

Geschäftsverzeichnissnr. 6952
Entscheid Nr. 179/2019 vom 14. November 2019

## ENTSCHEID

---

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

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\*   \*   \*

## I. Gegenstand der Klage und Verfahren

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

Schriftsätze wurden eingereicht von

- der « Proost – Van Gorp » AG, unterstützt und vertreten durch RA J. Surmont und RA K. Van den Wyngaert, in Antwerpen zugelassen,

- der VoG « Belgische Tuincentra Vereniging - Association Belge des Jardineries », unterstützt und vertreten durch RAin K. Beké, RA L. Dedecker und RA S. Boullart, in Gent zugelassen,

- der Flämischen Regierung, unterstützt und vertreten durch RA B. Martel und RA K. Caluwaert, in Brüssel zugelassen.

Die klagende Partei hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Gegenerwidierungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der « Proost - Van Gorp » AG,

- der VoG « Belgische Tuincentra Vereniging - Association Belge des Jardineries ».

Durch Anordnung vom 17. Juli 2019 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter J. Moerman und J.-P. Moerman beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 31. Juli 2019 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Infolge des Antrags der Flämischen Regierung auf Anhörung hat der Gerichtshof durch Anordnung vom 18. September 2019 den Sitzungstermin auf den 9. Oktober 2019 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 9. Oktober 2019

- erschienen

. RA J.-C. Beyers, ebenfalls *loco* RA F. Sebreghts und RA C. Smeyers, für die klagende Partei,

. RA S. Boulart, für die VoG « Belgische Tuincentra Vereniging - Association Belge des Jardineries »,

. RA B. Martel, ebenfalls *loco* RA K. Caluwaert, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter J. Moerman und J.-P. Moerman Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

### *In Bezug auf die Zulässigkeit*

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

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

B.1.3. Aus der Antragschrift geht hervor, dass die klagende Partei ein Gartencenters betreibt und dass sie bereits seit einigen Jahren an einer rechtlichen Auseinandersetzung mit einer der intervenierenden Parteien beteiligt ist, die ebenso ein Gartencenters betreibt, das in

einem Agrargebiet liegt. Die Möglichkeit für diese intervenierende Partei, gegebenenfalls eine Planungsbescheinigung zu bekommen, spielt, wie diese intervenierende Partei selbst vorträgt, womöglich eine Rolle in dieser Streitigkeit. Folglich hat die klagende Partei ein Interesse an ihrer Klage.

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

B.1.5. Die Einreden werden abgewiesen.

#### *In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen*

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

Artikel 77 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung » (nachstehend: Dekret vom 8. Dezember 2017) bestimmt, dass das Instrument der Planungsbescheinigung unter bestimmten Voraussetzungen auch von einem in Agrargebiet liegenden Gartencenter beantragt werden kann. In diesem Fall ist es nicht erforderlich, dass

die Funktion in der Hauptsache genehmigt ist oder als genehmigt gilt. Der so abgeänderte Artikel 4.4.24 des Flämischen Raumordnungskodex lautet wie folgt:

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

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

1° la jardinerie est située dans une zone agraire au sens large;

2° les constructions nécessaires à une exploitation normale ont été autorisées ou présumées autorisées;

3° la modification de la fonction principale d'agriculture et d'horticulture en commerce de détail a eu lieu au plus tard le 1er mai 2000;

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

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

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

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

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

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

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

3° l'entreprise est une jardinerie ».

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

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

1° [...]

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

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

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

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

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

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

## *Zur Hauptsache*

### *In Bezug auf den ersten Teil des ersten Klagegrunds*

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

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

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

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

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

gebietsfremden Gartencenter rechtfertigt die Ungleichbehandlung gegenüber anderen gebietsfremden Betrieben folglich nicht.

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

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

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

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

für die Beantragung einer Planungsbescheinigung, ohne dass die Funktion in der Hauptsache genehmigt ist, darstellt (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/1, S. 108).

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

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

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

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

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

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

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

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

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen