

GRONDWETTELIJK HOF

[2019/205501]

Uittreksel uit arrest nr. 179/2019 van 14 november 2019

Rolnummer 6952

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 77 en 79 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving », ingesteld door de nv « Pelckmans Turnhout ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 15 juni 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 juni 2018, heeft de nv « Pelckmans Turnhout », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Sebreghs, Mr. C. Smeyers en Mr. J.-C. Beyers, advocaten bij de balie te Antwerpen, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 77 en 79 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 december 2017, tweede editie).

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.1.1. De tussenkomende partijen betwisten het belang van de verzoekende partij, dat uitsluitend van commerciële aard zou zijn. Daarnaast zou de verzoekende partij als uitbater van een tuincentrum dat niet zonevreemd is, geen belang hebben bij het aanvechten van bepalingen die de mogelijkheden voor zonevreemde tuincentra regelen. Tot slot betwisten zowel de Vlaamse Regering als de tussenkomende partijen het belang van de verzoekende partij bij de middelen.

B.1.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.1.3. Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij een tuincentrum uitbaat en dat zij reeds gedurende enkele jaren is betrokken in een juridisch conflict met een van de tussenkomende partijen, die eveneens een tuincentrum uitbaat, gelegen in agrarisch gebied. De mogelijkheid voor die tussenkomende partij om al dan niet een planologisch attest te verkrijgen, speelt, zoals die tussenkomende partij zelf aanhaalt, mogelijk een rol in dit conflict. Bijgevolg doet de verzoekende partij blijken van een belang bij haar beroep.

B.1.4. In zoverre de Vlaamse Regering en de tussenkomende partijen het belang van de verzoekende partij bij sommige middelen betwisten, volstaat het eraan te herinneren dat, wanneer de verzoekende partij een belang heeft bij de vernietiging van de bestreden bepalingen, zij daarbovenop niet moet doen blijken van een belang bij elk van de middelen.

B.1.5. De excepties worden verworpen.

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.2.1. Het beroep is in wezen gericht tegen de versoepeling, voor tuincentra gelegen in agrarisch gebied, van de toegang tot het instrument van het planologisch attest. Een planologisch attest vermeldt of een bestaand zonevreemd bedrijf al dan niet behouden kan blijven op de plaats waar het is gevestigd. Bij behoud vermeldt het planologisch attest welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden er op korte en op lange termijn zijn. Een eigenaar van een zonevreemd bedrijf krijgt hierdoor een mogelijkheid om de overheid te verplichten zich uit te spreken over eventuele wijzigingen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg. Krachtens artikel 4.4.24 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO) moet het betrokken bedrijf hoofdzakelijk vergund of vergund geacht zijn voor wat zowel de constructies als de functie betreft.

Artikel 77 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving » (hierna : het decreet van 8 december 2017) bepaalt dat het instrument van het planologisch attest onder bepaalde voorwaarden ook kan worden aangevraagd door een tuincentrum gelegen in agrarisch gebied. In dat geval is niet vereist dat de functie hoofdzakelijk vergund of vergund geacht is. Het aldus gewijzigde artikel 4.4.24 van de VCRO luidt :

« Een planologisch attest vermeldt of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is. Bij behoud vermeldt het planologisch attest welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden er op korte en op lange termijn mogelijk zijn. Zowel aan het behoud als aan de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden kunnen voorwaarden worden verbonden.

Dit artikel kan ook toegepast worden op een tuincentrum waarvan de functie niet vergund of vergund geacht is, als voldaan is aan al de volgende voorwaarden :

1° het tuincentrum ligt in agrarisch gebied in de ruime zin;

2° de constructies die noodzakelijk zijn voor een normale bedrijfsvoering zijn vergund of vergund geacht;

3° de wijziging van de hoofdfunctie land- en tuinbouw in detailhandel heeft uiterlijk op 1 mei 2000 plaatsgevonden;

4° minstens vijftig procent van het terrein bestaat uit serres of gronden die actief gebruikt worden voor het kweken of conditioneren van bloemen, planten of bomen en de serres of gronden sluiten aan bij de grond waarop het tuincentrum gevestigd is. Onder conditioneren wordt verstaan : het in de ruime zin klaarmaken van bloemen, planten en bomen voor de verkoop ervan;

5° minstens vijftig procent van de nettohandelsoppervlakte bestaat uit de verkoop van planten, bloemen of bomen, en maximaal vijftig procent van de nettohandelsoppervlakte bestaat uit de verkoop van aanverwante producten.

Het planologisch attest vermeldt, rekening gehouden met de uitspraak over het behoud en de ontwikkelingsmogelijkheden, of een procedure tot opmaak of tot wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg zal worden opgestart.

In het planologisch attest worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Daarenboven houdt het planologisch attest rekening met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu, en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen.

Het planologisch attest kan worden aangevraagd door en voor een bedrijf dat voldoet aan een van de volgende voorwaarden :

1° het bedrijf is onderworpen aan de vergunnings- of meldingsplicht, voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, vermeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning;

2° het bedrijf betreft een volwaardig land- of tuinbouwbedrijf;

3° het bedrijf is een tuincentrum ».

B.2.2. Krachtens artikel 4.4.29 van de VCRO bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regelen voor de toepassing van het planologisch attest. Bij artikel 79 van het decreet van 8 december 2017, de tweede bestreden bepaling, wordt hieraan toegevoegd dat de Vlaamse Regering de begrippen en voorwaarden met betrekking tot de afgifte van een planologisch attest aan een tuincentrum kan verfijnen en uitbreiden. Het aldus gewijzigde artikel 4.4.29 van de VCRO luidt :

« De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regelen voor de toepassing van deze afdeling, in het bijzonder :

1° [...];

2° de regeling van de termijnen doorheen de procedure;

3° de procedureregeling voor het administratief beroep, vermeld in artikel 4.4.25, § 6.

De Vlaamse Regering kan de begrippen, vermeld in artikel 4.4.24, tweede lid, verfijnen en kan verdere voorwaarden verbinden aan de afgifte van een planologisch attest aan een tuincentrum ».

B.2.3. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de bedoeling had een antwoord te bieden aan de problematiek van tuincentra gelegen in agrarisch gebied, waarvan de functie geëvolueerd is van zone-eigen grondgebonden activiteiten naar een hoofdzakelijk zonevreemde handelsfunctie. Die functiewijziging was en is in vele gevallen onvergunnd en onvergunbaar :

« Dit heeft tot gevolg dat een dergelijk bedrijf geen toepassing kan maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies, noch de mogelijkheid heeft om een planologisch attest of regularisatievergunning aan te vragen.

Aangezien de situatie historisch gegroeid is, een aantal tuincentra niet herlocaliseerbaar zijn door hun specifiek ruimtegebruik én zij mogelijk toch ruimtelijk inpasbaar zijn op de huidige locatie, wordt het wenselijk geacht om hen minstens toegang te verlenen tot het instrument van het planologisch attest. Dit is mogelijk door niet langer te vereisen dat het bedrijf ook wat betreft de functie vergund moet zijn » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, p. 107).

Ten gronde

Wat betreft het eerste onderdeel van het eerste middel

B.3.1. Het eerste onderdeel van het eerste middel is afgeleid uit de schending, door artikel 77 van het decreet van 8 december 2017, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, doordat de bestreden bepaling erin voorziet dat het systeem van het planologisch attest kan worden toegepast op tuincentra in agrarisch gebied waarvan de functie niet vergund is, terwijl dit niet het geval is voor andere zonevreemde bedrijven in agrarisch gebied.

B.3.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3.3. Zoals is vermeld in B.2.3, is de uitzondering voor zonevreemde tuincentra in agrarisch gebied, in vergelijking met andere zonevreemde bedrijven, gebaseerd op drie overwegingen : het historisch gegroeid karakter van de zonevreemde activiteiten, de moeilijkheden om de betrokken tuincentra te herlocaliseren, en de inpasbaarheid van hun activiteiten in de agrarische context.

B.3.4. Krachtens de bestreden bepaling is vereist dat de wijziging van de hoofdfunctie land- en tuinbouw in detailhandel uiterlijk op 1 mei 2000 heeft plaatsgevonden. De vaststelling dat een bedrijf reeds bijna 20 jaar onvergunde en onvergundbare activiteiten uitoefent, is geen pertinent criterium om dergelijke bedrijven een vereenvoudigde toegang te verlenen tot het instrument van het planologisch attest. Het historisch gegroeid karakter van de zonevreemde tuincentra verantwoordt bijgevolg het verschil in behandeling met andere zonevreemde bedrijven niet.

B.3.5. Wat betreft de ruimtelijke inpasbaarheid van de betrokken tuincentra in agrarisch gebied, argumenteert de Vlaamse Regering dat de vastgestelde voorwaarden waarborgen dat er nog een voldoende band blijft bestaan met het agrarisch gebied, met als doelstelling de verdere aansnijding van het agrarisch gebied door kleinhandel te vermijden (*ibid.*, p. 108). De vereiste dat minstens vijftig procent van het terrein moet bestaan uit serres of gronden die actief gebruikt worden voor het kweken of conditioneren van bloemen, planten of bomen, wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt gepreciseerd :

« Aangezien er vele behandelingen mogelijk zijn, wordt gekozen voor een ruime begripsomschrijving. Het feit dat minstens vijftig procent van het terrein actief gebruikt moet worden voor het kweken of conditioneren geeft dit aan. Daarbij moet duidelijk zijn dat conditioneren meer is dan louter bloemen, planten en bomen aankopen en deze water geven om ze in dezelfde conditie te houden voor de verkoop. Conditioneren betekent dat er handelingen en bewerkingen worden gedaan, zoals het geven van voedings- en meststoffen, ompotten en dergelijke meer om de bloemen, planten en bomen klaar te maken voor de verkoop » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/3, p. 30).

Die voorwaarde is echter zo ruim omschreven dat zij nauwelijks kan worden onderscheiden van het louter in leven houden van de planten voor verkoop. Dit blijkt eveneens uit de parlementaire voorbereiding, waarin oorspronkelijk het gebruik van de term « conditioneren » werd uitgesloten, net omdat er onvoldoende verband bestaat met de kweek of doorkweek, en dus met agrarische activiteiten (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, p. 108).

B.3.6. Wat betreft de moeilijkheid om de zonevreemde tuincentra te herlocaliseren, is niet aangetoond waarom dit niet zou gelden voor andere zonevreemde bedrijven. De vaststelling dat er in vele gevallen onvoldoende alternatieven voorhanden zijn voor de herlocalisatie van zonevreemde bedrijven, was precies een van de motieven voor de invoering van het planologisch attest (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1203/4, p. 3). Bovendien wordt het moeilijk te herlocaliseren karakter in de parlementaire voorbereiding gesitueerd in het kader van de ruimtelijke behoefte die ontstaat door de kweek of doorkweek van de planten, terwijl dit niet langer een noodzakelijke voorwaarde uitmaakt voor het aanvragen van een planologisch attest zonder dat de functie hoofdzakelijk vergund is (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, p. 108).

Tot slot gelden de argumenten gebaseerd op de concrete evaluatie van de aanvraag door de overheid, alsook op het feit dat op die overheid geen verplichting rust om een positief planologisch attest toe te kennen, voor andere zonevreemde bedrijven.

B.3.7. Het eerste middel, in zijn eerste onderdeel, is gegrond.

B.4. Aangezien artikel 79 van het decreet van 8 december 2017 bepaalt dat de Vlaamse Regering de begrippen en voorwaarden met betrekking tot artikel 77 van dat decreet kan verfijnen en uitbreiden, dient die bepaling eveneens te worden vernietigd.

B.5. Daar de overige grieven niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen ze niet te worden onderzocht.

B.6. Er is geen aanleiding om in te gaan op het verzoek van de Vlaamse Regering om de gevolgen van de te vernietigen bepalingen te handhaven.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt de artikelen 77 en 79 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving ».

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 november 2019.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

A. Alen