genomen van de melding door tussenkomende partij onder het voorwendsel dat er op het perceel geen vergunningsplichtige werken zouden worden uitgevoerd. Op 28 juni 2018 werd in graad van administratief beroep een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het oprichten van de middenspanningscabine. Verwerende partij was derhalve op het moment dat er akte werd genomen volgens de procedure bepaald in art. 106 Omgevingsvergunningsdecreet perfect op de hoogte van het feit dat voor hetzelfde perceel een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag hangende was. Onderhavige melding werd niet behandeld volgens de voorgaande procedure en diende op grond van art. 106 van het Omgevingsvergunningsdecreet samen te worden behandeld met de vergunningsplichtige werken.*

27. *Tussenkomende partij stelt bovendien dat verwerende partij weldegelijk op de hoogte was van de werkelijke omvang van het project (schriftelijke uiteenzetting tussenkomende partij, blz. 32). Het verbaast des te meer dat verwerende partij niet van oordeel was dat er zogenaamd geen vergunningsplichtige werken in het pand plaatsvonden. Verwerende partij blijft moedwillig blind voor het werkelijke voorwerp van de melding en de omvang van de werken in het pand. Zij handelde dan ook als onzorgvuldig bestuur en schendt hoe dan ook de zorgvuldigheidsplicht ..."*

#### *Beoordeling door de Raad*

##### 1.

In een eerste middelonderdeel stellen de verzoekende partijen in essentie dat de verwerende partij diende na te gaan of de gemelde handelingen onlosmakelijk verbonden zijn met vergunningsplichtige handelingen, hetgeen zij nalaat. Minstens werd hieromtrent onvoldoende gemotiveerd in de bestreden beslissing, te meer gelet op de uitgebreide argumentatie hieromtrent.

##### 2.1.

Artikel 5, 2°, b) OVD bepaalt dat er een meldingsplicht bestaat voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de derde klasse, zoals vermeld in artikel 5.2.1 van het DABM.

Artikel 6, tweede lid OVD bepaalt dat niemand zonder voorafgaande meldingsakte een project dat bij of krachtens de decreten, vermeld in artikel 5 OVD, is onderworpen aan meldingsplicht, mag exploiteren of er een meldingsplichtige verandering aan doen.

Op grond van de artikelen 5, 2° b) en 6 OVD en 5.2.1, §6, tweede lid DABM mag niemand zonder een voorafgaande meldingsakte een inrichting die in de derde klasse is ingedeeld exploiteren of veranderen.

## 2.2.

Artikel 106 OVD luidt in de toepasselijke versie als volgt:

“ ...

*De melding wordt gedaan zowel voor de meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen als voor de meldingsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten die het project omvat.*

*Als een project elementen bevat die onderworpen zijn zowel aan een meldingsplicht als aan een vergunningsplicht, bij of krachtens de decreten, vermeld in artikel 5, en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, dan omvat de vergunningsaanvraag de melding. Als bepaalde aspecten van een meldingsplichtig project, vermeld in de melding, onderworpen zijn aan de vergunningsplicht is de melding onontvankelijk en moet een vergunningsaanvraag worden ingediend.*

...”

Artikel 111 OVD luidt als volgt:

“ ...

*De bevoegde overheid, vermeld in artikel 107, gaat na of de gemelde handelingen of exploitatie meldingsplichtig zijn of niet verboden zijn bij of krachtens:*

*1° artikel 5.4.3, §3, van het DABM;*

*2° artikel 4.2.2, §1, en artikel 4.2.4 van de VCRO.*

*Als de handelingen of de exploitatie meldingsplichtig en niet verboden zijn, neemt de bevoegde overheid, vermeld in artikel 107, akte van de melding. Ze bezorgt de meldingsakte per beveiligde zending aan de persoon die de melding heeft verricht binnen een termijn van dertig dagen vanaf de dag na de datum van ontvangst van de melding.*

*Als de handelingen of de exploitatie niet meldingsplichtig of verboden zijn, stelt de overheid, vermeld in artikel 107, de persoon die de melding heeft verricht binnen dezelfde ordetermijn daarvan in kennis. In dat geval wordt geen akte genomen en wordt aan de melding geen verder gevolg gegeven.*

...”

De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning bevat de volgende verduidelijking (Parl.St. VI.Parl. 2013-2014, nr. 2334/1, p. 78):

“ ...

*Wat de stedenbouwkundige meldingen betreft, deze kunnen momenteel niet aangevochten worden, noch bij de RvVb, noch bij de Raad van State. Immers, deze melding maakt géén administratieve rechtshandeling uit, gezien de overheid geen bevoegdheid heeft om de melding onontvankelijk te verklaren of te weigeren noch om hier voorwaarden aan te verbinden. Ook de aktenames van milieumeldingen klasse 3 betreft kunnen niet aangevochten worden bij de Raad van State. Alleen de aan de aktename verbonden milieuvoorwaarden kunnen betwist worden bij de Raad. (R.v.St. nr. 217.311 van 19 januari 2012).*

*Het karakter van de meldingen in voorliggend decreet betreffende de omgevingsvergunning is anders dan voorzien in de VCRO of het milieuvergunningendecreet.*



*De bevoegde overheid moet nagaan of de gemelde handelingen of exploitatie meldingsplichtig zijn of niet verboden zijn bij of krachtens het DABM of de VCRO (art. 109). De overheid neemt met andere woorden een beslissing over het eventuele meldingsplichtige of niet verboden karakter van de gemelde handelingen of exploitatie bij of krachtens artikel 5.4.3, §3, DABM en artikel 4.2.2, §1, VCRO, wat inhoudt dat zij een beoordeling maakt, zij het een zeer beperkte beoordeling.*

*Dit heeft als gevolg dat de aktename een administratieve rechtshandeling wordt, die aanvechtbaar is voor de RvVb.*

*Meldingen kunnen niet anders gezien worden dan behorend tot het schorsings- en vernietigingscontentieux met betrekking tot de omgevingsvergunning.  
..."*

### 2.3.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient de verwerende partij in de bestreden beslissing de redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, zodat het voor een belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing in rechte en in feite aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht moeten kunnen verantwoorden. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden.

Het zorgvuldigheidsbeginsel, als onderdeel van de materiële motiveringsplicht, vereist bovendien dat de verwerende partij bij de feitenvinding slechts na een zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt. Tot slot moet de verwerende partij de gegevens die in rechte en feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen.

De artikelen 2 en 3 Motiveringswet concretiseren deze beginselen voor eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur.

### 3.1.

Op grond van de geciteerde artikelen dient de verwerende partij te onderzoeken of datgene (ingedeelde inrichtingen of activiteiten en/of stedenbouwkundige handelingen) waarvoor om een aktename wordt verzocht, als louter meldingsplichtig kan worden aangemerkt.

Wanneer zij vaststelt dat een project elementen bevat die zowel aan de meldingsplicht als aan de omgevingsvergunningsplicht zijn onderworpen en die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, dient zij de afzonderlijke melding voor de meldingsplichtige handelingen onontvankelijk te verklaren.

In voorkomend geval dient een dergelijk project verplicht via de procedure tot omgevingsvergunning aangevraagd te worden, waarbij de (gebeurlijke) omgevingsvergunning dan ook zal gelden als aktename voor het meldingsplichtige deel.

### 3.2.

In de bestreden beslissing wordt zonder meer gesteld dat “*er geen vergunningsplichtige handelingen verbonden zijn aan de melding*” en dat “*de melding plaatsvindt in bestaande, vergunde of vergund geachte gebouwen waar geen wijzigingen aan gebeuren*”. Dergelijke stijlformules kunnen, gegeven de concrete omstandigheden van het dossier, niet volstaan. Het is voor mogelijke belanghebbenden, en evenmin voor de Raad, immers geenszins duidelijk op grond van welke gegevens, zowel in feite als in rechte, haar oordeel steunt.

Uit de bestreden beslissing kan vooreerst niet afgeleid worden of het een ‘vergund’ pand dan wel een ‘vergund geacht’ pand betreft. Het statuut van het pand (vergund dan wel vergund geacht) wordt kennelijk zonder meer aangenomen en uit niets blijkt waarop de verwerende partij zich baseert om tot deze nochtans essentiële conclusie te komen. Uit de bestreden beslissing blijkt evenmin of de verwerende partij enig concreet, laat staan zorgvuldig, onderzoek heeft uitgevoerd met betrekking tot de vraag of er een ‘onlosmakelijke samenhang’ bestaat met eventuele vergunningsplichtige handelingen.

De Raad stelt vast dat, in zijn nazicht van het administratief dossier, geen enkel stuk toelaat om tot dergelijke conclusie te besluiten. De vaststelling van de verwerende partij blijkt dan ook niet te steunen op werkelijk bestaande feiten, minstens blijken zij niet uit het administratief dossier dat voor de Raad, en bij uitbreiding de verzoekende partijen, samen met de bestreden beslissing zelf, als uitgangspunt moet worden gehanteerd om de motieven van de verwerende partij op hun waarachtigheid en geldigheid te beoordelen.

### 3.3.

De verzoekende partijen tonen aan de hand van uitgebreide brieswisseling (zie **stuk 2** (“*schrijven aan de gemeente Middelkerke dd. 11 januari 2018 met het verzoek handhavend op te treden tegen de illegale werken te Middelkerke, Biezenstraat 28*”), **stuk 6** (“*schrijven AIHRO West-Vlaanderen dd. 22 januari 2018 [waarbij wordt gemeld dat het] dossier wordt overgemaakt aan de gemeente*”), **stuk 7** (“*email van het gemeentebestuur Middelkerke dd. 26 januari 2018 [waarbij] kopie PV van vaststellingen [van 18 januari 2018] niet wordt bezorgd [na vraag om openbaarheid]*”) en **stuk 8** (“*ingebrekestelling en aanmaning aan het gemeentebestuur Middelkerke dd. 29 januari 2018*”) over de doorgevoerde functiewijzing, de inrichtingswerken en de werken aan de gevel van het betrokken pand genoegzaam aan dat de verwerende partij hiervan ten tijde van de besluitvorming op de hoogte was, minstens op de hoogte kon of diende te zijn.

Van een redelijk en zorgvuldig handelend bestuur mag nochtans worden verwacht dat het onderzoek doet naar en rekening houdt met de (haar bekende) relevante gegevens die verband houden met een essentieel te beoordelen aspect, met name de ontvankelijkheid van het verzoek tot aktenaam van de melding. Noch uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij ter zake enig onderzoek heeft gevoerd. Evenmin blijkt dat de verwerende partij de nodige conclusies heeft getrokken uit de haar ontegensprekelijk bekende gegevens met betrekking tot het statuut van het gebouw (en van de handelingen die er werden uitgevoerd) waarin de exploitatie waarvoor melding werd gedaan, wordt voorzien.

### 3.4.

De omstandigheid, zoals de tussenkomende partij aanvoert, dat er voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brugge nog een procedure hangende was, doet geen afbreuk aan de op de verwerende partij rustende zorgvuldigheidsplicht. De verwerende partij had integendeel een nog grotere voorzichtigheid en zorgvuldigheid aan de dag dienen te leggen en kon daarom niet zonder meer voetstoots aannemen dat er geen vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen zouden verbonden zijn aan de exploitatie waarvoor melding werd gedaan.

In zoverre de verwerende partij opwerpt dat er naar haar oordeel geen sprake is van een vergunningsplichtige functiewijziging, noch van enige andere vergunningsplichtige werken of handelingen, is dat irrelevant in het licht van voorgaande overwegingen. De Raad kan overigens enkel rekening houden met wat wordt vermeld in de bestreden beslissing, en bij uitbreiding de gegevens van het administratief dossier.

Of de exploitatie waarvoor melding werd gedaan en akte werd genomen, gepaard gaat met vergunningsplichtige handelingen, inclusief een (gedeeltelijke) functiewijziging en wat het statuut van het betrokken pand is, is in deze op zich overigens niet aan de orde. De essentie is dat moet worden vastgesteld dat de verwerende partij deze elementen, die betrekking hebben op de ontvankelijkheid van de melding, niet heeft onderzocht. Minstens blijkt zulks niet uit de bestreden beslissing, dan wel uit het administratief dossier.

4.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Overige middelen**

De overige middelen worden niet onderzocht, aangezien deze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

## **VII. KOSTEN**

1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep, inclusief de hierna bedoelde rechtsplegingsvergoeding, geheel of voor een deel ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

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

2.

In zoverre de vordering van de verzoekende partijen gegrond wordt bevonden, dient de verwerende partij aangeduid te worden als de ten gronde in het ongelijk gestelde partij en vallen de kosten van het beroep, zijnde de door de verzoekende partijen betaalde rolrechten ten bedrage van 400 euro en de door de verzoekende partijen gevorderde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, ten laste van de verwerende partij.

3.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, blijven ten laste van de tussenkomende partij. De Raad is van oordeel dat een (vrijwillige) tussenkomst de inzet van de procedure voor de andere partijen, ook wat de verwerende partij betreft, niet nodeloos mag verzwaren.

## BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv MAKRO CASH & CARRY is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 29 mei 2018, waarbij akte wordt genomen van de melding van de tussenkomende partij voor de exploitatie van een nieuwe Metro-vestiging in een bestaand gebouw, gelegen te 8430 Middelkerke, Biezenstraat 28, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 0431Y.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partijen, ten laste van de verwerende partij.
5. 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 zitting van 5 november 2019 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Yannick DEGREEF

Filip VAN ACKER