

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 7 november 2017 met nummer RvVb/A/1718/0199  
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0395/A

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het departement <b>RUIMTE VLAANDEREN</b>  vertegenwoordigd door advocaat Paul AERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Coupure 5
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>  vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkommende partij	de bvba <b>MAY FLOWERS</b>  vertegenwoordigd door advocaat Robin SLABBINCK met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 3 maart 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 14 januari 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 7 september 2015 verworpen.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het regulariseren van een overdekking en een parking en het gedeeltelijk regulariseren van een serrecomplex op de percelen gelegen te Aalter, Tieltseseenweg 167, met als kadastrale omschrijving 2<sup>de</sup> afdeling, sectie D, nrs. 943C en 943D.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 4 mei 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad verleent de tussenkommende partij met een beschikking van 23 mei 2016 toelating om in de debatten tussen te komen.

2.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 26 september 2017.

Advocaat Sandro DI NUNZIO *loco* advocaat Paul AERTS voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Robin SLABBINCK voert het woord voor de tussenkomende partij.

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

### **III. FEITEN**

1.

Door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter wordt in zitting van 29 december 1994 een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een 2.166 m<sup>2</sup> groot serrecomplex in functie van een tuinbouwbedrijf, 45,4 meter breed op 45,44 meter diep en met een kleinere aanbouw langs de rechterzijde van het gebouw van 4 meter breed op 25,79 meter diep.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de gerealiseerde toestand enigszins afweek van de vergunde toestand. Er werd een serrecomplex van 2.351 m<sup>2</sup> gerealiseerd en het gebouw werd visueel aantrekkelijker gemaakt door de realisatie van een overkapping en sierlijsten en de realisatie van een inkomgedeelte. Bijkomend werd langs de straatzijde een ruime parking aangelegd met meer dan 80 parkeerplaatsen. Ook naar functie kreeg het gebouw een afwijkende functie en werd het gebouw gebruikt als tuincentrum voor de verkoop van bloemen, planten, bomen en decoratiemateriaal, en de productie binnen het serregebouw bleek onbestaand te zijn.

In 2011 werd het gebouw nogmaals wederrechtelijk uitgebreid langs de achterzijde met een aanbouw, 12 meter diep op 17,35 meter breed, en bestaande uit een overkapping met één gesloten zijde en hetzelfde gabariet aanhoudend van de bestaande serre.

Op 4 november 2011 werd een proces-verbaal van bouwovertreiding opgesteld.

2.

Op 17 juli 2012 wordt door de tussenkomende partij een eerste aanvraag ingediend bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter voor een stedenbouwkundige vergunning voor de *“regularisatie overdekking en parking, gedeeltelijke regularisatie serrecomplex”*.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 19 september 2012 het volgende ongunstig advies uit:

“ ...

*De bouwaanvraag betreft een regularisatie van een gewezen tuinbouwbedrijf dat omgevormd werd tot tuincentrum. Er werd een proces verbaal opgemaakt voor dit bouwbedrijf: het bedrijf beschikt over een niet vergunde parking en een deel van de serres is in de loop der jaren omgevormd tot verkoopsruimte (particulier verkoop van planten, maar ook van decoratiemateriaal). Er werd ook een kleine serre achter de bestaande serre onvergund opgericht. De serre werd in 1995 vergund als tuinbouwbouwenbedrijf.*

*De aanvrager wenst opnieuw een tuinbouwbedrijf te worden en zou het naastliggende terrein aankopen i.f.v. de tuinbouwactiviteiten, zodat hij over 1,8 ha oppervlakte teeltareaal beschikt. Daarnaast wenst de aanvrager een regularisatie van de kleine serre en van de parking aan te vragen. Een regularisatie wijziging van serre tot verkoopsruimte wordt niet aangevraagd. De aanvrager zou immers van plan zijn om het tuin- centrumgedeelte af te stoten en zich enkel nog toeleggen op de tuinbouwactiviteit.*

*De afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling kan uiteraard akkoord gaan met de intentie van de aanvrager om van het tuincentrum opnieuw een tuinbouwbedrijf te maken. Zij oordeelt echter dat een ruime parking helemaal niet nodig is voor een werkelijk tuinbouwbedrijf. Een werkelijk tuinbouwbedrijf beschikt hoogstens over enkele parkeerplaatsen en over een goede laad- en losruimte, alsmede circulatieruimte voor de voertuigen. De huidige parkeerruimte is veel te groot gedimensioneerd voor een dergelijk tuinbouwbedrijf. De afdeling duurzame Landbouwonwikkeling kan enkel akkoord gaan voor de regularisatie van de uitbreiding van de serre als het particulier verkoop van planten , maar ook van decoratiemateriaal, ed... is stop gezet. Uit deze aanvraag kan niet opgemaakt worden of deze handelsactiviteiten reeds zijn stopgezet. Hier moet meer duidelijkheid over komen of er dienen duidelijk termijnen te worden vooropgesteld. Zolang dit niet het geval is, geeft de afdeling duurzame Landbouwonwikkeling een ongunstig advies voor deze aanvraag*

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter weigert op 12 november 2012 de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 20 december 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 20 februari 2013 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 5 maart 2013 beslist de verwerende partij op 14 maart 2013 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

### 2.3 De juridische aspecten

(...)

*Gelet op de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied dient zowel een afweging gemaakt van het agrarisch aspect als van het landschappelijk esthetisch criterium.*

*In eerste instantie dient de agrarische toets gemaakt.*

*Appellant is van oordeel dat de bestaande activiteit van het bedrijf overeenkomt met de oorspronkelijk vergunde activiteit waarbij particuliere verkoop niet uitgesloten is, enkel*

*wordt opgemerkt dat er hoogstens een aanpassing nodig is van het gamma te verkopen producten. Volgens de aanvrager beperkt de aanvraag zich bijgevolg tot de regularisatie van de parking, de regularisatie van de aanbouw langs de achterzijde en de regularisatie van het serrecomplex, meer bepaald de wijzigingen ten opzichte van de op 29 december 1994 vergunde inplanting.*

*Dergelijke stelling kan niet worden bijgetreden.*

*Het bestaande bedrijf heeft immers geen enkel uitstaans met het in oorsprong vergunde tuinbouwbedrijf type glastuinbouw, zelfs niet als doorkweekbedrijf waarvoor de noodzakelijke en specifieke bedrijfsinrichting ontbreekt, behalve een overkoepelend serregebouw. Op basis van een plaatsbezoek en op basis van de gegevens van de website ('onze winkel - 6000 m<sup>2</sup> aan bloemen, planten en bomen' 'aangenaam winkelen - meer dan 2500 m<sup>2</sup> overdekte winkelruimte' 'potten: uitgebreid gamma bloempotten' 'May-Flowers is uitgegroeid tot één van de meest gespecialiseerde tuincentra in Vlaanderen' 'May-Flowers richt zich sinds 1995 tot iedereen die van bloemen en planten houdt') blijkt dat er sprake is van een klassiek tuincentrum waarbij seizoensgebonden planten, bloemen en bomen, aangevuld met tuingereedschap, bemesting en decoratiemateriaal particulier te koop worden aangeboden. Op het bedrijf ontbreekt elke vorm van productie.*

*Indien het verkoopsgamma zou worden aangepast, zoals geopperd, zou er een lege verkoopruimte het resultaat zijn.*

*De aanvraag omvat dus meer dan de door appellant geminimaliseerde werken of is hierover op zijn minst onduidelijk. Bijkomend wordt vermeld dat het dossier nog op andere punten summier is samengesteld, zo bevat ze geen informatie omtrent de bijkomende betonverharding links en achter de verkoopruimte.*

*Gelet op het beroepsschrift is het overduidelijk dat de aanvrager de bestaande en wederrechtelijk ingevoerde verkoopswaardigheid via deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wenst te bestendigen. Dergelijke verkoopswaardigheid los van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf doorstaat evenwel de agrarische toets niet, bijgevolg is de aanvraag in strijd met de planologische bestemming van het gebied.*

*Verder wordt door appellant opgemerkt dat de aanvragers de intentie hebben om opnieuw een volwaardig tuinbouwbedrijf uit te baten en zullen daartoe de links aanpalende percelen aankopen. Deze intentie staat enerzijds bovenstaande beoordeling met betrekking tot de wederrechtelijk omvorming tot tuincentrum en staat anderzijds haaks op de eerder aangehaalde argumentatie van appellant waarbij werd vermeld dat de bestaande (verkoops)activiteit in overeenstemming is met de stedenbouwkundige vergunning van 29 december 1994.*

*Tevens wordt in het beroepsschrift vermeld dat de aanvragers begrijpelijkerwijs pas tot de aankoop van de aanpalende gronden zullen overgaan indien huidige vergunningsaanvraag definitief wordt goedgekeurd. Met andere woorden bestaat er geen enkele garantie dat deze gronden ook wel degelijk zullen worden verworven en gebruikt zullen worden voor de uitbouw of herstart van een glastuinbouwbedrijf.*

*Ten slotte blijkt niet welke inspanningen worden geleverd om de schoonheidswaarde van het landschap te vrijwaren. Bijgevolg doorstaat deze aanvraag de landschappelijke toets evenmin.*

#### 2.4 De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op deze legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.*

*...*

3.

Met een aangetekende brief van 2 mei 2013 stelt de tussenkomende partij bij de Raad een vordering in tot vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 14 maart 2013.

De Raad heeft met het arrest van 27 januari 2015 met nummer A/2015/0039 het beroep verworpen.

4.

De tussenkomende partij dient op 24 juni 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter een nieuwe aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het regulariseren van een overdekking, parking en gedeeltelijk regulariseren van een serrecomplex”* op de percelen gelegen te Aalter, Tieltsessesteenweg 167. In vergelijking met de eerdere aanvraag worden een aantal percelen (+/- 12.000 m<sup>2</sup>) met oog op eigen kweek (voornamelijk kerstsparran), en een aangeplant restperceel van 2.000 m<sup>2</sup> toegevoegd.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Eeklo-Aalter’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 maart 1978 in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 16 juli 2015 tot en met 14 augustus 2015, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 28 juli 2015 voorwaardelijk gunstig.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 10 augustus 2015 ongunstig:

*“ ...*

*Het betreft hier een tuinbouwbedrijf dat aanvankelijk als kwekerij werd gebouwd en stelselmatig is geëvolueerd naar een verkoopcentrum van planten, bloemen en tuinbenodigdheden.*

*Een plaatsbezoek heeft uitgewezen dat een ruim gedeelte van de bestaande serre nog altijd in gebruik is voor de verkoop van tuinbenodigdheden: potten, kweekmateriaal, meststoffen, bestrijdingsmiddelen, potgronden, materiaal voor tuininrichting.*

*Er is tevens een opkweek in de serres van planten en tevens is er opzij van de serres een buiten uitplant gerealiseerd. Door deze door elkaar lopende activiteiten is niet duidelijk te achterhalen hoe groot het gedeelte in verkoop van eigen planten is en hoe groot het gedeelte aan verkoop van tuinbenodigdheden is.*

*De voorgestelde regularisatie van de serre die indertijd werd gebouwd in functie van kweekactiviteiten en bij de uitvoering enigszins anders werd gebouwd dan vergund werd kan uit landbouwkundig oogpunt worden aanvaard.*

*De parking is duidelijk in functie van de commerciële activiteiten en kan uit landbouwkundig oogpunt niet worden aanvaard.*

*De te regulariseren overdekking dient om de planten en de materialen die van buiten het bedrijf worden aangevoerd te kunnen laden en lossen en tijdelijk te stockeren en met andere woorden de commerciële activiteit van het bedrijf te versterken en kan dan ook uit landbouwkundig oogpunt niet worden aanvaard.*

*...”*

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 7 september 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“...

*De bouwplaats is gelegen in een landelijke omgeving langs de N37, de verbindingsweg van Aalter naar Tielt. Op de bouwplaats bevindt zich een tuinbouwbedrijf dat aanvankelijk als kwekerij werd uitgebouwd en stelselmatig is geëvolueerd naar een verkoopcentrum van planten, bloemen en tuinbenodigdheden. Wederrechtelijk werd het bedrijf uitgebreid met een overkapping. Het bedrijf beschikt eveneens over een ruime niet vergunde parking.*

*De bouwheer wenst het tuincentrum opnieuw om te vormen naar een tuinbouwbedrijf. De bouwheer heeft inmiddels de nodige stappen ondernomen om een groot areaal aan grond te verwerven en is intussen reeds tot aanplant ervan overgegaan. Er wordt op een intensievere wijze overgegaan tot de kweek-en opkweek van planten, bloemen, struiken, bomen, ed.*

*Rekening houdende met de oppervlakte van de met het oog op de kweek verworven percelen (met name 12.000 m<sup>2</sup>), het aangeplante restperceel van 2.000 m<sup>2</sup> en de voor kweek en doorkweek bestemde serres, vormt de 'eigen' kweek de hoofdmoot van de bedrijvigheid van de aanvragers. Een deel van de serres is nog steeds in gebruik voor de verkoop van tuinbouwbenodigdheden.*

*Het gunstig advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling van 10 augustus 2015 luidt als volgt: (...)*

*Duurzame Landbouwwontwikkeling oordeelt dat enkel de regularisatie van de bestaande serre voor vergunning in aanmerking kan komen. Er is nog teveel verkoopactiviteit op de site aanwezig. Het is moeilijk te achterhalen hoe groot het gedeelte in verkoop van ergens planten is en hoe groot het gedeelte van de verkoop van tuinbouwbenodigdheden.*

*Het advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling wordt niet gevolgd. De bouwheer beschikt momenteel over voldoende oppervlakte grond met het oog op de eigen kweek. Het bedrijf kan worden beschouwd als een para-agrarische activiteit. De verkoop van tuinbouwbenodigdheden is onderschikt aan de eigen kweek met aansluitend de verkoop.*

*De beperkte uitbreiding van de serre aan de achterzijde met een overkapping kan samen met de regularisatie van de bestaande serre (beperkte afwijking op de oppervlakte oorspronkelijke vergunde afmetingen; uitgevoerde toestand = 2.190,24 m<sup>2</sup> en vergunde toestand = 2.166,13 m<sup>2</sup>) voor vergunning in aanmerking komen. Ook de parking in asfalt aan de voorzijde van het bedrijf kan worden aanvaard. Gezien deze zone zich situeert tussen het bedrijfsgebouw en de aangrenzende gewestweg heeft deze zone geen noemenswaardige waarde voor de kweek van de eigen planten. De wederrechtelijk aangelegde parking verstoort de bestaande ruimtelijke ordening niet. Wel dient het advies van het Agentschap voor Wegen en Verkeer gevolgd te worden. De aangelegde varkensruggen dienen onmiddellijk worden verwijderd. De toegang tot de inrichting dient beperkt te blijven tot één toegang met een maximale breedte van 7 m. Deze toegang dient op een zo ruim mogelijke afstand van het kruispunt te worden voorzien in de laagste categorie van weg (Oud Leykenstraat).*

*Een beperking van de oppervlakte voor de verkoop van tuinbouwbenodigdheden moet er voor zorgen dat de omzetting naar een tuincentrum gericht op de particuliere klant niet wordt doorgezet. De voorliggende aanvraag maakt geen melding van een socio-economische vergunning. De aanvraag valt evenwel onder toepassing van de Wet betreffende de vergunningen van de handelsvestigingen. Met toepassing van deze wetgeving dient de verkoopoppervlakte beperkt te worden. Een vergunning dient onmiddellijk te worden aangevraagd waaruit duidelijk kan worden afgeleid dat de*

*hoofdmoot van dit bedrijf gericht is op de kweek van eigen planten op aanpalende percelen. Binnen de serre kan de doorkweek worden voorzien met aansluitend de verkoop. Daarnaast kan slechts een beperkte oppervlakte aan verkoop van tuinbouwbenodigdheden worden voorzien (tussen de 400 m<sup>2</sup> en 1.000 m<sup>2</sup>).*

*De aanvraag is verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening van de plaats. De wederrechtelijk aangebouwde overkapping situeert zich aan de achterzijde van het gebouw en sluit qua vormgeving en materiaalgebruik volledig aan bij de bestaande serre. Er wordt voldoende bouwvrije afstand gehouden ten opzichte van de perceelsgrenzen. De parking vooraan tussen de woningen de straat kan worden aanvaard.*

*De voorliggende aanvraag is voor vergunning vatbaar mits de opgelegde voorwaarden van het Agentschap Wegen en Verkeer te respecteren. Een aanvraag socio-economische vergunning dient vóór 1 november 2015 te worden ingediend.*

*Standpunt van het college:*

*Het college van burgemeester en schepenen kan zich aansluiten bij dit advies. De stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.*

*Voorwaarden:*

*De aangelegde varkensruggen dienen onmiddellijk worden verwijderd. De toegang tot de inrichting dient beperkt te blijven tot één toegang met een maximale breedte van 7 m. Deze toegang dient op een zo ruim mogelijke afstand van het kruispunt te worden voorzien in de laagste categorie van weg (Oud Leykenstraat).*

*Een aanvraag socio-economische vergunning dient vóór 1 november 2015 ingediend te worden.*

*...*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 15 oktober 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 30 november 2015 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

*“ ...*

#### *2.4.2 Planologische overeenstemming*

*(...)*

*In eerste instantie dient de agrarische toets gemaakt.*

*Een eerdere aanvraag tot regularisatie werd als volgt beoordeeld: “...(...)*

*Inhoudelijk wordt opgemerkt dat een fundamenteel verschil met de vorige aanvraag is dat de nodige stappen werden ondernomen om over te gaan op deels eigen teelt.*

*Appellant is van mening dat, gelet op de omvang van de met het oog op die kweek verworven percelen (met name 12.000 m<sup>2</sup>), het aangeplante (rest)perceel (2.000 m<sup>2</sup>) en de voor kweek en doorkweek bestemde serres, de eigen kweek kennelijk de hoofdmoot vormt van de bedrijvigheid van de aanvragers.*

*Verder wordt opgemerkt dat een doorgedreven stockverkoop ervoor moet zorgen dat het aanbod aan toebehoren tot het minimum wordt herleid. De resterende beperkte verkoopactiviteit aan toebehoren doet op zich geen afbreuk aan het zone-eigen karakter van de uitbating, dit zolang dit kennelijk ondergeschikt blijft aan de kweek- en doorkweekactiviteit evenals de verkoop van de daaruit voortkomende producten.*

*Om het agrarisch aspect te beoordelen werd de aanvraag voor advies voorgelegd aan het departement Landbouw en Visserij, die de aanvraag ongunstig beoordeelde op 10 augustus 2015, zie punt 1.3.1.*

*Dit advies wordt bijgetreden.*

*De veranderingen die werden doorgevoerd zijn niet van deze aard dat er plots sprake zou kunnen zijn van een klassiek glastuinbouwbedrijf.*

*De verkoopstak blijft pertinent aanwezig binnen de zaak. In de 1950 m<sup>2</sup> publiek toegankelijke ruimte worden geen producten van eigen teelt aangeboden. Het bedrijf betreft nog steeds een klassiek tuincentrum waar in hoofdzaak planten, struiken en bloemen worden ingetrokken en te koop worden aangeboden aan particulieren. Een aanplant van in hoofdzaak kerstsparen, die weinig arbeidsintensief is, kan bezwaarlijk de motivatie vormen om het bedrijf nu te catalogiseren als een zoneeigen glastuinbouwbedrijf met beperkte en in hoofdzaak eigen kweek verkoop.*

*Dit blijkt onder meer uit de ruime parking, 83 parkeerplaatsen, die noodzakelijk blijkt voor de goede werking van een “ondergeschikte” thuisverkoop van eigen kweek. De aanvraag biedt geen duidelijkheid omtrent het eigen personeelsbestand maar rekening houdende met de weinig arbeidsintensieve eigen kweek is de gevraagde parking buitensporig te noemen.*

*Verder dient opgemerkt dat het ter plaatse gevestigde bedrijf niet over de technische uitrusting beschikt om als kweekbedrijf beschouwd te worden.*

*Het is overduidelijk dat de aanvrager de bestaande en wederrechtelijk ingevoerde verkoopsactiviteit via deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wenst te bestendigen. Dergelijke verkoopsactiviteit los van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf doorstaat evenwel de agrarische toets niet, bijgevolg is de aanvraag in strijd met de planologische bestemming van het gebied.*

*Ten slotte blijkt niet welke inspanningen worden geleverd om de schoonheidswaarde van het landschap te vrijwaren. De aanleg van een ruime en verkeersaantrekkende parking kan bezwaarlijk beschouwd worden als een positieve bijdrage op de landschapswaarden. Bijgevolg doorstaat deze aanvraag de landschappelijke toets evenmin.*

#### *2.5 De goede ruimtelijke ordening*

*Gelet op deze legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.*

#### *2.6 Conclusie*

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.*

*Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.*

*...*

Na de hoorzitting van 8 december 2015 verklaart de verwerende partij het beroep op 14 januari 2016 ongegrond en verleent aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

*“... ”*

#### *2.4 De juridische aspecten*

##### *2.4.2 Planologische overeenstemming*

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.*

*Een eerdere aanvraag tot regularisatie werd als volgt beoordeeld:“(…) ”*

*Inhoudelijk wordt opgemerkt dat een fundamenteel verschil met de vorige aanvraag is dat de nodige stappen werden ondernomen om over te gaan op deels eigen teelt.*

*Appellant is van mening dat, gelet op de omvang van de met het oog op die kweek verworven percelen (met name 12.000 m<sup>2</sup>), het aangeplante (rest)perceel (2.000 m<sup>2</sup>) en de*



*voor kweek en doorkweek bestemde serres, de eigen kweek kennelijk de hoofdmoot vormt van de bedrijvigheid van de aanvragers.*

*Verder wordt opgemerkt dat een doorgedreven stockverkoop ervoor moet zorgen dat het aanbod aan toebehoren tot het minimum wordt herleid. De resterende beperkte verkoopactiviteit aan toebehoren doet op zich geen afbreuk aan het zone-eigen karakter van de uitbating, dit zolang dit kennelijk ondergeschikt blijft aan de kweek- en doorkweekactiviteit evenals de verkoop van de daaruit voortkomende producten.*

*Om het agrarisch aspect te beoordelen werd de aanvraag voor advies voorgelegd aan het departement Landbouw en Visserij, die de aanvraag ongunstig beoordeelde op 10 augustus 2015.*

*De veranderingen die werden doorgevoerd worden, kunnen maken dat er sprake zal zijn van een glastuinbouwbedrijf.*

*De verkoopstak dient zo uitgebouwd dat hoofdzakelijk eigen gekweekte producten kunnen worden verkocht. Onder die voorwaarde kan het gevraagde in overeenstemming geacht worden met de geldende bestemming en kan een stedenbouwkundige vergunning verleend worden.*

*Dit staat evenwel los van de tijdelijke uitverkoop van de aanwezige stok.*

#### **2.5 De goede ruimtelijke ordening**

*Het gevraagde brengt de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang, wel integendeel : de regularisatie van dit geheel zal de nodige rechtszekerheid creëren om het geheel verder te laten integreren met deze plek, met respect voor de goede plaatselijke aanleg.*

#### **2.6 Conclusie**

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is.*

*Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarde dat enkel de verkoop van hoofdzakelijk eigen gekweekte producten is toegelaten.*

### **3. Besluit**

*Artikel 1: Het beroep ingesteld tegen de beslissing van 7 september 2015 van het college van burgemeester en schepenen van Aalter houdende het verlenen van een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning, aangevraagd door de bvba May Flowers, wordt verworpen.*

*Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat enkel de verkoop van hoofdzakelijk eigen gekweekte producten is toegelaten.*

*Het advies van het agentschap Wegen en Verkeer is na te leven.*

*De normbepalingen van hoofdstuk III van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid dienen te worden nageleefd.*

*De adviezen en reglementen van de nutsmaatschappijen zijn na te leven. Eventuele kosten voor uitbreiding van de netten zijn ten laste van de bouwheer.*

*Deze vergunning stelt de aanvrager niet vrij van het aanvragen en verkrijgen van eventuele andere vergunningen of machtigingen, als die nodig zouden zijn.*

*...*

Dit 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

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

## VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE EN TWEEDE MIDDEL

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept in het eerste middel de schending in van het gewestplan Eeklo – Aalter, van de artikelen 11.4.1 en art. 15.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), van artikel 4.3.1, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), en van een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt vooreerst dat de verwerende partij ten onrechte uitgaat van het vermeende feit dat het een glastuinbouwbedrijf betreft. Zij verwijst naar het onderzoek dat ter plaatse door de provinciale administratie werd uitgevoerd en waar werd vastgesteld dat het nog steeds gaat om een tuincentrum. Zij verwijst ook naar het advies van het departement Landbouw en Visserij van 10 augustus 2015.

De door de tussenkomende partij doorgevoerde veranderingen, waaruit de relatie met eigen kweek zou moeten blijken, zijn volgens de verzoekende partij niet van aard dat er plots sprake zou kunnen zijn van een klassiek glastuinbouwbedrijf. De verkoopstak blijft volgens haar pertinent aanwezig binnen het tuincentrum. In de 1950 m<sup>2</sup> publiek toegankelijke ruimte worden geen producten van eigen teelt of kweek aangeboden. Het bedrijf betreft nog steeds een klassiek tuincentrum waar in hoofdzaak planten, struiken en bloemen worden ingetrokken en te koop worden aangeboden aan particulieren. De verzoekende partij meent dat een aanplant van in hoofdzaak kerstsparran, die weinig arbeidsintensief zijn, bezwaarlijk de motivatie kan vormen om het bedrijf te catalogiseren als een zone-eigen glastuinbouwbedrijf met in hoofdzaak eigen kweekverkoop.

De verzoekende partij verwijst ook naar de opgelegde voorwaarde “*dat enkel de verkoop van hoofdzakelijk eigen gekweekte producten is toegelaten*” en stelt dat dit enkel aantoon dat dit thans geenszins het geval is. Ook de parking met 83 parkeerplaatsen zou volgens haar duidelijk in functie staan van de commerciële activiteiten.

De verzoekende partij besluit, wat dit onderdeel betreft, dat de verwerende partij op een onredelijke en onzorgvuldige wijze heeft besloten dat het bedrijf van de tussenkomende partij verenigbaar is met de bestemming. Zij voegt er aan toe dat ook het negatieve advies van het departement Landbouw en Visserij en het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet werd weerlegd.

In een tweede onderdeel argumenteert de verzoekende partij dat in de bestreden beslissing de esthetische toets ontbreekt.

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.22. en 4.7.23 §1, eerste lid VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, en van een aantal algemene

beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids-, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Zij benadrukt dat in de bestreden beslissing wel gewezen wordt op het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, maar dat de verwerende partij niet op afdoende wijze motiveert waarom van dit verslag wordt afgeweken.

2.

De verwerende partij antwoordt op het eerste middel dat het wel degelijk om een glastuinbouwbedrijf gaat en verwijst daarvoor naar het advies van het departement Landbouw en Visserij van 10 augustus 2015, waarin wordt bevestigd dat het om een tuinbouwbedrijf gaat. Zij meent bovendien dat zij niet verplicht is om dit advies te volgen en dat zij ervan kon afwijken, wat des te meer geldt aangezien dit advies een aantal feitelijke onjuistheden bevat.

De verwerende partij wijst er op dat uit de aanvraag blijkt dat niet minder dan 14.000m<sup>2</sup> grond wordt aangewend voor de eigen kweek. Dat deze eigen kweek uit 'kerstsparren' bestaat, is volgens haar niet relevant. Het is immers niet de gekweekte plantensoort die een onderscheidend element uitmaakt om te beoordelen of hier al dan niet sprake is van landbouw. Daarnaast moet een doorgedreven stockverkoop ervoor zorgen dat het aanbod aan toebehoren tot het minimum wordt herleid. De resterende beperkte verkoopactiviteit aan toebehoren doet volgens de verwerende partij op zich geen afbreuk aan het zone-eigen karakter van de uitbating, zolang dit kennelijk ondergeschikt blijft aan de kweek- en doorkweekactiviteit evenals de verkoop van de daaruit voortkomende producten.

Met betrekking tot de esthetische toets, verwijst de verwerende partij naar de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, waaruit deze toets moet blijken.

In antwoord op het tweede middel stelt de verwerende partij dat het duidelijk is dat zij het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bij haar beoordeling heeft betrokken en waarom zij zich niet heeft aangesloten bij diens verslag.

3.

De tussenkomende partij betwist dat de opgelegde vergunningsvoorwaarde reeds blijf zou geven van een strijdigheid met de toepasselijke bestemming. De verwerende partij geeft volgens de tussenkomende partij enkel aan dat de planologische verenigbaarheid van de activiteit in de toekomst moet worden gehandhaafd.

De tussenkomende partij stelt tevens dat uit de toelaatbaarheid van de verkoop van eigen kweek en opkweek geen planologische onverenigbaarheid kan afgeleid worden. Het toepasselijke bestemmingsvoorschrift vereist helemaal niet dat de vergunninghouder zijn tuinbouwactiviteit uitoefent zonder verkoop. In die zin staat volgens de tussenkomende partij de parking dan ook in relatie tot een zone-eigen commerciële activiteit en werd zij door de verwerende partij wettig vergund.

De tussenkomende partij is van oordeel dat de verwerende partij aan het negatieve advies van het departement Landbouw en Visserij en het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is tegemoet gekomen door duidelijk aan te geven dat verleende vergunning geen vrijbrief is voor een terugkeer naar een niet-bestemmingsconforme activiteit. Ook de opgelegde voorwaarde kadert binnen deze beoordeling.

Met betrekking tot de esthetische toets is de tussenkomende partij van oordeel dat niet kan voorgehouden worden dat de landschappelijke toets losstaat van de planologische toets aangezien

deze zowel een agrarische als een landschappelijke toets inhoudt gelet op de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Met betrekking tot het tweede middel, stelt de tussenkomende partij dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt dat de verwerende partij kennis heeft genomen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar maar tot een andersluidende appreciatie kwam.

4.

In haar wederantwoordnota verwijst de verzoekende partij nogmaals naar “het onderzoek ter plaatse”, uitgevoerd door de provinciale administratie, waarbij werd vastgesteld dat op de eigendom een tuincentrum wordt uitgebaat. De verzoekende partij houdt vol dat, de door de aanvrager doorgevoerde veranderingen ten spijt, de verkoopstak pertinent aanwezig blijft binnen het tuincentrum. In de 1950 m<sup>2</sup> publiektoegankelijke ruimte worden geen producten van eigen teelt of kweek aangeboden. Het bedrijf van tussenkomende partij betreft nog steeds een klassiek tuincentrum waarin hoofdzaak planten, struiken en bloemen worden ingetrokken en te koop worden aangeboden aan particulieren. De verzoekende partij stelt dat de aanplant van kerstsparran het tegendeel niet kan aantonen, noch de omvangrijke verkoopstak niet kan verantwoorden.

In tegenstelling met wat de tussenkomende partij tracht voor te houden, stelt de verzoekende partij zich niet louter op het commerciële karakter als dusdanig te steunen, maar wel op het feit dat in de 1950 m<sup>2</sup> publiek toegankelijke ruimte geen producten van eigen teelt of kweek worden aangeboden. Een dergelijke commerciële uitbating is zonevreemd.

Voor het overige herneemt de verzoekende partij haar eerdere argumenten. Zij betwist tot slot het standpunt van de tussenkomende partij dat de esthetische toets niet zou losstaan van de planologische toets.

5.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting voegt de tussenkomende partij nog toe dat zij het commercieel (of winstgevend) karakter van haar bedrijvigheid nooit heeft ontkend. Zij benadrukt onder verwijzing naar vaststaande rechtspraak dat een (para-)agrarische bedrijf een commercieel karakter mag hebben.

Zij betwist eveneens het standpunt dat zij geen producten van eigen teelt of kweek zou aanbieden in de 1.950 m<sup>2</sup> grote publiek toegankelijke ruimte. Volgens haar haalt de verzoekende partij deze bewering uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, opgemaakt op het moment dat de recent verworven aanpalende gronden nog niet lang genoeg in cultuur waren gebracht om reeds aan verkoop te doen. Zij voegt er aan toe dat niet alleen de kweek maar ook de ‘doorkweek’ van planten een agrarische activiteit uitmaken.

Voor het overige herneemt de tussenkomende partij haar eerdere argumenten.

## Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij houdt in essentie voor dat het bedrijf van de tussenkomende partij niet als een glastuinbouwbedrijf kan beschouwd worden, maar eerder een tuincentrum is gelet op de nog steeds aanwezige pertinente verkoop van ingetrokken planten en producten. Zij voert tevens aan dat de verwerende partij geen esthetische toets heeft uitgevoerd en op een niet afdoende wijze het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft weerlegd.

2.

Het wordt niet betwist dat de aanvraagpercelen, volgens het gewestplan 'Eeklo-Aalter', gelegen zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De aanvraag betreft de regularisatie van een overdekking, geplaatst als uitbreiding bij een bestaande serre, van een parking en de gedeeltelijke regularisatie van de bestaande serre, die niet volledig werd uitgevoerd zoals vergund. Op 4 november 2011 werd voor deze bouwvovertredingen een proces-verbaal opgesteld.

De tussenkomende partij houdt voor dat het bedrijf aanvankelijk een zuivere kwekerij was, maar geleidelijk is uitgegroeid naar een tuincentrum. Bij de voorliggende aanvraag wordt aangegeven dat de omvorming naar tuinbouwbedrijf opnieuw gerealiseerd werd.

3.

3.1

Artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit luidt als volgt:

*“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgellegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. (...)”.*

Uit deze bepaling volgt dat de agrarische gebieden enkel mogen bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgellegenheid voor zover deze een integrerend deel van een “leefbaar bedrijf” uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.

De verwerende partij die op grond van voormelde bepaling over het administratief beroep uitspraak moet doen, zal dan ook moeten onderzoeken of de aangevraagde handelingen en constructies noodzakelijk zijn voor het bedrijf dat de aanvraag indient, waarbij zij moet nagaan of de aanvrager al dan niet een agrarisch of een para-agrarisch bedrijf heeft. Uiteraard zullen de activiteiten die de tussenkomende partij uitvoert, moeten overeenstemmen met de bestemming van het gebied.

Enkel met de in de bestreden beslissing opgenomen motieven kan rekening gehouden worden en niet met een aanvullende argumentatie in een later procedurestuk.

3.2

Artikel 11.4.1. van het Inrichtingsbesluit definieert het begrip “para-agrarisch” bedrijf niet. Deze term dient dan ook in zijn spraakgebruikelijke betekenis te worden begrepen. Het komt aan de Raad toe te onderzoeken en te oordelen of de verwerende partij aan dat begrip een juiste draagwijdte gegeven heeft gelet op de concrete gegevens van het dossier.

Een para-agrarisch bedrijf kan worden omschreven als een onderneming waarvan de activiteit nauw bij de landbouw aansluit en er op afgestemd is. Het bedrijf moet wel niet noodzakelijk een grondgebonden karakter hebben. Verder kan een para-agrarisch bedrijf een commercieel, een ambachtelijk of industrieel karakter hebben. Uit artikel 11 van het Inrichtingsbesluit kan immers niet worden afgeleid dat de agrarische gebieden voorbehouden zijn aan bedrijven die geen daden van koophandel stellen.

Het doorslaggevend criterium dat moet worden onderzocht bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de bestemming is dus de aard van de uitgeoefende activiteiten van het bedrijf dat de aanvraag indient.

Het bepalen van de werkelijke aard van de activiteiten van de tussenkomende partij betreft een feitelijke vaststelling. Bij de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht kan de Raad zich, wat de feitelijke zaken betreft, niet in de plaats stellen van de verwerende partij. De Raad is enkel bevoegd na te gaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of deze correct werden beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot de genomen beslissing is kunnen komen. De Raad kan daarbij enkel met de formeel in de beslissing tot uiting gebrachte motieven rekening houden.

### 3.3

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de tussenkomende partij aanvankelijk vergund werd als een tuinbouwbedrijf. De tussenkomende partij betwist ook niet dat zij geleidelijk aan is uitgegroeid tot een klassiek tuincentrum, zoals ook door de verwerende partij werd vastgesteld in haar eerdere weigeringsbeslissing van 14 maart 2013.

In deze weigeringsbeslissing van 14 maart 2013 oordeelde de verwerende partij nog als volgt:

“ ...

*Het bestaande bedrijf heeft immers geen enkel uitstaans met het in oorsprong vergunde tuinbouwbedrijf type glastuinbouw, zelfs niet als doorkweekbedrijf waarvoor de noodzakelijke en specifieke bedrijfsinrichting ontbreekt, behalve een overkoepelend serregebouw. Op basis van een plaatsbezoek en op basis van de gegevens van de website ('onze winkel - 6000 m<sup>2</sup> aan bloemen, planten en bomen' 'aangenaam winkelen - meer dan 2500 m<sup>2</sup> overdekte winkelruimte' 'potten: uitgebreid gamma bloempotten' 'May-Flowers is uitgegroeid tot één van de meest gespecialiseerde tuincentra in Vlaanderen' 'May-Flowers richt zich sinds 1995 tot iedereen die van bloemen en planten houdt') blijkt dat er sprake is van een klassiek tuincentrum waarbij seizoensgebonden planten, bloemen en bomen, aangevuld met tuingereedschap, bemesting en decoratiemateriaal particulier te koop worden aangeboden. Op het bedrijf ontbreekt elke vorm van productie.*

...”

Uit de gegevens van het dossier blijkt ook dat het departement Landbouw en Visserij op 10 augustus 2015 (opnieuw) een negatief advies heeft verleend waarin wordt verwezen naar het resultaat van een plaatsbezoek. Uit dit plaatsbezoek zou gebleken zijn dat een ruim gedeelte van de bestaande serre nog altijd in gebruik is voor de verkoop van tuinbenodigdheden: potten, kweekmateriaal, meststoffen, bestrijdingsmiddelen, potgronden, materiaal voor tuininrichting. Er zou wel al een opkweek van planten in de serre aanwezig zijn, alsook een uitplant buiten. Dit advies vervolgt:

“ ...

*Door deze door elkaar lopende activiteiten is niet duidelijk te achterhalen hoe groot het gedeelte in verkoop van eigen planten is en hoe groot het gedeelte aan verkoop van tuinbenodigdheden is.*

*De voorgestelde regularisatie van de serre die indertijd werd gebouwd in functie van kweekactiviteiten en bij de uitvoering enigszins anders werd gebouwd dan vergund werd kan uit landbouwkundig oogpunt worden aanvaard.*

*De parking is duidelijk in functie van de commerciële activiteiten en kan uit landbouwkundig oogpunt niet worden aanvaard.*

*De te regulariseren overdekking dient om de planten en de materialen die van buiten het bedrijf worden aangevoerd te kunnen laden en lossen en tijdelijk te stockeren en met andere woorden de commerciële activiteit van het bedrijf te versterken en kan dan ook uit landbouwkundig oogpunt niet worden aanvaard.*

...”

Ook de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseerde negatief in zijn verslag van 30 november 2015 waarin het advies van het departement Landbouw en Visserij wordt bijgetreden. Hij oordeelde als volgt:

“ ...

*De veranderingen die werden doorgevoerd zijn niet van deze aard dat er plots sprake zou kunnen zijn van een klassiek glastuinbouwbedrijf.*

*De verkoopstak blijft pertinent aanwezig binnen de zaak. In de 1950 m<sup>2</sup> publiek toegankelijke ruimte worden geen producten van eigen teelt aangeboden. Het bedrijf betreft nog steeds een klassiek tuincentrum waar in hoofdzaak planten, struiken en bloemen worden ingetrokken en te koop worden aangeboden aan particulieren. Een aanplant van in hoofdzaak kerstsparran, die weinig arbeidsintensief is, kan bezwaarlijk de motivatie vormen om het bedrijf nu te catalogiseren als een zoneeigen glastuinbouwbedrijf met beperkte en in hoofdzaak eigen kweek verkoop.*

*Dit blijkt onder meer uit de ruime parking, 83 parkeerplaatsen, die noodzakelijk blijkt voor de goede werking van een “ondergeschikte” thuisverkoop van eigen kweek. De aanvraag biedt geen duidelijkheid omtrent het eigen personeelsbestand maar rekening houdende met de weinig arbeidsintensieve eigen kweek is de gevraagde parking buitensporig te noemen.*

*Verder dient opgemerkt dat het ter plaatse gevestigde bedrijf niet over de technische uitrusting beschikt om als kweekbedrijf beschouwd te worden.*

*Het is overduidelijk dat de aanvrager de bestaande en wederrechtelijk ingevoerde verkoopsactiviteit via deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wenst te bestendigen. Dergelijke verkoopsactiviteit los van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf doorstaat evenwel de agrarische toets niet, bijgevolg is de aanvraag in strijd met de planologische bestemming van het gebied.*

...”

### 3.4

In de voorliggende aanvraag houdt de tussenkomende partij voor dat de omvorming van haar bedrijf, opnieuw naar tuinbouw, een feit is.

De verwerende partij beschouwt, op aangeven van de tussenkomende partij, diens bedrijf als een glastuinbouwbedrijf, gelet op de veranderingen die reeds werden doorgevoerd. De voorwaarde dat hoofdzakelijk eigen gekweekte producten kunnen worden verkocht, wordt aan de vergunning verbonden.

De verwerende partij oordeelt, na de vaststelling dat in het kader van de eerdere aanvraag het bedrijf van de tussenkomen partij werd beoordeeld als een klassiek tuincentrum, als volgt over de planologische verenigbaarheid:

“ ...

*Inhoudelijk wordt opgemerkt dat een fundamenteel verschil met de vorige aanvraag is dat de nodige stappen werden ondernomen om over te gaan op deels eigen teelt.*

*Appellant is van mening dat, gelet op de omvang van de met het oog op die kweek verworven percelen (met name 12.000 m<sup>2</sup>), het aangeplante (rest)perceel (2.000 m<sup>2</sup>) en de voor kweek en doorkweek bestemde serres, de eigen kweek kennelijk de hoofdmoot vormt van de bedrijvigheid van de aanvragers.*

*Verder wordt opgemerkt dat een doorgedreven stockverkoop ervoor moet zorgen dat het aanbod aan toebehoren tot het minimum wordt herleid. De resterende beperkte verkoopactiviteit aan toebehoren doet op zich geen afbreuk aan het zone-eigen karakter van de uitbating, dit zolang dit kennelijk ondergeschikt blijft aan de kweek- en doorkweekactiviteit evenals de verkoop van de daaruit voortkomende producten.*

*Om het agrarisch aspect te beoordelen werd de aanvraag voor advies voorgelegd aan het departement Landbouw en Visserij, die de aanvraag ongunstig beoordeelde op 10 augustus 2015.*

*De veranderingen die werden doorgevoerd worden, kunnen maken dat er sprake zal zijn van een glastuinbouwbedrijf.*

*De verkoopstak dient zo uitgebouwd dat hoofdzakelijk eigen gekweekte producten kunnen worden verkocht. Onder die voorwaarde kan het gevraagde in overeenstemming geacht worden met de geldende bestemming en kan een stedenbouwkundige vergunning verleend worden.*

...”

#### 4.

Het is in de eerste plaats de bouwheer die de werken kwalificeert waarvoor hij een stedenbouwkundige vergunning aanvraagt. Toch komt het nadien aan het vergunningverlenend bestuur toe om uit te maken wat het werkelijke voorwerp van de aanvraag is en mede daarop steunende, de aanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid uit stedenbouwkundig en planologisch oogpunt te toetsen.

De verwerende partij dient daarbij rekening te houden met alle relevante feitelijke gegevens van het dossier, de ingediende plannen en de verantwoordingsnota, de voorgeschiedenis en de diverse verleende adviezen.

Anders dan bij de beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening, beschikt de verwerende partij bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de gewestplanbestemming niet over een appreciatiebevoegdheid. Zij kan enkel nagaan of het aangevraagde al dan niet in overeenstemming is met de gewestplanbestemming en zij dient hiervoor de feitelijke en concrete elementen van het dossier te beoordelen. Het bepalen van de werkelijke aard van het bedrijf en de activiteiten van de tussenkomen partij betreft hierbij, zoals reeds gesteld, een feitelijke vaststelling.

De Raad kan in verband met de verenigbaarheid van het aangevraagde met de gewestplanbestemming dan ook enkel nagaan of de motieven die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen, deze beslissing wettig kunnen verantwoorden. De Raad kan zich ter zake niet in de plaats stellen van de verwerende partij maar is enkel bevoegd na te gaan of deze is uitgegaan



van de juiste feitelijke gegevens, of deze correct werden beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot de genomen beslissing is kunnen komen. De Raad kan daarbij enkel met de formeel in de beslissing tot uiting gebrachte motieven rekening houden en er kan geen rekening gehouden worden met aanvullende argumentatie in latere procedurestukken.

Wanneer er doorheen de administratieve procedure reeds andersluidend werd geoordeeld, en ook indien de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een andersluidend advies heeft verleend, geldt voor de verwerende partij een verstrengde motiveringsplicht. Wanneer de verwerende partij andersluidend wenst te oordelen vereist de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op de punten waarmee zij een ander standpunt inneemt, des te concreter en zorgvuldiger neemt in het licht van de andersluidende standpunten.

Het gegeven dat de betrokken standpunten of beroepsgrievens niet punt voor punt moeten weerlegd worden, doet aan het bovenstaande geen afbreuk. De verwerende partij moet aangeven of afdoende laten blijken waarom zij de argumentatie ingenomen in eerdere beslissingen, hetzij deze in de beroepsgrievens of in het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet volgt. Het louter tegenspreken van die argumentatie volstaat dus niet. Uit de bestreden beslissing moet blijken waarom in tegengestelde zin wordt beslist. Op straffe van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel dient zij haar (andersluidende) beoordeling te baseren op een eigen onderzoek en feitenvinding.

5.

Het klassieke tuincentrum waar planten, bloemen en toebehoren worden ingevoerd en dus volledig in functie van commerciële activiteiten wordt uitgebaat, is strijdig met de agrarische gewestplanbestemming. Het doel van dergelijk tuincentrum reikt immers verder dan de verkoop van land- en tuinbouwproducten die aansluiten bij de eigen kweek en doorkweek. Bij een klassiek tuincentrum gaat het dan ook om een zonevreemde handel, die verhoudingsgewijs groter is dan de mogelijke zone-eigen activiteiten.

Wanneer er discussie is omtrent de vraag of het bedrijf van de tussenkomende al dan niet (opnieuw) de kwalificatie van tuinbouwbedrijf verdient, is niet zozeer de vraag aan de orde of commerciële activiteiten (verkoop) ingevolge eigen kweek aanwezig zijn. Rechtstreekse verkoop van gekweekte en doorgekweekte producten is immers een toegelaten para-agrarische activiteit. Het zal echter noodzakelijk zijn, gelet op de voorgeschiedenis van het bedrijf, na te gaan of de commerciële zonevreemde handel (verkoop van ingetrokken producten en toebehoren) verhoudingsgewijs geen groter aandeel heeft dan de zone-eigen activiteiten.

Omtrent de zonevreemde activiteiten oordelen zowel de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar als het departement Landbouw en Visserij dat deze nog steeds 'pertinent' aanwezig zijn en zij verwijzen daarbij naar een bezoek ter plaatse dat werd uitgevoerd.

De verwerende partij verwijst terzake enkel naar de omvang van de met het oog op eigen kweek verworven percelen (met name 12.000 m<sup>2</sup>) en het reeds (met kerstsparen) aangeplante perceel van 2.000 m<sup>2</sup>. Daarnaast verwijst de verwerende partij naar wat de tussenkomende partij bij haar aanvraag aangaf: met name dat voornoemde aangekochte percelen, de reeds bestaande buitenaanplant en de voor kweek en doorkweek bestemde bestaande serres, de eigen kweek de hoofdmoot zou vormen van haar bedrijvigheid.

Deze motivering kan redelijkerwijs niet gelden als een afdoende motivering en weerlegging van de hierboven vermelde andersluidende adviezen. Vooreerst beperkt de verwerende partij zich tot het overnemen van wat de tussenkomende partij letterlijk in haar verantwoordingsnota, gevoegd bij haar aanvraag, heeft gesteld. Bovendien steunt deze motivering niet op een eigen onderzoek van

de feitelijke situatie en biedt deze motivering geen antwoord op de vraag wat de verhouding is tussen de zonevreemde en zone-eigen activiteiten. Het loutere feit dat de verwerende partij suggereert een doorgedreven stockverkoop te houden van de toebehoren van het tuincentrum en het feit dat een voorwaarde wordt opgelegd dat enkel de verkoop van 'hoofdzakelijk eigen gekweekte producten' toegelaten is, doet aan bovenstaande geen afbreuk en vormt bovendien geen voorwaarde die in het licht van artikel 4.2.19 VCRO voldoende precies is. Ook de bewering van tussenkomende partij in haar motivatienota, dat de zuivere commerciële activiteiten ondergeschikt zouden zijn aan de agrarische functie, kan door de verwerende partij niet zo maar aangenomen worden gelet op de andersluidende adviezen en het gebrek aan stavingsstukken daarover.

Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij niet op zorgvuldige wijze, noch op afdoende wijze, de verenigbaarheid met de agrarische bestemming heeft beoordeeld.

6.

6.1

Artikel 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen luidt als volgt:

*“De landschappelijk waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gevaar brengen.”*

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht is het noodzakelijk, maar voldoende dat de genomen beslissing duidelijk aangeeft op welke overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de vergunning al dan niet te verlenen. De bestreden beslissing dient dan ook de motieven aan te geven waarom de aanvraag de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gedrang brengt.

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.

Daarenboven vereist het zorgvuldigheidsbeginsel 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 van de 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.

Het komt de Raad niet toe zijn beoordeling van de schoonheidswaarde van een gebied in de plaats te stellen van de verwerende partij. Bij de uitoefening van zijn legaliteitstoezicht kan de Raad enkel nagaan of de verwerende partij de haar terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen en in die beslissing formeel tot uiting heeft gebracht.

Het landschappelijk waardevol agrarisch gebied is een overdruk van het agrarisch gebied, waarbij overeenkomstig artikel 15.4.6.1 Inrichtingsbesluit enkel die handelingen en werken mogen worden uitgevoerd die in overeenstemming zijn met de in grondkleur aangegeven bestemming.

De zinsnede uit artikel 15.4.6.1 Inrichtingsbesluit ‘voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen’ lijkt, in tegenstelling tot wat de tussenkomen partij voorhoudt, geen bestemmingsvoorschrift te zijn, zodat de toets aan de schoonheidswaarde van het landschap onverkort en naast de planologische toets blijft gelden.

## 6.2

De verwerende partij besteedt geen aandacht aan de esthetische toets. In haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wordt enkel het volgende gesteld:

“ ...

*Het gevraagde brengt de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang, wel integendeel : de regularisatie van dit geheel zal de nodige rechtszekerheid creëren om het geheel verder te laten integreren met deze plek, met respect voor de goede plaatselijke aanleg.*

...”

Het is evident dat de enkele vaststelling dat het een regularisatie betreft, geen enkele beoordeling inhoudt van de vrijwaringsvereiste van de schoonheidswaarde van het landschap.

De Raad kan enkel vaststellen dat de bestreden beslissing geen elementen bevat die de verenigbaarheid van de geplande regularisaties met de schoonheidswaarde van het landschap afdoende verantwoorden.

## 7.

De middelen zijn gegrond.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van bvba MAY FLOWERS is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 14 januari 2016, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het regulariseren van een overdekking, parking en gedeeltelijk regulariseren van een serrecomplex op de percelen gelegen te Aalter, Tieltseseenweg 167, met als kadastrale omschrijving 2de afdeling, sectie D, nrs. 943C en 943D.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende 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 7 november 2017 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Bart VOETS

Hilde LIEVENS