

## 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 mogelijks 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 onvergunbare 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

## COUR CONSTITUTIONNELLE

[2019/205501]

### Extrait de l'arrêt n° 179/2019 du 14 novembre 2019

Numéro du rôle : 6952

*En cause* : le recours en annulation des articles 77 et 79 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire », introduit par la SA « Pelckmans Turnhout ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

#### I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 juin 2018 et parvenue au greffe le 18 juin 2018, la SA « Pelckmans Turnhout », assistée et représentée par Me F. Sebreghs, Me C. Smeyers et Me J.-C. Beyers, avocats au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation des articles 77 et 79 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire [lire : en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement] » (publié au *Moniteur belge* du 20 décembre 2017, deuxième édition).

(...)

#### II. *En droit*

(...)

##### *Quant à la recevabilité*

B.1.1. Les parties intervenantes contestent l'intérêt de la partie requérante, qui serait exclusivement de nature commerciale. En tant qu'exploitant d'une jardinerie conforme à la destination de la zone, la partie requérante n'aurait pas intérêt à attaquer des dispositions qui règlent les possibilités prévues pour les jardineries non conformes à la destination de la zone. Enfin, tant le Gouvernement flamand que les parties intervenantes contestent l'intérêt de la partie requérante aux moyens.

B.1.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.1.3. Il ressort de la requête que la partie requérante exploite une jardinerie et qu'un conflit juridique l'oppose déjà depuis plusieurs années à l'une des parties intervenantes, qui exploite également une jardinerie, située en zone agricole. La possibilité que cette partie intervenante obtienne ou non une attestation planologique peut, comme l'indique elle-même cette partie intervenante, jouer un rôle dans ce conflit. Par conséquent, la partie requérante justifie d'un intérêt à son recours.

B.1.4. Pour autant que le Gouvernement flamand et les parties intervenantes contestent l'intérêt de la partie requérante à certains moyens, il suffit de rappeler que lorsque la partie requérante a un intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, elle ne doit pas, en outre, justifier d'un intérêt à chacun des moyens.

B.1.5. Les exceptions sont rejetées.

##### *Quant aux dispositions attaquées*

B.2.1. Le recours est dirigé en substance contre l'assouplissement, pour les jardineries situées en zone agricole, de l'accès à l'instrument que constitue l'attestation planologique. Une attestation planologique mentionne si une entreprise existante qui n'est pas conforme à la destination de la zone peut ou non être maintenue à l'endroit où elle est établie. En cas de maintien, l'attestation planologique indique les possibilités de développement géographique qui existent à court et à long terme. Le propriétaire d'une entreprise non conforme à la destination de la zone dispose ainsi d'une possibilité d'obliger l'autorité à se prononcer sur d'éventuelles modifications à apporter à un plan d'exécution spatial ou à un plan d'aménagement. En vertu de l'article 4.4.24 du Code flamand de l'aménagement du territoire, l'entreprise concernée doit être principalement autorisée ou être présumée autorisée tant en ce qui concerne les constructions qu'en ce qui concerne la fonction.

L'article 77 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire [lire : en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement] » (ci-après : le décret du 8 décembre 2017) prévoit que l'instrument de l'attestation planologique peut également, sous certaines conditions, être demandé par une jardinerie située en zone agricole. Dans ce cas, il ne faut pas que la fonction soit principalement autorisée ou présumée autorisée. L'article 4.4.24 du Code flamand de l'aménagement du territoire ainsi modifié dispose :

« Une attestation planologique mentionne si une entreprise existante principalement autorisée et non délabrée peut ou non être maintenue à l'endroit où elle est située. En cas de maintien, l'attestation planologique mentionne quelles possibilités de développement spatial sont possibles à court et à long terme. Des conditions peuvent toutefois être liées aussi bien au maintien, qu'aux possibilités de développement spatial.

Cet article peut aussi être appliqué à une jardinerie dont la fonction n'a pas été autorisée ni présumée autorisée, s'il a été satisfait à toutes les conditions suivantes :

- 1° la jardinerie est située dans une zone agraire au sens large;
- 2° les constructions nécessaires à une exploitation normale ont été autorisées ou présumées autorisées;
- 3° la modification de la fonction principale d'agriculture et d'horticulture en commerce de détail a eu lieu au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 2000;

4° au moins cinquante pour cent du terrain est constitué par des serres ou des terrains qui sont activement [utilisés] pour la culture ou le conditionnement de fleurs, de plantes ou d'arbres, et les serres ou terrains jouxtent le terrain sur lequel la jardinerie a été implantée. Par conditionnement, il convient d'entendre : la préparation au sens large de fleurs, de plantes et d'arbres en vue de leur vente ultérieure;

5° au moins cinquante pour cent de la surface commerciale nette est consacré à la vente de plantes, de fleurs ou d'arbres, et au maximum cinquante pour cent de la surface commerciale nette à la vente de produits apparentés.

L'attestation planologique mentionne si, compte tenu de la décision concernant le maintien et les possibilités de développement, une procédure d'établissement ou de modification d'un plan d'exécution spatial sera démarrée.

Les besoins spatiaux des différentes activités sociales sont simultanément envisagés et comparés dans l'attestation planologique. L'attestation planologique tient également compte de la portée spatiale, de l'impact environnemental et des conséquences culturelles, économiques, esthétiques et sociales.

L'attestation planologique peut être demandée par et pour une entreprise qui répond à l'une des conditions suivantes :

1° l'entreprise est soumise à l'obligation d'obtention d'une autorisation ou à l'obligation de déclaration pour l'exploitation d'un établissement ou d'une activité classé(e), visée dans le décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement;

2° l'entreprise est une entreprise agricole ou horticole à part entière.

3° l'entreprise est une jardinerie ».

B.2.2. En vertu de l'article 4.4.29 du Code flamand de l'aménagement du territoire, le Gouvernement flamand établit les modalités d'application de l'attestation planologique. L'article 79 du décret du 8 décembre 2017, la seconde disposition attaquée, ajoute que le Gouvernement flamand peut affiner et étendre les notions et conditions relatives à la délivrance d'une attestation planologique à une jardinerie. L'article 4.4.29 ainsi modifié du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« Le Gouvernement flamand établit les modalités pour l'application de cette division, et plus particulièrement pour :

1° [...]

2° la réglementation des délais tout au long de la procédure;

3° la réglementation de la procédure de recours administratif visée à l'article 4.4.25, § 6.

Le Gouvernement flamand peut affiner les concepts visés à l'article 4.4.24, deuxième alinéa, et peut fixer d'autres conditions à la délivrance d'une attestation planologique à une jardinerie ».

B.2.3. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décréteil entendait résoudre le problème des jardinerie situées en zone agricole dont la fonction relative à des activités dépendantes de l'exploitation du sol et conformes à la destination de la zone a évolué vers des activités commerciales principalement non conformes à la destination de la zone. Cette modification de fonction était et est dans de nombreux cas non autorisée et non autorisable :

« Il s'ensuit qu'une telle entreprise ne peut se prévaloir des droits fondamentaux pour les constructions non conformes à la destination de la zone et n'a pas la possibilité de demander une attestation planologique ou un permis de régularisation.

Étant donné que la situation est le fruit de l'histoire, que plusieurs jardinerie ne sont pas 'relocalisables' en raison de leur utilisation spécifique de l'espace et qu'elles peuvent néanmoins être compatibles avec l'aménagement du territoire à l'endroit où elles se trouvent, il est jugé opportun de leur donner accès au moins à l'instrument de l'attestation planologique. Il est possible de le faire en n'exigeant plus que l'entreprise dispose aussi d'une autorisation quant à son activité » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, p. 107).

*Quant au fond*

*En ce qui concerne la première branche du premier moyen*

B.3.1. Le premier moyen, en sa première branche, est pris de la violation, par l'article 77 du décret du 8 décembre 2017, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique, en ce que la disposition attaquée prévoit que le système de l'attestation planologique peut être appliqué aux jardinerie situées en zone agricole, dont la fonction n'est pas autorisée, alors que tel n'est pas le cas pour d'autres entreprises non conformes à la destination de la zone situées en zone agricole.

B.3.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.3.3. Comme il est dit en B.2.3, l'exception prévue pour les jardinerie non conformes à la destination de la zone qui sont situées en zone agricole, par rapport à d'autres entreprises non conformes à la destination de la zone, est basée sur trois considérations : le caractère historique des activités non conformes à la destination de la zone, les difficultés pour relocaliser les jardinerie concernées et la compatibilité de leurs activités avec le contexte agricole.

B.3.4. En vertu de la disposition attaquée, la modification de la fonction principale agricole et horticole en commerce de détail doit avoir eu lieu au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 2000. Le constat qu'une entreprise exerce déjà depuis presque 20 ans des activités non autorisées ou non autorisables n'est pas un critère pertinent pour donner à de telles entreprises un accès simplifié à l'instrument de l'attestation planologique. Le caractère historique des jardinerie non conformes à la destination de la zone ne justifie dès lors pas la différence de traitement par rapport à d'autres entreprises non conformes à la destination de la zone.

B.3.5. En ce qui concerne la compatibilité avec l'aménagement du territoire des jardinerie concernées situées en zone agricole, le Gouvernement flamand fait valoir que les conditions prévues garantissent qu'un lien suffisant subsiste avec la zone agricole, dans le but d'éviter que le commerce de détail ne s'approprie davantage la zone agricole (*ibid.*, p. 108). L'exigence qu'au moins 50 % du terrain consiste en serres ou en terrains activement utilisés pour la culture ou le conditionnement de fleurs, de plantes ou d'arbres est précisée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Étant donné que de nombreux traitements sont possibles, il est opté pour une définition large de la notion. Le fait qu'au moins 50 % du terrain doit être utilisé activement pour la culture ou le conditionnement en est une illustration. À cet égard, il faut qu'il soit clair que le conditionnement suppose plus que le fait d'acheter des fleurs, des plantes et des arbres et de leur donner de l'eau pour les entretenir en vue de leur vente. Le conditionnement entraîne des manipulations et des soins comme le fait de donner des nutriments et des engrais, le repiquage, etc. afin de préparer les fleurs, plantes et arbres pour la vente » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/3, p. 30).

Cette condition est toutefois définie de manière à ce point large qu'il est difficile de la distinguer du simple fait de maintenir les plantes en vie pour les vendre. C'est ce qui ressort également des travaux préparatoires, dans lesquels, à l'origine, l'utilisation du terme « conditionnement » a été exclue, précisément parce qu'il n'existe pas de lien suffisant avec la culture et l'entretien, et donc avec des activités agricoles (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, p. 108).

B.3.6. En ce qui concerne la difficulté de relocaliser les jardinerie non conformes à la destination de la zone, il n'est pas démontré que ce problème ne s'applique pas à d'autres entreprises non conformes à la destination de la zone. Le constat selon lequel, dans de nombreux cas, il n'existe pas suffisamment d'autres solutions à la relocalisation d'entreprises non conformes à la destination de la zone était précisément l'un des motifs ayant présidé à l'instauration de l'attestation planologique (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1203/4, p. 3). Par ailleurs, dans les travaux préparatoires, le caractère difficilement relocalisable de l'entreprise est lié au besoin d'espace qui provient de la culture ou de l'entretien des plantes, alors qu'il ne s'agit plus d'une condition nécessaire pour demander une attestation planologique sans que la fonction soit principalement autorisée (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, p. 108).

Enfin, les arguments fondés sur l'évaluation concrète de la demande par l'autorité, ainsi que sur le fait que cette autorité n'est pas tenue d'octroyer une attestation planologique favorable s'appliquent également à d'autres entreprises non conformes à la destination de la zone.

B.3.7. Le premier moyen, en sa première branche, est fondé.

B.4. Étant donné que l'article 79 du décret du 8 décembre 2017 dispose que le Gouvernement flamand peut affiner et étendre les notions et conditions relatives à l'article 77 de ce décret, il convient d'annuler également cette disposition.

B.5. Les autres griefs ne pouvant aboutir à une plus ample annulation, il n'y a pas lieu de les examiner.

B.6. Il n'y a pas lieu d'accéder à la demande du Gouvernement flamand de maintenir les effets des dispositions à annuler.

Par ces motifs,

la Cour

annule les articles 77 et 79 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire ».

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 novembre 2019.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

A. Alen

## VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2019/205501]

### Auszug aus dem Entscheid Nr. 179/2019 vom 14. November 2019

Geschäftsverzeichnisnummer 6952

*In Sachen:* Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 77 und 79 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung », erhoben von der « Pelckmans Turnhout » AG.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet und J. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 15. Juni 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 18. Juni 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die « Pelckmans Turnhout » AG, unterstützt und vertreten durch RA F. Sebreghts, RA C. Smeyers und RA J.-C. Beyers, in Antwerpen zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 77 und 79 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 20. Dezember 2017, zweite Ausgabe).

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

*In Bezug auf die Zulässigkeit*

B.1.1. Die intervenierenden Parteien stellen das Interesse der klagenden Parteien in Abrede, das ausschließlich kommerzieller Natur sei. Ferner habe die klagende Partei als Betreiber eines Gartencenters, das nicht gebietsfremd sei, kein Interesse an der Anfechtung der Bestimmungen, die die Möglichkeiten für gebietsfremde Gartencenters regeln. Schließlich stellen sowohl die Flämische Regierung als auch die intervenierenden Parteien das Interesse der klagenden Partei bezüglich der Klagegründe in Abrede.

B.1.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.1.3. Aus der Antragschrift geht hervor, dass die klagende Partei ein Gartencenter betreibt und dass sie bereits seit einigen Jahren an einer rechtlichen Auseinandersetzung mit einer der intervenierenden Parteien beteiligt ist, die ebenso ein Gartencenter betreibt, das in einem Agrargebiet liegt. Die Möglichkeit für diese intervenierende Partei, gegebenenfalls eine Planungsbescheinigung zu bekommen, spielt, wie diese intervenierende Partei selbst vorträgt, womöglich eine Rolle in dieser Streitigkeit. Folglich hat die klagende Partei ein Interesse an ihrer Klage.

B.1.4. Sofern die Flämische Regierung und die intervenierenden Parteien das Interesse der klagenden Partei bezüglich einiger Klagegründe bestreitet, reicht es aus, daran zu erinnern, dass die klagende Partei nicht in Bezug auf jeden der Klagegründe ein Interesse nachweisen muss, wenn sie ein Interesse an der Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Bestimmungen hat.

B.1.5. Die Einreden werden abgewiesen.

*In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen*

B.2.1. Die Klage richtet sich im Wesentlichen gegen die Entschärfung des Zugangs zum Instrument der Planungsbescheinigung für Gartencenters in Agrargebieten. Eine Planungsbescheinigung gibt darüber Auskunft, ob ein bestehender gebietsfremder Betrieb am Ort seiner Niederlassung weitergeführt werden kann oder nicht. Bei Weiterführung ist in der Planungsbescheinigung angegeben, welche räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten es kurz- und langfristig gibt. Der Eigentümer eines gebietsfremden Betriebs bekommt hierdurch die Möglichkeit, die Behörde zu verpflichten, über etwaige Abänderungen an einem räumlichen Ausführungsplan oder einem Raumordnungsplan zu befinden. Nach Artikel 4.4.24 des Flämischen Raumordnungskodex muss der betreffende Betrieb sowohl in Bezug auf die Bauwerke als auch die Funktion in der Hauptsache genehmigt sein oder als genehmigt gelten.

Artikel 77 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung » (nachstehend: Dekret vom 8. Dezember 2017) bestimmt, dass das Instrument der Planungsbescheinigung unter bestimmten Voraussetzungen auch von einem in Agrargebiet liegenden Gartencenter beantragt werden kann. In diesem Fall ist es nicht erforderlich, dass die Funktion in der Hauptsache genehmigt ist oder als genehmigt gilt. Der so abgeänderte Artikel 4.4.24 des Flämischen Raumordnungskodex lautet wie folgt:

« Une attestation planologique mentionne si une entreprise existante principalement autorisée et non délabrée peut ou non être maintenue à l'endroit où elle est située. En cas de maintien, l'attestation planologique mentionne quelles possibilités de développement spatial sont possibles à court et à long terme. Des conditions peuvent toutefois être liées aussi bien au maintien, qu'aux possibilités de développement spatial.

Cet article peut aussi être appliqué à une jardinerie dont la fonction n'a pas été autorisée ni présumée autorisée, s'il a été satisfait à toutes les conditions suivantes :

- 1° la jardinerie est située dans une zone agraire au sens large;
- 2° les constructions nécessaires à une exploitation normale ont été autorisées ou présumées autorisées;
- 3° la modification de la fonction principale d'agriculture et d'horticulture en commerce de détail a eu lieu au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 2000;

4° au moins cinquante pour cent du terrain est constitué par des serres ou des terrains qui sont activement [utilisés] pour la culture ou le conditionnement de fleurs, de plantes ou d'arbres, et les serres ou terrains jouxtent le terrain sur lequel la jardinerie a été implantée. Par conditionnement, il convient d'entendre : la préparation au sens large de fleurs, de plantes et d'arbres en vue de leur vente ultérieure;

5° au moins cinquante pour cent de la surface commerciale nette est consacré à la vente de plantes, de fleurs ou d'arbres, et au maximum cinquante pour cent de la surface commerciale nette à la vente de produits apparentés.

L'attestation planologique mentionne si, compte tenu de la décision concernant le maintien et les possibilités de développement, une procédure d'établissement ou de modification d'un plan d'exécution spatial sera démarrée.

Les besoins spatiaux des différentes activités sociales sont simultanément envisagés et comparés dans l'attestation planologique. L'attestation planologique tient également compte de la portée spatiale, de l'impact environnemental et des conséquences culturelles, économiques, esthétiques et sociales.

L'attestation planologique peut être demandée par et pour une entreprise qui répond à l'une des conditions suivantes :

1° l'entreprise est soumise à l'obligation d'obtention d'une autorisation ou à l'obligation de déclaration pour l'exploitation d'un établissement ou d'une activité classé(e), visée dans le décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement;

2° l'entreprise est une entreprise agricole ou horticole à part entière.

3° l'entreprise est une jardinerie ».

B.2.2. Nach Artikel 4.4.29 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt die Flämische Regierung die näheren Regeln für die Anwendung der Planungsbescheinigung. Artikel 79 des Dekrets vom 8. Dezember 2017, die zweite angefochtene Bestimmung, fügt dem hinzu, dass die Flämische Regierung die Begriffe und die Bedingungen in Bezug auf die Ausstellung einer Planungsbescheinigung für ein Gartencenter näher konkretisieren und vervollständigen kann. Der so abgeänderte Artikel 4.4.29 des Flämischen Raumordnungskodex lautet wie folgt:

« Le Gouvernement flamand établit les modalités pour l'application de cette division, et plus particulièrement pour :

1° [...]

2° la réglementation des délais tout au long de la procédure;

3° la réglementation de la procédure de recours administratif visée à l'article 4.4.25, § 6.

Le Gouvernement flamand peut affiner les concepts visés à l'article 4.4.24, deuxième alinéa, et peut fixer d'autres conditions à la délivrance d'une attestation planologique à une jardinerie ».

B.2.3. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der Dekretgeber die Absicht hatte, die Problematik im Zusammenhang mit in Agrargebiet liegenden Gartencentern zu lösen, deren Funktion sich von gebietseigenen flächengebundenen Tätigkeiten hin zu einer in der Hauptsache gebietsfremden Handelsfunktion entwickelt hat. Diese Abänderung der Funktion war und ist in vielen Fällen nicht genehmigt und nicht genehmigungsfähig:

« Il s'ensuit qu'une telle entreprise ne peut se prévaloir des droits fondamentaux pour les constructions non conformes à la destination de la zone et n'a pas la possibilité de demander une attestation planologique ou un permis de régularisation.

Étant donné que la situation est le fruit de l'histoire, que plusieurs jardineries ne sont pas 'relocalisables' en raison de leur utilisation spécifique de l'espace et qu'elles peuvent néanmoins être compatibles avec l'aménagement du territoire à l'endroit où elles se trouvent, il est jugé opportun de leur donner accès au moins à l'instrument de l'attestation planologique. Il est possible de le faire en n'exigeant plus que l'entreprise dispose aussi d'une autorisation quant à son activité » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/1, S. 107).

*Zur Hauptsache*

*In Bezug auf den ersten Teil des ersten Klagegrunds*

B.3.1. Der erste Teil des ersten Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit durch Artikel 77 des Dekrets vom 8. Dezember 2017, weil die angefochtene Bestimmung vorsehe, dass das System der Planungsbescheinigung auf in Agrargebiet liegende Gartencenter angewandt werden könne, deren Funktion nicht genehmigt sei, während dies für andere gebietsfremde, in Agrargebiet liegende Betriebe nicht der Fall sei.

B.3.2. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.3.3. Wie in B.2.3 erwähnt wurde, beruht die Ausnahme für gebietsfremde Gartencenter in Agrargebieten gegenüber anderen gebietsfremden Betrieben auf drei Gründen: dem historisch gewachsenen Charakter der gebietsfremden Tätigkeiten, den Schwierigkeiten, den Standort der betreffenden Gartencenter zu verlegen, und der Vereinbarkeit ihrer Tätigkeiten im landwirtschaftlichen Kontext.

B.3.4. Die angefochtene Bestimmung setzt voraus, dass die Abänderung der Hauptfunktion Landwirtschaft und Gartenbau im Einzelhandel spätestens am 1. Mai 2000 stattgefunden hat. Die Feststellung, dass ein Betrieb bereits seit fast 20 Jahren nicht genehmigte und nicht genehmigungsfähige Tätigkeiten ausübt, stellt kein sachdienliches Kriterium dar, um solchen Betrieben einen vereinfachten Zugang zum Instrument der Planungsbescheinigung zu gewähren. Der historisch gewachsene Charakter der gebietsfremden Gartencenter rechtfertigt die Ungleichbehandlung gegenüber anderen gebietsfremden Betrieben folglich nicht.

B.3.5. In Bezug auf die räumliche Vereinbarkeit der betreffenden, in Agrargebiet liegenden Gartencenter trägt die Flämische Regierung vor, dass die vorgesehenen Bedingungen garantierten, dass noch eine ausreichende Beziehung zum Agrargebiet bestehen bleibe, mit dem Ziel, die weitere Beeinträchtigung des Agrargebiets durch Einzelhandel zu vermeiden (ebenda, S. 108). Die Voraussetzung, dass mindestens fünfzig Prozent des Geländes aus Gewächshäusern oder Flächen bestehen muss, die aktiv für das Züchten oder Konditionieren von Blumen, Pflanzen oder Bäumen benutzt werden, wird in den Vorarbeiten wie folgt erläutert:

« Étant donné que de nombreux traitements sont possibles, il est opté pour une définition large de la notion. Le fait qu'au moins 50 % du terrain doit être utilisé activement pour la culture ou le conditionnement en est une illustration. À cet égard, il faut qu'il soit clair que le conditionnement suppose plus que le fait d'acheter des fleurs, des plantes et des arbres et de leur donner de l'eau pour les entretenir en vue de leur vente. Le conditionnement entraîne des manipulations et des soins comme le fait de donner des nutriments et des engrais, le repiquage, etc. afin de préparer les fleurs, plantes et arbres pour la vente » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/3, S. 30).

Diese Voraussetzung ist jedoch so weit gefasst, dass sie kaum von dem bloßen Amlebenhalten der Pflanzen zum Zwecke des Verkaufs unterschieden werden kann. Das geht auch aus den Vorarbeiten hervor, in denen die Verwendung des Begriffs « Konditionieren » ursprünglich ausgeschlossen wurde, und zwar gerade deshalb, weil kein ausreichender Zusammenhang mit der Zucht oder Weiterzucht und folglich mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten besteht (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/1, S. 108).

B.3.6. In Bezug auf die Schwierigkeit, den Standort der gebietsfremden Gartencenter zu verlegen, wurde nicht nachgewiesen, weshalb dies nicht für andere gebietsfremde Betriebe gilt. Die Feststellung, dass es in vielen Fällen keine ausreichenden Alternativen für die Standortverlegung bezüglich gebietsfremder Betriebe gibt, war gerade einer der Gründe für die Einführung der Planungsbescheinigung (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1203/4, S. 3). Darüber hinaus hat die Frage der Schwierigkeiten bei der Standortverlegung in den Vorarbeiten die räumlichen Bedürfnisse als Hintergrund, die aufgrund der Zucht oder Weiterzucht der Pflanzen entstehen, während dies nicht mehr eine notwendige Voraussetzung für die Beantragung einer Planungsbescheinigung, ohne dass die Funktion in der Hauptsache genehmigt ist, darstellt (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/1, S. 108).

Schließlich gelten die Argumente auf der Grundlage der konkreten Bewertung des Antrags durch die Behörde sowie des Umstands, dass diese Behörde nicht verpflichtet ist, eine positive Planungsbescheinigung für andere gebietsfremde Betriebe zu gewähren.

B.3.7. Der erste Teil des ersten Klagegrunds ist begründet.

B.4. Da Artikel 79 des Dekrets vom 8. Dezember 2017 festlegt, dass die Flämische Regierung die Begriffe und Bedingungen in Bezug auf Artikel 77 dieses Dekrets näher konkretisieren und vervollständigen kann, ist diese Bestimmung ebenfalls für nichtig zu erklären.

B.5. Da die übrigen Beschwerdegründe nicht zu einer umfassenderen Nichtigerklärung führen können, brauchen sie nicht geprüft zu werden.

B.6. Es gibt keinen Grund, auf den Antrag der Flämischen Regierung auf Aufrechterhaltung der Folgen der für nichtig zu erklärenden Bestimmungen einzugehen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt die Artikel 77 und 79 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung » für nichtig.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 14. November 2019.

Der Kanzler,  
P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,  
A. Alen