

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 17 december 2019 met nummer RvVb-A-1920-0363
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0363-A

Verzoekende partij	de nv MARECHAL BOOMKWEKERIJ vertegenwoordigd door advocaten Annemie VAN DEUN en Jan GHYSELS met woonplaatskeuze op het kantoor te 1170 Brussel, Terhulpsessesteenweg 187
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
Tussenkommende partij	de nv PELCKMANS TURNHOUT vertegenwoordigd door advocaten Floris SEBREGHTS en Christophe SMEYERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 2600 Antwerpen-Berchem, Borsbeeksebrug 36

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 30 januari 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 10 november 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout van 4 augustus 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van verhardingen en het wijzigen van een voorwaarde uit de stedenbouwkundige vergunning van 29 januari 2001 op de percelen gelegen te 2300 Turnhout, Kastelein 114, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 1411A, 1414, 1435B, 1431C, 1412A en 1434B.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 2 mei 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De waarnemend voorzitter van de Raad verleent de tussenkommende partij met een beschikking van 19 juli 2017 toelating om in de debatten tussen te komen.

2.

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De zaak wordt opgeroepen voor de openbare zitting van 29 mei 2018. De behandeling van de vordering tot vernietiging wordt in het licht van onder meer een op 14 januari 2018 tussengekomen planologisch attest meerdere malen verdaagd, met een laatste uitstel naar de zitting van 15 oktober 2019.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de zitting van 15 oktober 2019.

Advocaat Jo RAMS, *loco* advocaten Annemie VAN DEUN en Jan GHYSELS, voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Christophe SMEYERS voert het woord voor de tussenkomende partij.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

3.

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

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 23 maart 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het regulariseren van verhardingen en het wijzigen van een voorwaarde uit de stedenbouwkundige vergunning d.d. 29.01.2001”* op de percelen gelegen te 2300 Turnhout, Kastelein 114 met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 1411A, 1414, 1435B, 1431C, 1412A en 1434B.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Turnhout’, vastgesteld met koninklijk besluit van 30 september 1977, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 1 tot en met 30 mei 2016, dient de tussenkomende partij een bezwaarschrift in.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 12 juli 2016 om de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De relevante inhoud van dit advies wordt hierna in de eensluidende beslissing van het college van burgemeester en schepenen weergegeven.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 4 augustus 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft de volgende elementen aangewezen om te worden opgenomen in voorliggende beslissing:

(...)

OPENBAAR ONDERZOEK

(...)

Het bezwaarschrift bevat volgende bezwaarpunten:

1. *Het aanvraagdossier is onvolledig. Er ontbreken gerechtelijke uitspraken met betrekking tot de constructie die relevant zijn in een stedenbouwkundige context.*
2. *De aanvraag voor de schrapping van de vergunningsvoorwaarde is niet bestaanbaar noch verenigbaar met het gewestplanvoorschrift landschappelijk waardevol gebied. Er kunnen in agrarisch gebied geen louter commerciële activiteiten worden uitgevoerd. Het schrappen van de voorwaarde en het wijzigen ervan is wettelijk niet mogelijk. De initiële voorwaarde diende om de bestaanbaarheid van het aangevraagde met het gewestplan te garanderen. Het vergunnen van de huidige aanvraag zou strijdig zijn met het algemeen beginsel van de scheiding der machten, met het gezag en de kracht van gewijsde van het arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen van 25 juni 2015 en met het middel dat rechterlijke uitspraken uitsluitend door het aanwenden van rechtsmiddelen kunnen worden hervormd.*
3. *De parking is niet vergunbaar. Slechts ondergeschikte beperkte verkoop aan particulieren kan in agrarisch gebied worden toegestaan. Een parking met meer dan 100 autostaanplaatsen valt niet te rijmen met een para-agrarisch bedrijf.*
4. *Bebouwing in landschappelijk waardevol agrarisch gebied is in principe niet mogelijk volgens uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.*

De bezwaarpunten worden als volgt beantwoordt.

1. *Voor het terrein waarop de aanvraag betrekking heeft, zijn geen pv's voor stedenbouwkundige overtredingen en hieraan gekoppelde vonnissen bekend. Wel is het zo dat uit het bezwaarschrift blijkt dat er op 23 januari 2015 en 25 juni 2015, over het bedrijf Maréchal NV, dat de aanvrager van dit stedenbouwkundige dossier is, vonnissen zijn uitgesproken die uitspraak doen over de onverenigbaarheid van de bedrijfsactiviteiten met het bestemmingsvoorschrift van het gewestplan.*
Als deze vonnissen niet door de aanvrager bij het dossier worden gevoegd is het zeer moeilijk voor de vergunningverlenende overheid om dit mee te nemen in haar beoordeling van de volledigheid van het aanvraagdossier. Door de bezwaarindiener is er terecht op gewezen dat de vonnissen relevant zijn voor de voorliggende stedenbouwkundige aanvraag. Bij de beoordeling van de aanvraag zal dan ook rekening worden gehouden met de voormelde rechtspraak. Het bezwaarpunt wordt deels bijgetreden. Er zal rekening worden gehouden met de voormelde vonnissen van 23 januari 2015 en 25 juni 2015, maar het dossier wordt niet als onvolledig beschouwd, te meer daar stad Turnhout nog tijdens de procedure op de hoogte is gebracht van deze relevante vonnissen.
2. *Bezwaarindiener heeft gelijk als hij stelt dat volgende voorwaarde 'enkel een beperkte verkoop aan particulieren van plantgoed uit eigen kweek kan worden toegestaan' in de vergunning van 29 januari 2001 is opgenomen om de aanvraag bestaanbaar te maken met het bestemmingsvoorschrift van het gewestplan voor landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De aankoop van planten en de doorverkoop hiervan aan particulieren niet uit eigen kweek wordt zowel door de voorzitter bij de rechtbank van koophandel te Turnhout als door de rechter bij het hof van beroep te Antwerpen onverenigbaar geacht met de gewestplan bestemming. De aanvrager wil de voorwaarde 'enkel een beperkte*

verkoop aan particulieren van plantgoed uit eigen kweek kan worden toegestaan' wijzigen in 'de verkoop aan particulieren van plantgoed en onmiddellijke aanverwanten zoals potgrond, bodemverbeteraar, potten, bestrijdingsmiddelen, zaden, meststoffen, afdek materiaal, tuinaanlegaccessoires, ... kan worden toegestaan'. Deze voorgestelde wijziging van de voorwaarde uit de vergunning van 29 januari 2001 gaat in tegen de rechtspraak van bovengenoemde rechters die stelt dat verkoop aan particulieren van niet zelf gekweekt plantgoed en onmiddellijke aanverwanten niet verenigbaar is met de gewestplanbestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De rechtspraak van de bestuursrechters is duidelijk restrictief over het begrip (para)agrarische activiteit. Het bezwaarpunt wordt bijgetreden

3. De te regulariseren verharding heeft verschillende functies. Ze wordt gebruikt als dagdagelijkse parking voor 78 voertuigen. Verder wordt de verharding gebruikt voor laad en los activiteiten, het stallen van landbouwvoertuigen, stockage van planten en circulatie. Daarnaast wordt de verharding sporadisch gebruikt als overflowparking. Op deze manier is de verharding bestaanbaar met de para-agrarische activiteiten van het bedrijf. Aan de andere kant is het niet volledig duidelijk welk gedeelte van de verharding waarvoor wordt gebruikt en of alle aanwezige verharding noodzakelijk is voor de para-agrarische functie van het bedrijf. Zeker nu de bestuursrechters het begrip para-agrarisch op strikte wijze interpreteren. Op deze wijze kan er geen afweging ten gronde worden gemaakt over de noodzakelijkheid van alle aanwezige verharding. Het bezwaarpunt wordt gedeeltelijk bijgetreden.
4. In landschappelijk waardevol agrarisch gebied moet de toelaatbaarheid van bebouwing afgetoetst worden aan een dubbel criterium. Vooreerst moet elke aanvraag worden getoetst aan een planologisch criterium Met name moet de vergunningverlenende overheid onderzoeken of de aanvraag in overeenstemming is met in de grondkleur aangegeven bestemming van het gebied. Bovendien moet de aanvraag eveneens worden getoetst aan een esthetisch criterium, hetwelk inhoudt dat de beoogde handelingen en werken moeten kunnen worden overgebracht met de eisen van vrijwaring van het landschap. Voor het eerste planologische aspect werd bij het vorige bezwaarpunt al reeds aangehaald dat het niet mogelijk is om na te gaan of de volledig voorziene verharding noodzakelijk is voor de para-agrarische activiteit van het verkopen van eigen gekweekte planten en het functioneren van de planten- en boomkwekerij. Over het esthetische criterium kan gesteld worden dat de verharding in overeenstemming is met de eisen van vrijwaring van het landschap. De verharding heeft door de uniforme uitvoering in beton tegelijk een functioneel als esthetisch verantwoord karakter. Door het harde karakter van de verharding contrasteert deze sterk met het omliggende groen waardoor de bedrijfsvoering op een duidelijke en kwalitatieve manier wordt afgebakend Het bezwaarpunt wordt gedeeltelijk bijgetreden.

(...)

BESCHRIJVING

De aanvraag betreft het regulariseren van verhardingen en het wijzigen van een stedenbouwkundige voorwaarde uit de stedenbouwkundige vergunning van 29 januari 2001. Meer bepaald wordt er gevraagd om volgende stedenbouwkundige voorwaarde 'enkel een beperkte verkoop aan particulieren van plantgoed uit eigen kweek kan worden toegestaan' te wijzigen in 'de verkoop aan particulieren van plantgoed en onmiddellijke aanverwanten zoals potgrond, bodemverbeteraar, potten, bestrijdingsmiddelen, zaden, meststoffen, afdek materiaal ,tuinaanlegaccessoires, ... kan worden toegestaan'.

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Zoals reeds uit de beantwoording van de bezwaarpunten die geformuleerd zijn naar aanleiding van het openbaar onderzoek blijkt, is de aanvraag niet in overeenstemming met het bestemmingsvoorschrift voor landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Uit het vonnis van 23 januari 2015 van de rechtbank van koophandel te Turnhout en het vonnis van 25 juni 2016 van het hof van beroep te Antwerpen blijkt dat de term para-agrarische activiteiten strikt geïnterpreteerd moet worden en dat de voorwaarde uit de stedenbouwkundige vergunning van 29 januari 2001 nageleefd moet worden. Het wijzigen van deze voorwaarde is dan ook in tegenspraak met de voormelde vonnissen. De voorgestelde wijziging van de voorwaarde is dan ook niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Ook de regularisatie van de voorziene verhardingen is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening. Het is niet mogelijk om aan de hand van het stedenbouwkundig aanvraagdossier de verenigbaarheid met de doelstellingen en beginselen van artikels 5, 6 en 7 van het decreet integraal waterbeleid te toetsen. Daarnaast is het ook niet mogelijk om na te gaan of alle te regulariseren verhardingen noodzakelijk zijn voor de bedrijfsvoering van de boomkwekerij en de er aan verbonden para-agrarische activiteiten

CONCLUSIE

De aanvraag wordt ongunstig geadviseerd.

...

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 12 september 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 november 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 8 november 2016 verklaart de verwerende partij, op eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, het beroep op 10 november 2016 ongegrond en weigert de stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

9. BEOORDELING

(1) Een dergelijk plantencentrum is geen para-agrarisch bedrijf.

(...)

Uit de beschrijvende nota blijkt dat in de serre totaal geen kweekactiviteit plaatsvindt. De volledige oppervlakte wordt gebruikt voor de verkoop aan particulieren.

Volgens de bijgevoegde nota en de socio-economische vergunning blijkt dat 11.685m² van de serre gebruikt wordt voor de verkoop van buitenplanten en bomen. Het dossier bevat echter geen gegevens daadwerkelijk bloemen en planten kweekt. De verkoop van de andere materialen gebeurt volledig zonder bewerking ter plaatse.

Het blijkt geenszins dat de activiteit van de verzoekende partij onmiddellijk bij de landbouw aansluit of erop afgestemd is.

De socio-economische vergunning betreft ook enkel alleen een handelsvestiging en toont aan dat de activiteit enkel gestoeld is op de loutere (door)verkoop van tuinproducten.

(2) De verhardingen kunnen niet worden toegestaan in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Omdat het bedrijf een louter commerciële kleinhandelsfunctie heeft dit als rechtstreeks gevolg dat bijkomende infrastructuur nodig is. Voor een handelsvestiging van 13.000m² is een grote parking noodzakelijk. Deze parking tast het landschappelijk gebied nog verder aan en wordt het waardevolle landschap getransformeerd naar een betonnen vlakte zonder respect voor het esthetisch karakter van het gebied. Bovendien bevat de aanvraag geen enkel element dat de inpassing van deze constructies in het gebied motiveert. Er wordt enkel benadrukt dat de bestemming para-agrarisch is en dat de verharding noodzakelijk is voor het agrarisch bedrijf.

Uit het dossier blijkt echter dat de parking noodzakelijk is voor de handelsvestiging, maar niet of amper voor het agrarische bedrijf. Het dossier bevat ook geen aanlegplan van de parking, waarop de parkeerplaatsen worden aangeduid.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de Gewestelijke hemelwaterverordening.

(...)

De aanvraag doorstaat de watertoets niet.

(...)

De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

(...)Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Er wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

Overeenstemming

- Functionele inpasbaarheid: niet OK
- Mobiliteitsimpact: niet OK
- Schaal: niet OK
- Ruimtegebruik: niet OK

Omgeving

Het plantencentrum/boomkwekerij is gelegen ten noorden van de stad Turnhout.

Het eigendom is gelegen in agrarisch gebied dat onderbroken wordt door bomenrijen en bossen. Rondom het perceel zijn vrijstaande woningen in een woongebied met landelijk karakter gelegen. Ten noorden wordt het landbouwgebied verder gezet met percelen omgeven door bomenrijen.

Toelichting

De aanvraag voor de wijziging van de voorwaarde van de in 2001 afgeleverde stedenbouwkundige vergunning, voorziet in de wijziging van een agrarisch bedrijf, met verkoop van eigen producten naar een handelsvestiging met maar een beperkte para-agrarische activiteit. Het voorstel van een niet limitatieve opsomming die wordt afgesloten met 3 puntjes zoals voorgesteld door beroeper is onvoldoende precies om als voorwaarde te worden opgelegd en opent de weg om ongelimiteerd alles te kunnen verkopen.

De aanvraag is niet functioneel inpasbaar in de omgeving.

Door het gebruik van de serre als handelsuitbating als tuincentrum is een grote parking nodig, die op zich nog resulteert in een moeilijke verkeersafwikkeling op piekmomenten.

Het dossier bevat geen gegevens op welke wijze de verkeersafwikkeling en de invulling van de parking op dat moment gebeurt. Er is een vage vermelding op de plannen dat er plusminus 78 permanente parkeerplaatsen worden voorzien (of voorzien zijn), maar er zijn geen gegevens bekend hoe en hoeveel tijdelijke parkeerplaatsen kunnen worden voorzien.

Op de foto's die bij het dossier werden gevoegd moet worden afgeleid dat weinig of geen moeite is getoond voor de esthetische inkleding van de gebouwen en parking. De parking betreft één grote betonvlakte met een 10-tal bomen in potten en past helemaal niet in het landschappelijk waardevolle gebied.

BESLUIT

(...)

Geen vergunning wordt verleend.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. REGELMATIGHEID VAN DE RECHTSPLEGING – AANVULLENDE STUKKEN

In de loop van de procedure worden, na de eerste openbare zitting en volgend op het in voorzetting plaatsen van de zaak naar volgende zittingen, achtereenvolgens aanvullende stukken bijgebracht. Concreet gaat het om een aan de verzoekende partij verleend planologisch attest, een op dat planologisch attest gesteunde anticipatieve omgevingsvergunning, verleend door het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout, en een beslissing houdende afwijzing van het administratief beroep tegen deze vergunningsbeslissing door de verwerende partij.

Het gegeven dat de tussenkomen de partij meedeelt deze laatste beslissing ook met een verzoek tot vernietiging bij de Raad te (zullen) bestrijden, maakt dat deze aanvullende stukken geen weerslag hebben op het belang van de verzoekende partij bij de voorliggende vordering.

Het planologisch attest en de daarop gesteunde anticipatieve omgevingsvergunning dateert van na de bestreden beslissing, maakt dat deze in elk geval ook geen weerslag hebben op de beoordeling van de voorliggende vordering tot vernietiging.

De aldus bijgebrachte informatieve gegevens hebben geen weerslag op de navolgende beoordeling.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST – BELANG VAN DE TUSSENKOMENDE PARTIJ

Standpunt van de partijen

1.

De tussenkomen de partij stelt een vennootschap te zijn die een tuin- en vijvercentrum uitbaat aan de Parklaan 2 te 2300 Turnhout. Ze stelt dat de verzoekende partij één van haar grootste concurrenten is aangezien deze hetzelfde assortiment aan producten verkoopt binnen dezelfde stad en dus hetzelfde afzetgebied bestrijkt. Ze licht verder toe dat het verschil tussen beiden erin bestaat dat ze haar assortiment aan producten op een volstrekt wettige wijze aanbiedt aan de consument, dit is op basis van de nodige vergunningen en binnen de juiste bestemmingszone 'kleinhandel'. Het komt volgens haar slechts toe aan de verzoekende partij om uitsluitend een

(para-)agrarische activiteit, namelijk het kweken van planten, uit te oefenen en verder uitsluitend planten uit eigen kweek te verkopen aan consumenten. Ze stelt dat de verzoekende partij nu illegaal louter handel drijft.

De tussenkomende partij schetst vervolgens de gestreden rechtsstrijd tussen haarzelf en de verzoekende partij tot voor de rechtbank van koophandel van Antwerpen, afdeling Turnhout, het hof van beroep te Antwerpen en het Hof van Cassatie. Ze schetst de inhoud van de aldus gewezen rechterlijke uitspraken. Ze stelt dat uit deze uitspraken duidelijk blijkt dat de verzoekende partij enkel commerciële activiteiten mag ontplooiën binnen haar site in landschappelijk waardevol agrarisch gebied voor zover deze rechtstreeks gelinkt kunnen worden aan de agrarische hoofdactiviteit. De tussenkomende partij besluit daaruit dat enkel eigen gekweekte producten verhandeld mogen worden.

Verder wijst de tussenkomende partij erop dat de verzoekende partij, in de plaats van zich naar het gewezen arrest van het hof van beroep te Antwerpen te gedragen, 'laconiek' de verbeurde dwangsommen ten bedrage van 100.000 euro heeft betaald en de door haar begane oneerlijke marktpraktijk zonder verpinken voortzet. Het door de verzoekende partij ingestelde cassatieberoep werd als ongegrond verworpen.

De voorliggende vergunning kadert volgens de tussenkomende partij binnen dezelfde handelswijze. Ze vervolgt dat zowel de voorzitter van de rechtbank van koophandel als het hof van beroep uitdrukkelijk geoordeeld hebben dat de voorwaarde uit de vergunning van 29 januari 2011 een wettige vergunningsvoorwaarde vormt op grond van het toepasselijke gewestplanvoorschrift. Het is net op grond van die voorwaarde dat het handelen van de verzoekende partij werd aangemerkt als een oneerlijke marktpraktijk, aldus de tussenkomende partij. Ze stelt dan ook rechtstreeks en minstens onrechtstreeks hinder en nadelen te ondervinden als gevolg van het aangevraagde aangezien die aanvraag erin bestaat een vastgestelde oneerlijke marktpraktijk te 'legaliseren'. Als gevolg van het handelen in strijd met de verkregen vergunnings- en weigeringsbeslissingen ziet de tussenkomende partij haar cliënteel naar de verzoekende partij gaan omdat deze op illegale wijze 'zwaar' onder de gangbare prijzen kan verkopen en zodoende een illegale lagere kostenstructuur aanhoudt. Ze wijst in dat verband zowel op het verschil in kostprijs tussen gronden in agrarisch gebied en deze in woongebied of een kleinhandelszone, als op het gegeven dat het vervullen van brandveiligheidsvereisten voor publiek toegankelijke tuincentra een aanzienlijke kost met zich meebrengt.

Tot slot kadert en grondt de tussenkomende partij de door haar ervaren noodzaak om haar stem in de hangende zaak te laten horen niet alleen op artikel 4.8.11, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), zoals bij verwijzing gevat door artikel 4.7.21, §2 VCRO. Ze wijst in het bijzonder op rechtsleer en arresten van zowel de Raad als de Raad van State ter ondersteuning van haar verzoek tot tussenkomst. De tussenkomende partij schetst in het verlengde daarvan dat ze ook als bezwaarindiener in het kader van het openbaar onderzoek terecht gehoord werd door de verwerende partij. Zowel haar tussenkomst voor de Raad, als het feit dat ze gehoord werd door de verwerende partij, grondt de tussenkomende partij bijkomend op artikel 9, derde lid van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: Verdrag van Aarhus).

2.

In haar toelichtende nota betwist de verzoekende partij het belang bij de tussenkomst in hoofde van de tussenkomende partij. Ze wijst er in eerste instantie op dat de tussenkomende partij door de Raad niet in kennis werd gesteld van het verzoek tot vernietiging en dus op het eerste gezicht

niet aangemerkt werd als een belanghebbende derde. Ze stelt verder dat de tussenkomende partij, door te verwijzen naar rechterlijke uitspraken van vóór maart 2017, tracht te verhullen dat de verzoekende partij haar bedrijfsactiviteiten begin 2017 heeft herschikt, waardoor ze minstens sinds maart 2017 haar landbouwactiviteiten op een volstrekt legale wijze uitvoert. Ze schetst hoe de tussenkomende partij, gelet op de tussen hen reeds gestreden rechtsstrijd, zeker op 2 mei 2017 op de hoogte was van de aanpassing van de bedrijfsactiviteiten. Ze wijst erop dat ze die herschikking heeft doorgevoerd naar aanleiding van een procedure waarbij de tussenkomende partij de ‘gewone’ rechter verzocht om de verzoekende partij te veroordelen tot het eerbiedigen van de eerder gewezen rechterlijke uitspraken onder verbeurte van een dwangsom. Ter bevestiging van de doorgevoerde heroriëntatie van haar activiteiten haalt de verzoekende partij onder meer *in extenso* het arrest van het hof van beroep te Antwerpen van 22 juni 2017 met rolnummer 2017/AR/347, dat het sluitstuk vormt van de vermelde procedure, aan.

In het verlengde van dat alles wijst de verzoekende partij erop dat de tussenkomende partij haar belang bij de tussenkomst koppelt aan haar beweerdelijk onwettige marktpraktijken maar het bestaan daarvan in haar hoofde niet bewijst. Ze meent dat er in hoofde van de tussenkomende partij sprake is van loutere of beweerde frustratie en/of concurrentie. Ze meent dat dit op zich geen zeker, actueel en wettig belang bij de tussenkomst kan vormen. De verzoekende partij meent dat de bestreden beslissing, waarbij een optimalisatie van de bestaande bedrijfsactiviteiten en de regularisatie van een aantal verhardingen werd geweigerd, geen stedenbouwkundige hinder met zich meebrengt voor de tussenkomende partij. In elk geval wordt die eventuele hinder niet nader geduïd. Ze is van oordeel dat de aangehaalde rechtspraak van de Raad en de Raad van State niet toelaat dat een zuiver handelsbelang voor een derde zou volstaan om, wars van enige aangetoonde en aannemelijke stedenbouwkundige hinder, tussen te komen bij de Raad. Ter staving van haar standpunt haalt de verzoekende partij zelf rechtspraak aan van de Raad en de Raad van State.

3.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting benadrukt de tussenkomende partij, onder verwijzing naar de inhoud van de door de bestreden beslissing gehandhaafde vergunningsvoorwaarde, dat ze belang heeft bij haar tussenkomst. Ze verwijst in dat verband specifiek naar de rechtsstrijd tussen haarzelf en de verzoekende partij tot voor de voorzitter van de rechtbank van koophandel van Antwerpen, afdeling Turnhout en het hof van beroep te Antwerpen. Ze stelt belang te hebben bij haar tussenkomst aangezien de verzoekende partij met de aanvraag die geleid heeft tot de bestreden beslissing juridische houvast tracht te verkrijgen voor de door haar begane oneerlijke marktpraktijken. Ook licht ze toe dat de toelichting die de verzoekende partij geeft bij de rechterlijke uitspraken die dateren van in 2017 helemaal irrelevant is. Die uitspraken dateren immers van na de bestreden beslissing en staan daar volledig los van. Verder komt het de verzoekende partij niet toe om een voorwaarde toe te voegen aan de tekst van artikel 4.8.21 VCRO, gelezen in samenhang met artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO. Ook het feit dat de Raad het verzoek tot vernietiging niet uit eigen beweging aan haar ter kennis bracht staat de tussenkomst niet in de weg, dit gelet op artikel 61 Procedurebesluit. Voor het overige herneemt ze in essentie haar uiteenzetting van het belang bij de tussenkomst.

Beoordeling door de Raad

1.

De tussenkomende partij werpt zich vooreerst op als concurrent (tuin- en vijvercentrum) van de verzoekende partij. Ze situeert haar belang bij de voorliggende tussenkomst voor de Raad, als een voor vergunningsbetwistingen gespecialiseerd administratief rechtscollege. In essentie ontleent ze dit belang aan het gegeven dat een vergunning voor de aangevraagde en beoogde handelingen,

de verzoekende partij toelaat om in strijd met de toepasselijke gewestplanbestemming en dus op onwettige wijze hetzelfde assortiment van producten te verkopen maar mits een lagere kostenstructuur aan te houden.

De verzoekende partij betwist het belang van de tussenkomende partij bij deze tussenkomst omdat dit volgens haar teruggaat op een louter commercieel belang.

2.

Artikel 4.8.21 VCRO stelt:

“ ...
Elk van de personen, vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, kan in de zaak tussenkomen.
...”

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid VCRO luidde in zijn toepasselijke versie:

“ ...
§ 1. De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende personen worden ingesteld:
(...)
3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing of aktenaam van een melding;
...”

Uit deze artikelen volgt dat de tussenkomende partij, om als belanghebbende bij de Raad in het vernietigingsberoep te kunnen tussenkomen, aannemelijk moet maken dat ze rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de genomen, of in voorkomend geval na vernietiging, te nemen, vergunningsbeslissing. De figuur van de tussenkomst kan immers ook aangewend worden om de (weigerings)beslissing van de verwerende partij te ondersteunen en in dit licht de middelen van de verzoekende partij te weerleggen.

De door artikel 4.8.21, gelezen in samenhang met artikel 4.8.11, §1, eerste lid VCRO vooropgestelde belangvereiste raakt aan het grondrecht op toegang tot de rechter en mag om die reden niet op een overdreven formalistische wijze worden toegepast. De aangevoerde hinder en nadelen moeten dan ook niet noodzakelijk rechtstreeks worden ondervonden. Het volstaat dat de tussenkomende partij de aangevoerde hinder of nadelen onrechtstreeks kan ondervinden.

3.

Hoewel artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO, waarnaar artikel 4.8.21 VCRO verwijst, geen omschrijving geeft van de 'hinder en nadelen' die bepalend zijn voor het belang bij de tussenkomst in het vernietigingsberoep bij de Raad, verhindert dit niet dat de aan een vergunningsbeslissing toegeschreven hinder en nadelen een voldoende band moeten vertonen met het domein van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw. De voorwaarde die er in bestaat hinder of nadelen aannemelijk te maken als rechtstreeks of onrechtstreeks gevolg van een eventuele vergunningsbeslissing, mag niet van die wettelijke context worden losgekoppeld.

4.

In het voorliggende geval ontleent de tussenkomende partij haar belang aan het gegeven dat ze als tuincentrum in concurrentie treedt met de verzoekende partij die, indien de bestreden beslissing vernietigd wordt en een navolgende vergunningsbeslissing erin bestaat het beoogde te vergunnen, op onwettige wijze eenzelfde activiteit kan ontplooiën in landschappelijk waardevol agrarisch

gebied. Het belang van de tussenkomen partij, die aannemelijk maakt binnen een redelijke straal van de verzoekende partij actief te zijn, kan aldus ingepast worden in de context van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw. De eerbiediging van het toepasselijke gewestplan, welke met bestemmingsvoorschriften vooropstelt waar welke activiteiten wettig ontplooid kunnen worden, dient een (goede) ruimtelijke ordening. Die eerbiediging dient in die zin evenzeer het belang van de tussenkomen partij als privaatrechtelijke rechtspersoon, die zich als economische actor ontplooit met de oprechte verwachting dat (ook) haar directe concurrenten zich evenzeer dienen te schikken naar deze verordenende voorschriften. Ze maakt afdoende aannemelijk rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen te kunnen ondervinden indien de bestreden vergunningsbeslissing, welke aangeeft de gewestplanbestemming te vrijwaren, geen stand houdt. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij opwerpt, is er dan ook geen sprake van een louter commercieel belang zonder een afdoende stedenbouwkundige insteek.

Een dergelijke niet al te restrictieve invulling van de belangvereiste strookt met het gegeven dat artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO, in de context eigen aan de VCRO, geen andere omschrijving geeft van de hinder en nadelen die in aanmerking komen met het oog op een ontvankelijk verzoek tot vernietiging of verzoek tot tussenkomst. De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 186) omvat enkel de volgende exemplarische omschrijving ter duiding van de vermelde context:

“ ...

Hinderaspecten” kunnen geredelijk worden onderscheiden in visuele hinder (slechte stedenbouwkundige-architectonische inpasbaarheid), hinder ingevolge de slechte functionele inpasbaarheid in de omgeving (hinder ingevolge het ondoelmatige ruimtegebruik, mobiliteitshinder,...), c.q. geluidshinder, trillingshinder, geurhinder, stofhinder, rookhinder, stralingshinder en lichthinder (deze laatste hinderaspecten vormen uiteraard de traditionele compartimenteringen binnen de milieuhinder).

...”

Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk, want ook voor het overige regelmatig en tijdig ingesteld.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept in dit middel de schending in van:

- artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO,
- de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het burgerlijk wetboek (hierna: BW),
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen,
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet),
- de artikelen 11.4.1. en 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit),

- het koninklijk besluit van 30 september 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Turnhout, en
- het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1.1

In een eerste middelonderdeel betwist de verzoekende partij de beoordeling van de planologische verenigbaarheid van de aanvraag in de bestreden beslissing voor wat betreft haar vraag tot wijziging van een vroegere vergunningsvoorwaarde.

Onder verwijzing naar de inhoud van de beschrijvende nota gevoegd bij de vergunningsaanvraag meent de verzoekende partij dat de verwerende partij in elk geval de bewijskracht van de stukken uit het aanvraagdossier en de artikelen 1319, 1320 en 1322 BW schendt. Ze acht deze bepalingen geschonden in de mate dat in de bestreden beslissing gesteld wordt dat uit de beschrijvende nota blijkt dat in de serre totaal geen kweekactiviteit plaatsvindt en de volledige oppervlakte gebruikt wordt voor de verkoop aan particulieren. Ze wijst erop dat de nota uitdrukkelijk stelt dat:

- het gekweekte assortiment deels aangevuld moet worden met plantgoed dat wordt aangekocht bij andere kwekerijen in binnen- of buitenland,
- het aangekocht plantgoed binnen het bedrijf getransformeerd/bewerkt wordt tot een eindproduct en dat dit een activiteit is die op zich ook een 'agrarische' activiteit vormt,
- de vooropgestelde commerciële activiteiten rechtstreeks te koppelen zijn aan de hoofdactiviteit bestaande uit het kweken of doorkweken van bomen en planten,
- de commerciële activiteit slechts een beperkt aandeel inneemt.

Op grond van dat alles meent de verzoekende partij dat uit het overzicht van de netto verkoopoppervlakte in de beschrijvende nota de verwerende partij ten onrechte afleidt dat er alleen verkoop plaatsvindt binnen de inrichting en geen kweek van planten. Het tegendeel blijkt volgens haar net uit die nota.

De verzoekende partij benadrukt, onder verwijzing naar een arrest in die zin, dat de Raad van State heeft geoordeeld dat zowel de kweek als de doorkweek van planten beschouwd moet worden als een agrarische activiteit. Doorkweek is datgene dat op het tijdstip van de aankomst op het bedrijf nog niet verkoopbaar is maar eerst gedurende enige tijd moet worden doorgekweekt alvorens het kan worden verkocht. Ze vervolgt dat er dan sprake is van een door de tuinbouwer gerealiseerde productie, een meerwaarde, waardoor de ingekochte plant een product wordt. Ze besluit dat wat in de beschrijvende nota omschreven wordt als transformatie en bewerking van aangekochte planten, als doorkweek en dus een agrarische activiteit te beschouwen is. Ze is dan ook van oordeel dat de verwerende partij ten onrechte besloten heeft dat haar aanvraag de toets aan het toepasselijke gewestplanvoorschrift niet doorstaat.

Verder acht de verzoekende partij ook de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet geschonden in zoverre in de bestreden beslissing, onder verwijzing naar de socio-economische vergunning, gesteld wordt dat er geen kweekactiviteit plaatsvindt. Ze wijst erop dat het logisch is dat de aanvraag voor een socio-economische vergunning enkel melding maakt van de 'handelsoppervlakte' en niet van de oppervlakte gereserveerd voor de kweekactiviteit. Ook wordt in de bestreden beslissing ten onrechte gesproken over een serre van 11.685 m², terwijl de serre in werkelijkheid 10.000 m² groot is en het werkelijk 'netto-gebruik' een veel minder grote oppervlakte beslaat. In het verlengde van deze, volgens haar, verkeerde lezing van het dossier meent de verzoekende partij dat ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden is.

1.2

In een tweede middelonderdeel betwist de verzoekende partij de beoordeling van de planologische verenigbaarheid van de aanvraag in de bestreden beslissing en dit in het bijzonder wat betreft de gevraagde regularisatie van de verhardingen.

De verzoekende partij brengt in de eerste plaats in herinnering dat in de bestreden beslissing op onwettige wijze, omwille van dezelfde redenen als uiteengezet onder het eerste onderdeel, besloten wordt tot het niet verenigbaar zijn van de verhardingen met de toepasselijke bestemming als landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Er wordt volgens haar ten onrechte uitgegaan van louter commerciële kleinhandel. Ze wijst er verder op dat de eerste en tweede aangevraagde verharding zich te midden van een bestaande en vergunde landbouwstructuur bevinden. In tegenstelling tot wat in de bestreden beslissing wordt voorgehouden, tast de aangevraagde vergunning het waardevolle landschap niet verder of slechts zeer marginaal aan. De aangevraagde verhardingen zijn slechts een beperkte uitbreiding van een reeds bestaande en vergunde verharding bij het landbouwbedrijf. Ze licht toe dat de verhardingen in hoofdzaak gebruikt worden voor het laden en lossen van de vrachtwagens en het stallen van (zwaardere) bedrijfsvoertuigen en voertuigen voor het personeel. Volgens de verzoekende partij worden de verhardingen slechts in ondergeschikte orde aangewend als parking voor consumenten.

De derde aangevraagde verharding werd volgens de verzoekende partij niet eerder vergund en bevindt zich centraal op het terrein. Het gaat om een betonverharding tussen de aangeplante beukendreef, ten oosten van het serrecomplex. Deze verharding bevindt zich tussen de verschillende kweekzones en is volgens haar noodzakelijk voor het transport van gekweekte en volgroeide bomen. Het transport van dergelijke bomen gebeurt immers met zwaar vrachtvervoer zodat, bij het laden van het plantgoed, een verharde ondergrond nodig is. Deze verharding is volgens haar noodzakelijk voor het organiseren van een behoorlijk en veilig vervoer van de op het terrein gekweekte bomen en dus voor het uitvoeren van de agrarische activiteit. Deze staat dus helemaal niet ten dienste van een handelsactiviteit, zoals in de bestreden beslissing ten onrechte wordt gesteld. Dit alles blijkt volgens de verzoekende partij uit het aanvraagdossier en in het bijzonder de daarin opgenomen beschrijvende nota, zodat ze de door haar onder het eerste middel opgeworpen bepalingen ook geschonden acht, specifiek voor wat betreft de verhardingen.

2.

2.1

In haar schriftelijke uiteenzetting wijst de tussenkomende partij er, voor wat betreft het eerste middelonderdeel, op dat de door de verzoekende partij bekritiseerde vergunningsvoorwaarde de eerbiediging van het gewestplan wil garanderen. Ze stipt, onder verwijzing naar een arrest van de Raad, aan dat de bewerking of het verkopen van zelf gekweekte of geteelde producten, als een aan de hoofdactiviteit rechtstreeks gelinkte handelsactiviteit, nog verenigbaar is met de bestemming als agrarisch gebied, voor zover dat alles geen groter aandeel inneemt dan de zone-eigen (kweek)activiteiten. De tussenkomende partij wijst er verder op dat de reden waarom de verzoekende partij de vergunningsvoorwaarde in kwestie wil wijzigen, gelegen is in de stakingsprocedure in de zin van het Wetboek Economisch Recht waarmee ze geconfronteerd wordt. Het sluitstuk van die procedure bestaat er immers in dat de verzoekende partij op straffe van een dwangsom de vergunningsvoorwaarde in kwestie moet naleven. Ze verwijst in dat verband naar de inhoud van het arrest van het hof van beroep van 25 juni 2015. De tussenkomende partij meent dan ook dat de door de verzoekende partij beoogde, maar door de verwerende partij geweigerde, wijziging van de vergunningsvoorwaarde ertoe strekt een wettige basis te verkrijgen voor haar oneerlijke marktpraktijk.

Tegen de door de verzoekende partij opgeworpen miskenning van de bewijskracht van de dossierstukken werpt de tussenkomende partij op dat, waar het in de eerste plaats toekomt aan de verzoekende partij om haar aanvraag te kwalificeren, het uiteindelijk aan de vergunningverlenende overheid toekomt om uit te maken wat het werkelijk voorwerp van de aanvraag is. Ze wijst erop dat de verwerende partij aan de hand van de tabel in de beschrijvende nota vastgesteld heeft dat er sprake is van een netto-verkoopoppervlakte van 11.685 m² en dat het aanvraagdossier geen gegevens bevat die aantonen dat de aanvrager bloemen en planten kweekt. De verzoekende partij toont volgens de tussenkomende partij niet aan dat het aanvraagdossier, buiten de eigen subjectieve toelichting in de beschrijvende nota, wel degelijk gegevens bevat die op objectieve wijze aantonen dat ze zelf de bloemen en planten kweekt die ze verkoopt. De verzoekende partij bewijst volgens haar dus niet dat de verwerende partij bij de kwalificatie van de aanvraag onzorgvuldig te werk is gegaan in haar feitenvinding, laat staan dat ze aantoonde dat het oordeel van de verwerende partij over het werkelijk voorwerp van de aanvraag kennelijk onredelijk is. Het eerste onderdeel van het middel is volgens de tussenkomende partij dan ook ongegrond.

2.2

Wat het tweede middelonderdeel betreft, verwijst de tussenkomende partij onder meer naar de ruime discretionaire bevoegdheid op het niveau van de esthetische toets. Verder citeert ze de relevante overwegingen uit de bestreden beslissing waaruit de motieven blijken waarom de aangevraagde verhardingen de schoonheidswaarde van het landschap aantasten. De tussenkomende partij acht in dat licht ook het tweede onderdeel van het eerste middel ongegrond.

3.

In haar toelichtende nota stelt de verzoekende partij haar eerdere uiteenzetting van het eerste middel te hernemen. Ze werpt evenwel voor het eerst de schending van artikel 4.7.26, §3 en §5 VCRO, het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning (hierna: Besluit Dossiersamenstelling) en machtsoverschrijding op. Ten aanzien van de omschrijving van de geschonden geachte bepalingen en beginselen in haar eerste middel, zoals ontwikkeld in haar verzoekschrift, herneemt ze enkel uitdrukkelijk de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

3.1

Wat het eerste middelonderdeel betreft, stelt de verzoekende partij nog specifiek de kwalificatie van haar bedrijf als een louter commerciële kleinhandelsfunctie te betwisten. Ze wijst in dat verband op haar bedrijfsnaam 'Boomkwekerij' en dat het niet gaat om 'Boomverkoperij'. In het verlengde daarvan stipt ze aan dat ze over een landbouwareaal beschikt van 200.000 m² en haar voornaamste bedrijfsactiviteiten uitoefent in het daartoe voorziene bestemmingsgebied van het gewestplan. Ze stelt dat dit alles uit het aanvraagdossier blijkt en door een zorgvuldig handelende overheid kan worden vastgesteld. De verzoekende partij hekelt vervolgens de mate waarin, zonder bijkomende toelichting, aangesloten wordt bij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat ze als feitelijk onjuist aanmerkt en waarin volgens haar ten onrechte wordt aangesloten bij het standpunt van de tussenkomende partij. De evidente gegrondheid van het eerste middelonderdeel blijkt volgens de verzoekende partij eens te meer aangezien ze op de hoorzitting van 8 november 2016 de verwerende partij, aan de hand van een schriftelijke weerleggingsnota op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, uitdrukkelijk gewezen heeft op het feit dat het beoogde project niet datgene is wat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar er van maakt. Ze is van oordeel dat de verwerende partij manifest onzorgvuldig gehandeld heeft door zich te steunen op beweringen van de tussenkomende partij die geen belanghebbende partij is en zich te verlaten op elementen uit het handelsvestigingsdossier, waarvoor volgens haar een verschillend beoordelingskader geldt.

Verder verwijt ze de verwerende partij het voorwerp van de aanvraag te wijzigen zonder gedegen feitenonderzoek en zonder de juiste draagwijdte toe te schrijven aan haar dossierstukken.

3.2

Wat het tweede middelonderdeel betreft voegt de verzoekende partij nog toe dat de aangevraagde verhardingen in de bestreden beslissing worden aangemerkt als een parking bij een kleinhandel, terwijl uit de door haar bijgebrachte stukken blijkt dat de verhardingen beperkt zijn en ten dienste staan van de bedrijfsvoering. De beoordeling als zouden de verhardingen een betonnen vlakke scheppen, zonder respect voor het esthetisch karakter van het gebied, gaat volgens haar uit van een verkeerde feitenvinding. Tot slot verwijst ze naar de beslissing van het college van burgemeester en schepenen die van oordeel was dat het aangevraagde wel in overeenstemming was met het esthetisch criterium.

4.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting betwist de tussenkomende partij in eerste instantie de ontvankelijkheid van het middel tot beloop van de nieuwe wending die daaraan wordt gegeven in de toelichtende nota. Ze verduidelijkt dat de daarin opgeworpen wetsschendingen verschillen van deze opgeworpen in het verzoek tot vernietiging en dat de nieuw opgeworpen schendingen niet geduid worden.

4.1

Voor wat het eerste middelonderdeel betreft, verwijst de tussenkomende partij bijkomend nog naar recentere rechtspraak waarin bevestigd wordt dat het aan het vergunningverlenend bestuur toekomt om uiteindelijk te bepalen wat het werkelijke voorwerp van de aanvraag is. De verzoekende partij toont ook met haar toelichtende nota niet aan dat het aanvraagdossier, buiten de eigen subjectieve toelichting in de beschrijvende nota en de nota ter weerlegging van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, wel degelijk gegevens bevat die op objectieve wijze aantonen dat ze zelf de bloemen en planten kweekt die ze verkoopt.

Verder antwoordt ze dat niet kan verwacht worden dat de verwerende partij louter op grond van een bedrijfsnaam zou moeten oordelen dat het voorwerp van de aanvraag al dan niet agrarisch of para-agrarisch van aard is. Ook het feit dat de verzoekende partij in haar toelichtende nota stelt dat ze over een landbouwareaal van 200.000 m² beschikt, doet volgens de tussenkomende partij geen afbreuk aan wat voorafgaat. In het aanvraagdossier, en *a fortiori* in de beschrijvende nota, is hierover niets terug te vinden. Men kan bovendien de verwerende partij moeilijk verwijten dat ze de aanvraag beoordeelt op grond van de stukken die voorliggen, in het bijzonder de beschrijvende nota uit het aanvraagdossier.

4.2

Over het tweede middelonderdeel werpt de tussenkomende partij nog op dat de verzoekende partij, ook met haar toelichtende nota, er niet in slaagt het kennelijk onredelijk karakter aan te tonen van de beoordeling over de inpasbaarheid van het beoogde in het landschap. In de mate dat de verzoekende partij verwijst naar de esthetische toets, zoals opgenomen in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, merkt ze op dat het daarin besloten oordeel gekenmerkt wordt door een zeer duidelijk motiveringsgebrek.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in essentie kritiek op de beoordeling van de planologische verenigbaarheid van de aanvraag in de bestreden beslissing. Ze houdt voor dat de verwerende

partij ten onrechte haar activiteiten niet als para-agrarisch beschouwt en niet ingaat op haar vraag om een voorwaarde, verbonden aan een vroegere vergunning van 29 januari 2001, te wijzigen.

2.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij voor de Raad erkent dat ze haar activiteiten pas begin 2017 heeft 'herschikt' terwijl de voorliggende aanvraag werd ingediend op 23 maart 2016 en de bestreden beslissing dateert van 8 november 2016. Ze stelt uitdrukkelijk dat ze deze herschikking heeft doorgevoerd naar aanleiding van een procedure waarbij de tussenkomen partij de 'gewone' rechter verzocht om de verzoekende partij te veroordelen tot het eerbiedigen van de eerder gewezen rechterlijke uitspraken onder verbeurte van een dwangsom. De verwerende partij kan zich als vergunningverlenend bestuur evident enkel verlaten op die elementen die haar op het ogenblik van haar beoordeling gekend waren of dienden te zijn. Aan de verwerende partij wordt onder meer het verzoek om de wijziging van de eerder, bij vergunning van 29 januari 2001 opgelegde voorwaarde *"enkel een beperkte verkoop aan particulieren van plantgoed uit eigen kweek kan worden toegestaan. De uitbouw van het bedrijf tot een kleinhandel waar in detail aan de tuin- en landbouwsector aanverwante producten worden verkocht is vanuit stedenbouwkundig onaanvaardbaar"* door vervanging met een door de verzoekende partij voorgestelde ruimere voorwaarde. Deze laatste voorgestelde voorwaarde omvat de volgende niet limitatieve opsomming: *"de verkoop aan particulieren van plantgoed en onmiddellijke aanverwanten zoals potgrond, bodemverbeteraar, potten, bestrijdingsmiddelen, zaden, meststoffen, afdekmateriaal, tuinaanlegaccessoires, ...kan worden toegestaan"*.

3.

De verwerende partij motiveert de strijdigheid met de toepasselijke gewestplanbestemming van het door haar bepaalde werkelijk voorwerp van de aanvraag, in navolging van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, als volgt:

" ...

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan

*Volgens het vastgestelde gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977) situeert de aanvraag zich in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.
(...)*

(1) Een dergelijk plantencentrum is geen para-agrarisch bedrijf.

Noch bovenvermelde bepaling, noch enige andere bepaling van het Inrichtingsbesluit definieert het begrip "para-agrarisch bedrijf". Het komt de vergunningverlenende overheid toe te onderzoeken of de aanvraag aan dat begrip de juiste draagwijdte heeft gegeven. Bij ontstentenis van een nadere omschrijving moet de term "para-agrarisch bedrijf" dan ook in de spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen.

Daaronder moet worden verstaan een bedrijf waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en er op afgestemd is.

Uit artikel 11 van het Inrichtingsbesluit kan niet worden afgeleid dat agrarische gebieden zijn voorbehouden voor bedrijven waarbij geen daden van koophandel worden gesteld. Het commercieel karakter van een bedrijvigheid verhindert op zich niet dat een bedrijf toch kan worden aanzien als een para-agrarisch bedrijf in de zin van artikel 11 van het inrichtingsbesluit.

Uit de beschrijvende nota blijkt dat in de serre totaal geen kweekactiviteit plaatsvindt. De volledige oppervlakte wordt gebruikt voor de verkoop aan particulieren.

Volgens de bijgevoegde nota en de socio-economische vergunning blijkt dat 11.685m² van de serre gebruikt wordt voor de verkoop van buitenplanten en bomen. Het dossier bevat echter geen gegevens daadwerkelijk bloemen en planten kweekt. De verkoop van de andere materialen gebeurt volledig zonder bewerking ter plaatse.

Het blijkt geenszins dat de activiteit van de verzoekende partij onmiddellijk bij de landbouw aansluit of erop afgestemd is.

De socio-economische vergunning betreft ook enkel alleen een handelsvestiging en toont aan dat de activiteit enkel gestoeld is op de loutere (door)verkoop van tuinproducten.-

... ”

4.

Het komt de Raad niet toe om, op grond van zijn onderzoek, tot een eigen kwalificatie te komen van het voorwerp van de aanvraag. De Raad toetst de appreciatie van het werkelijk voorwerp van de aanvraag door de verwerende partij wel marginaal aan het redelijkheidsbeginsel. Voortbouwend op de stelplicht van de verzoekende partij laat de Raad zich leiden door die elementen die zij aanbrengt. In het voorliggende geval kan de Raad enkel vaststellen dat de verzoekende partij niets aanbrengt dat het kennelijk onredelijk en dus onwettig karakter van de appreciatie van het werkelijk voorwerp van de aanvraag, die op datum van de bestreden beslissing kaderde in de uitbating van een commercieel tuincentrum, aannemelijk maakt. Het blijkt niet dat de beschrijvende nota waarnaar de verzoekende partij verwijst, elementen in die zin bevat. De daaruit gebleken wens, vanuit economisch oogpunt, laat de doorwerking van de gewestplanbestemming onverlet. De verzoekende partij duidt immers niet dat de door haar beoogde verkoop van producten, andere dan deze van eigen kweek, het product zijn van agrarische activiteiten. Uit niets blijkt dat de geopperde handelingen die ze ten aanzien van die producten verricht, alsnog de kwalificatie als agrarisch product verlenen. Het blijkt immers niet dat die handelingen verder reiken dan het louter in stand houden of zonder wezenlijke transformatie geschikt maken voor verkoop van producten die niet uit eigen agrarische activiteiten voortkomen.

In haar verzoekschrift wijst ze zelf rechtspraak van de Raad van State aan die invulling geeft aan het begrip ‘doorkweek’. Ze laat evenwel na elementen aan te wijzen die aannemelijk maken dat de handelingen die ze stelt en, na schrapping van de vergunningsvoorwaarde in kwestie beoogt te stellen, daaraan beantwoorden. Het, ook in de toelichtende nota, geopperde inzake een, in de ogen van de verzoekende partij, heroriëntatie van de activiteiten op een tijdstip dat dateert van na de bestreden beslissing, de bedrijfsnaam of het beschikbare landbouwareaal is, in het licht van de hoger gemotiveerde kwalificatie, irrelevant.

De stellingname van de verzoekende partij in haar toelichtende nota dat “*Een plant die te koop wordt aangeboden in een kweekserre, moet – wil hij gezond en groen verkocht geraken – nog altijd landbouwproductie handelingen ondergaan*” is allerm minst van aard de wettigheid van de bovenvermelde weigeringsmotieven onderuit te halen. De verzoekende partij geeft immers zodoende eerder blijk van het gegeven dat er geen duidelijk onderscheid is tussen haar vermeend ondergeschikte verkoopsactiviteiten en de ingeroepen hoofdzakelijke landbouwactiviteiten. Door de planten kennelijk op ieder ogenblik reeds in de ‘kweekserre’ te koop aan te bieden, geeft de verzoekende partij niet aan in welke zin de daarin aanwezige planten gegarandeerd en werkelijk de door haar geopperde ‘landbouwproductie handelingen’ ondergaan. Zodoende duidt ze immers niet dat er werkelijk sprake is van het opkweken of doorkweken van planten in de daartoe klimatologisch gepaste omstandigheden in, van het publiek en dus de ondergeschikte verkoop, afgezonderde en dus ook werkelijke kweekserres. Het louter in stand houden van een areaal aan planten zonder aanmerkelijke groei of transformatie om deze ogenblikkelijk – en dus ongeacht de

gerealiseerde aangroei of transformatie – te koop aan te bieden, valt niet samen met de notie doorkweek of opkweek en dus een agrarische activiteit in de zin van het toepasselijke gewestplan.

De bijkomende verwijzing door de verzoekende partij naar haar nota na verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar maakt evenmin aannemelijk dat de appreciatie van de betrokken ambtenaar, zoals gevolgd door de verwerende partij, inzake het werkelijk voorwerp van de voorliggende aanvraag, kennelijk onredelijk is. Het blijkt overigens niet hoe de daarin uitgedrukte wens om *“in zijn vergunde serre vreemde/buitenlandse plantensoorten te kweken”* te verzoenen valt met het gegeven dat ze *“[o]m deze reden [...] een wijziging van de stedenbouwkundige vergunning van 29 januari 2001 [verzoekt], “zodat niet slechts planten uit eigen kweek zouden kunnen worden verhandeld”*.

In de gegeven omstandigheden blijft de appreciatie van het werkelijk voorwerp van de aanvraag door de verwerende partij, ten aanzien waarvan de Raad de hoger geschetste marginale toetsing uitoefent, overeind. De wettigheid van het pertinent weigeringsmotief, bestaande uit het planologisch niet verenigbaar zijn van het aangevraagde met het toepasselijke bestemmingsvoorschrift als landschappelijk waardevol agrarisch gebied, houdt stand.

5.

Het ontbreken van gegronde grieven tegen een determinerend weigeringsmotief leidt tot de noodzakelijke vaststelling dat de bestreden weigeringsbeslissing onaangetast haar geldigheid bewaart. Iedere verdere kritiek op de bestreden beslissing is dan ook in principe te beschouwen als kritiek op een overtollig motief.

6.

Het intussen verleende planologische attest verandert tot slot, nog los van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 14 november 2019 met nummer 179/2019, niets aan de wettigheid van het oordeel van de verwerende partij. De voorliggende aanvraag is immers hoe dan ook geen op het (van latere datum daterende) planologisch attest gesteunde vergunningsaanvraag. Het gegeven dat de verzoekende partij in haar toelichtende nota, minstens louter wat de geopperde wetsschendingen betreft, een nieuwe wending geeft aan haar middel, heeft evenmin een weerslag op de vaststelling dat het hoger vermelde determinerende weigeringsmotief overeind blijft.

7.

Met een tweede onderdeel van het eerste middel betwist de verzoekende partij verder ook de wettigheid van de vergunningsweigering voor de regularisatie van de voorgelegde verhardingen. De verwerende partij motiveert die weigering onder meer als volgt:

“Omdat het bedrijf een louter commerciële kleinhandelsfunctie heeft dit als rechtstreeks gevolg dat bijkomende infrastructuur nodig is. Voor een handelsvestiging van 13.000m² is een grote parking noodzakelijk. Deze parking tast het landschappelijk gebied nog verder aan en wordt het waardevolle landschap getransformeerd naar een betonnen vlakte zonder respect voor het esthetisch karakter van het gebied. Bovendien bevat de aanvraag geen enkel element dat de inpassing van deze constructies in het gebied motiveert. Er wordt enkel benadrukt dat de bestemming para-agrarisch is en dat de verharding noodzakelijk is voor het agrarisch bedrijf.

Uit het dossier blijkt echter dat de parking noodzakelijk is voor de handelsvestiging, maar niet of amper voor het agrarische bedrijf. Het dossier bevat ook geen aanlegplan van de parking, waarop de parkeerplaatsen woerden aangeduid.”

Wat dit tweede onderdeel van het middel betreft, moet opgemerkt worden dat een stedenbouwkundige vergunning principieel één en ondeelbaar is. De verzoekende partij maakt niet met precieze en concrete elementen aannemelijk dat de gevraagde regularisatie van verhardingen volstrekt losstaat van het ruimere voorwerp van de voorliggende aanvraag. In haar verzoekschrift erkent ze zelf dat minstens de eerste gevraagde verharding, zij het dan 'slechts ondergeschikt', aangewend wordt 'als parking voor consumenten'. In zoverre de overige verhardingen volgens haar benut worden voor de 'kweek' en 'doorkweek' activiteiten, duidt de verzoekende partij niet dat deze activiteiten op datum van de bestreden beslissing, en in weerwil van de hoger weergegeven appreciatie van de verwerende partij over het ruimere voorwerp van de aanvraag, bestemmingsconform zijn en de verhardingen in kwestie daartoe en daartoe alleen noodzakelijk zijn. In die gegeven omstandigheden houdt ook de, hoger geciteerde, gemotiveerde vergunningsweigering voor de regularisatie van verhardingen in haar wettigheid stand.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept in dit middel aan de schending in van:

- de artikelen 4.7.21, §2 en 4.7.23, §1 VCRO,
- de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet,
- het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij voert aan dat het loutere gegeven dat de tussenkomende partij een bezwaar indiende tijdens het openbaar onderzoek, haar niet de vereiste hoedanigheid oplevert om gehoord te worden door de verwerende partij. Op grond van artikel 4.7.21, §2 en 4.7.23, §1 VCRO is ze van oordeel dat de tussenkomende partij geen 'betrokken' partij is terwijl in de bestreden beslissing nergens een andere decretale grondslag wordt vermeld voor het horen van de tussenkomende partij. Hierin ziet ze een schending van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel. In het verlengde van het voorgaande wijst ze erop dat de nota die namens de tussenkomende partij, ter ondersteuning van de eerdere weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen, werd neergelegd, van aard was om de bestreden beslissing te beïnvloeden en de neerlegging ervan ten onrechte niet op verzoek geacteerd werd in de bestreden beslissing.

2.

Onder verwijzing naar de inhoud van artikel 4.7.23, §1 VCRO en een verbrekingsarrest van de Raad van State van 7 oktober 2014 stelt de tussenkomende partij dat onder 'betrokken partij' ook de bezwaarindiener moet worden begrepen. De tussenkomende partij besluit dan ook dat ze terecht in de administratieve beroepsprocedure bij de verwerende partij betrokken werd.

3.

In haar toelichtende nota stelt de verzoekende partij haar eerdere uiteenzetting van het tweede middel te hernemen. Verder stelt ze dat de tussenkomende partij het door haar ingeroepen arrest van de Raad van State van 7 oktober 2014 verkeerd leest omdat daaruit nog steeds de vereiste blijkt dat de derde-belanghebbende rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen moet kunnen ondervinden van de bestreden beslissing alvorens er sprake kan zijn van een rechtsgeldig

tussenkomen in de administratieve beroepsprocedure. De verzoekende partij herneemt hierbij haar uiteenzetting over het gebrek aan belang in ruimtelijke context in hoofde van de tussenkommende partij. Evenmin toont de tussenkommende partij commerciële hinder aan als gevolg van de vergunningsaanvraag, aldus de verzoekende partij.

4.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting betwist de tussenkommende partij de ontvankelijkheid van het tweede middel in de mate dat daaraan een nieuwe wending wordt gegeven met de toelichtende nota. Ze licht toe dat daarin voor het eerst opgeworpen wordt dat de tussenkomst in de administratieve beroepsprocedure niet toelaatbaar was, omdat er geen sprake was van stedenbouwkundige hinder in de zin van artikel 4.7.23, §1 VCRO en commerciële hinder een dergelijke tussenkomst niet verantwoordt. Ondergeschikt voert ze aan dat de aard van de rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen niet van belang is om tot een rechtsgeldige tussenkomst te komen en verwijst daarvoor naar rechtspraak. Ze besluit dat ze als concurrent van de verzoekende partij minstens een onrechtstreeks nadeel kan ondervinden van een mogelijke te verlenen vergunning aan de verzoekende partij. Om die reden kan niet geloofwaardig worden betwist dat ze een betrokken partij is in de zin van artikel 4.7.23, §1 VCRO.

Beoordeling door de Raad

1.

Met dit middel betwist de verzoekende partij in essentie de wettigheid van de bestreden weigeringsbeslissing in de mate dat de tussenkommende partij gehoord werd en de verwerende partij kennis heeft genomen van een nota ingediend namens de tussenkommende partij.

2.

Nog los van de vraag of het, overeenkomstig het arrest van de Raad van State van 7 oktober 2014, nummer 228.692, niet vanzelfsprekend was dat de verwerende partij de tussenkommende partij hoorde en kennis nam van de nota die namens deze partij werd ingediend, dient de Raad in elk geval vast te stellen dat de verzoekende partij enkel het schriftelijk en mondeling horen van de tussenkommende partij in de administratieve beroepsprocedure bekritiseert.

De verzoekende partij maakt in het verlengde daarvan op geen enkele wijze aannemelijk dat het in die zin horen van de tussenkommende partij, van aard was het in de bestreden beslissing opgenomen determinerende weigeringsmotief te beïnvloeden. De Raad stelt immers vast dat de tussenkommende partij reeds eerder een gemotiveerd bezwaarschrift indiende, met vermelding en verwijzing naar de volgens haar relevante arresten in het kader van de gestreden rechtsstrijd tussen haarzelf en de verzoekende partij en dat er een weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen voorlag samen met een ongunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Zoals uit de bespreking van het eerste middel blijkt, gaat de bestreden weigeringsbeslissing onder meer terug op de niet onwettig bevonden beoordeling dat het aangevraagde planologisch niet verenigbaar is met de toepasselijke bestemming als landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het valt niet in te zien in welke zin de weigeringsmotieven in die zin, zoals hoger bij de beoordeling van het eerste middel meer specifiek geciteerd, gekoppeld zouden zijn aan het schriftelijk of mondeling horen van de tussenkommende partij. Ze liggen immers intrinsiek besloten binnen het onderzoek waartoe de verwerende partij gehouden is als vergunningverlenend bestuur, oordelend naar aanleiding van het administratief beroep van de verzoekende partij.

3.

De verzoekende partij maakt niet aannemelijk in welke zin het weren van de stellingname van de tussenkomende partij, naar aanleiding van het horen in het kader van de administratieve beroepsprocedure, enig nuttig effect zou kunnen teweegbrengen. Ze heeft hoe dan ook geen belang bij een gebeurlijke vernietiging op grond van het voorliggende tweede middel, nog los van de vraag of er daar grond toe is.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

De verzoekende partij roept in dit middel de schending in van de artikelen 4.3.1, §1, 1° b) en 4.3.1, §2 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, en van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Met haar derde middel bekritiseert de verzoekende partij in essentie de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing.

Het door de verzoekende partij hier bekritiseerde weigeringsmotief vormt een bijkomend weigeringsmotief bovenop het met het eerste middel geviseerde en, in het licht van de beoordeling daarvan, overeind gebleven determinerend weigeringsmotief.

Er is dan ook geen noodzaak meer om dit derde middel te onderzoeken, aangezien de wettigheidskritiek op dit punt slaat op een overtollig motief waarvan de eventuele gegrondheid niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

D. Vierde middel

De verzoekende partij roept in een laatste middel de schending in van de artikelen 3, §2, 17° en 8, §1 en §2 van het decreet betreffende het integraal waterbeleid van 18 juli 2003, de artikelen 3 en 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater, de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Met dit laatste middel betwist de verzoekende partij in essentie de beoordeling in de bestreden beslissing over de effecten van de aanvraag op de waterhuishouding.

Het door de verzoekende partij hier bekritiseerde weigeringsmotief vormt een bijkomend weigeringsmotief bovenop het met het eerste middel geviseerde en, in het licht van de beoordeling daarvan, overeind gebleven determinerend weigeringsmotief.

Er is dan ook geen noodzaak meer om dit vierde middel te onderzoeken, aangezien de wettigheidskritiek op dit punt slaat op een overtollig motief waarvan de eventuele gegrondheid niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv PELCKMANS TURNHOUT is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. 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 17 december 2019 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Margot DEPRAETERE

Hilde LIEVENS