

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.525 van 28 februari 2025
in de zaak A. 240.388/X-18.495**

In zake : J.P.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghs en Pieter-Jan Van De Weyer
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD TURNHOUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Glenn Declercq
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST

Tussenkommende partij :

de NV B.M.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Annemie Van Deun
kantoor houdend te 2360 Oud-Turnhout
Steenweg op Turnhout 87/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 oktober 2023, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a) het besluit van de gemeenteraad van de stad Turnhout van 26 juni 2023
houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan ‘Boomkwekerij Maréchal’, en

b) de beslissing van het team Milieueffectrapportage van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid (hierna: team Mer) van 24 juni 2022 dat er voor het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Boomkwekerij Maréchal’ geen planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER) moet worden opgesteld.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De NV B.M. heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De eerste verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 februari 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Van De Weyer, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Glenn Declercq, die verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Jo Rans, die *loco* advocaat Annemie Van Deun verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 29 januari 2018 verleent de gemeenteraad van de stad Turnhout aan de nv B.M., een land- en tuinbouwbedrijf gelegen Kastelein te Turnhout (hierna: de site), een positief planologisch attest. Blijkens dit attest worden op korte termijn de volgende ontwikkelingen gewenst:

“- De verkoop van eigen gekweekte producten uitbreiden met de verkoop van niet eigen gekweekte producten. Hiervoor is een functiewijziging nodig van het gedeelte dat zal gebruikt worden in functie van verkoop.

- Regularisatie van de bestaande verhardingen, met uitzondering van die verhardingen die vergund zijn of vrijgesteld van vergunning zijn cfr. het vrijstellingsbesluit. Vrijgesteld van vergunning zijn de strikt noodzakelijke toegangen tot en opritten naar het agrarische bedrijfsgebouw, inclusief de bedrijfswoning.

Concreet betekent dit een functiewijziging van de serre met een oppervlakte van 9218,50 m² (waarvan 8979 m² verkoopsoppervlakte) en een functiewijziging van de ruimte die gebruikt wordt in functie van buitenverkoop. Dit gaat over 5.000m². In totaal wordt zo een nettohandelsoppervlakte van 13.979m² gerealiseerd. Dit komt overeen met 7,1% van de totale bedrijfsoppervlakte.

Volgende verharding dient geregulariseerd te worden:

- De verharding i.f.v. de buitenopslag en verkoopsruimte ten zuidoosten van de serre (1.026 m²)

- De verharding ten noorden van het bos en rechts van de dreef. Deze doet dienst als laad- en loszone en parking voor landbouwvoertuigen. Bij grote drukte wordt deze zone gebruikt voor het stallen van wagens (max. 55 extra) (1.945 m²)

- De verharding ten oosten van de serre werd groter uitgevoerd dan vergund. Een regularisatie is noodzakelijk (laden en lossen vrachtwagens, stallen tractoren en stockage van planten in paletten) (1.218 m²)

- Betonverharding in oosten van plangebied gelegen tussen aangeplante dreef (nodig voor laden van opgekweekte bomen) (515 m²)

- Verharding rond opslaglood (buitenopslag en toegang loods) (691 m²).”

3.2. Op basis van dit planologisch attest dient de nv B.M. op 25 januari 2019 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor het “wijzigen

van land- en tuinbouw naar detailhandel, het regulariseren van verhardingen en het vergroten van de detailhandelsoppervlakte bij het bedrijf van 9.500m² tot 13.979m² en het verder exploiteren en veranderen van het tuincentrum” op de site.

Op 12 september 2019 verleent het college van burgemeester en schepenen de gevraagde omgevingsvergunning. Op 18 oktober 2019 tekent de nv P.T. tegen die omgevingsvergunning een bestuurlijk beroep in bij de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen (hierna: de deputatie).

Op 23 december 2021 verleent de deputatie aan de nv B.M. een voorwaardelijke omgevingsvergunning voor het wijzigen van land- en tuinbouw naar detailhandel, het regulariseren van verhardingen en het vergroten van de detailhandelsoppervlakte bij het bedrijf van 9.500m² tot 13.979m² en het verder exploiteren en veranderen van het tuincentrum.

Op vordering van de nv P.T. vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) met zijn arrest nr. RvVb-A-2223-0804 van 27 april 2023 de voormelde vergunningsbeslissing van de deputatie van 23 december 2021, stelt hij zijn arrest in de plaats van de nieuw te nemen beslissing, en weigert hij de omgevingsvergunning.

3.3.1. Intussen, op 26 maart 2020, keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout de start- en procesnota goed voor de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Boomkwekerij Maréchal’ (hierna: het gemeentelijk RUP). De doelstelling ervan wordt in de scopingnota voor het gemeentelijk RUP als volgt omschreven :

“De opmaak van het RUP kadert in de beslissing van de stad Turnhout om een oplossing te bieden voor de zonevreemdheidsproblematiek van een aantal zonevreemde bedrijven: boomkwekerij [M.], plantencentrum [P.-V.] en [M.M.]. [Elk] RUP heeft als doel de mogelijke ontwikkelingsperspectieven van het bedrijf in kaart te brengen op een duurzame en ruimtelijk verantwoorde manier.

Boomkwekerij [M.] is een historisch gegroeid landbouwbedrijf. Het betreft een agrarisch bedrijf (boomkwekerij) met verkoop van eigen gekweekte bomen en planten aan groothandelaars, tuinaanleggers en particulieren.

Er worden ook een aantal onmiddellijk aan de landbouw aanverwante producten verkocht, nl. producten die vereist zijn voor het kweken van bomen en planten.

Het bedrijf wil graag haar activiteiten verder uitbreiden. Het betreft een uitbreiding in activiteiten, niet in oppervlakte van het bedrijf. De bestaande activiteiten wenst het bedrijf te behouden als *corebusiness*, maar het bedrijf wenst ook te kunnen inspelen op de gewijzigde marktomstandigheden en wijzigende noden van de cliënten waarvoor het aanbieden van eigen gekweekt aanbod niet altijd voldoende is. Er is de wens om een meer continu aanbod van planten doorheen het hele jaar te kunnen aanbieden en ook de vraag naar een meer divers aanbod die de eigen productiecapaciteit te boven gaat. Het bedrijf wenst eveneens een aantal producten te verkopen die onmiddellijk aan tuinbouw en groenaanleg gerelateerd zijn (ondersteunende goederen). Het bedrijf wenst ook planten van andere collega kwekers te kunnen verkopen in functie van een leefbaar assortiment. Het bedrijf wenst niet naar een commercieel tuincentrum te evolueren, maar wel uit te groeien tot een gespecialiseerd plantencentrum. Door de opmaak van een RUP dient te worden onderzocht wat de ruimtelijke mogelijkheden zijn voor de toekomst van het bedrijf waarbij ingezet wordt op de realisatie van een leefbaar landbouwbedrijf door een verbreding van de activiteiten.”

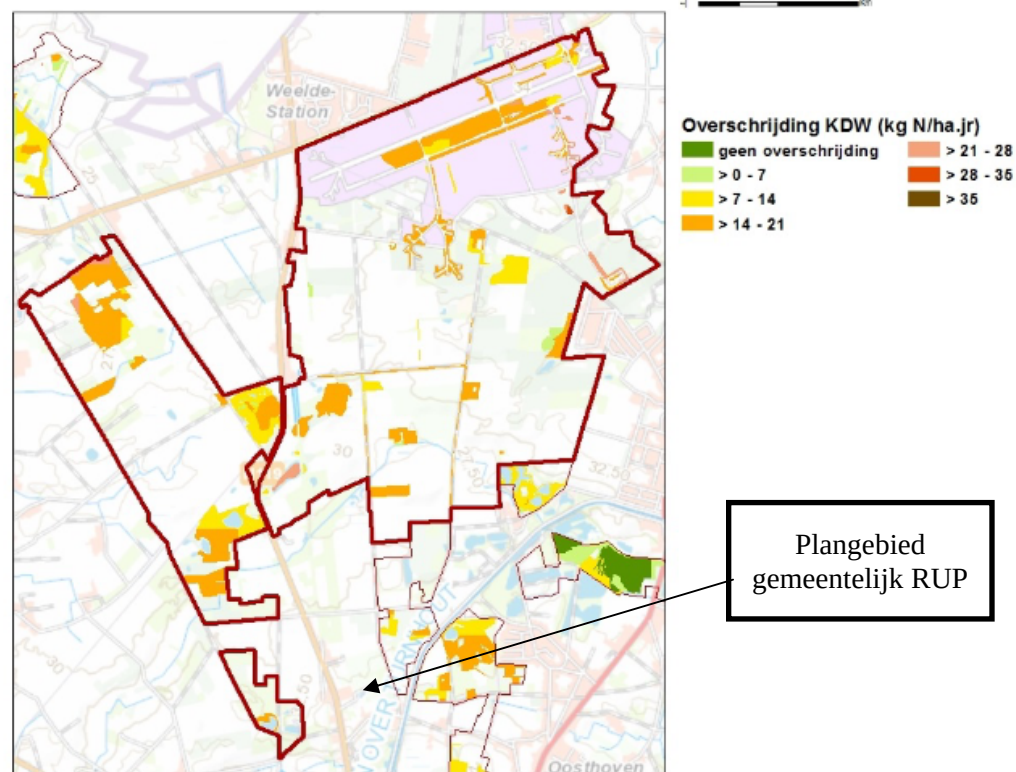
3.3.2. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Turnhout’ is het plangebied van het voorgenomen gemeentelijk RUP (hierna rood omlijnd) nagenoeg volledig bestemd tot ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’ en voor een beperkt deel tot ‘woongebied met landelijk karakter’ :



3.3.3. Ten oosten en ten westen van het plangebied bevindt zich de speciale beschermingszone van het habitatrictlijngebied (SBZ-H) ‘Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout (BE2100024)’.

Figuur 4.5 ‘Overschrijding van de kritische depositiewaarde van de actueel aanwezige habitats, op basis van de gemodelleerde stikstofdeposities volgens het VLOPS17-model, dat gebruik maakt van emissie- en meteogegevens van het jaar 2012, en de vectoriële habitatkaart, uitgave 2016 (De Saeger et al. 2016)’ van de ‘PAS-gebiedsanalyse in het kader van herstelmaatregelen voor BE2100024 Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout’ geeft het volgende grafisch beeld weer met betrekking tot de overschrijding van de kritische depositiewaarde (hierna: KDW) in de SBZ-H – de locatie het plangebied van het gemeentelijk RUP wordt er ter verduidelijking benaderend op aangeduid:

BE2100024-C



Tabel 4.3 ‘Kritische depositiewaarde (KDW), totale oppervlakte en oppervlakte in overschrijding (actueel en prognose voor 2025 en 2030) voor de actueel binnen de deelzone aanwezige habitattypen’ van de gebiedsanalyse inzake de programmatorische aanpak stikstof (hierna: PAS) geeft nog het volgende met betrekking tot de overschrijding in oppervlakte van de KDW weer :

“

code	naam	KDW (kg N/ ha/ jaar)	totale opper- vlakte (ha)	oppervlakte in overschrijding (ha) ¹		
				2012	2025	2030
2330	Open grasland met Corynephorus- en Agrostis-soorten op landduinen	10	0,93	0,93	0,93	0,93
2330,gh	Open grasland met Corynephorus- en Agrostis-soorten op landduinen of geen habitatype uit de Habitatrichtlijn	10	1,07	1,07	1,07	1,07
2330_bu	Buntgras-verbond	10	2,85	2,85	2,85	2,85
2330_dw	Dwerghaver-verbond	10	0,08	0,08	0,08	0,08
3110	Mineraalarme oligotrofe wateren van de Atlantische zandvlakten	6	2,42	2,42	2,42	2,42
3130_aom	Oeverkruidgemeenschappen (Littorelletea)	8	15,37	15,37	15,37	15,37
4010	Noord-Atlantische vochtige heide met Erica tetralix	17	28,36	28,36	28,36	28,36
4010,4030	Noord-Atlantische vochtige heide met Erica tetralix of Droge Europese heide	15	0,32	0,32	0,32	0,32
4030	Droge Europese heide	15	38,02	38,02	38,02	38,02
6230	Soortenrijke heischrale graslanden op arme bodems	12	0,34	0,34	0,34	0,34
6230,gh	Soortenrijk heischraal grasland of geen habitatype uit de Habitatrichtlijn	12	7,42	7,42	7,42	7,42
6230_ha	Soortenrijke graslanden van het struisgrasverbond	12	25,81	25,81	25,81	25,81
6230_hmo	Vochtig heischraal grasland	10	0,82	0,82	0,82	0,82
6230_hn	Droog heischraal grasland	12	6,12	6,12	6,12	6,12
6410,gh	Grasland met Molinia op kalkhoudende, venige of lemige kleibodem (Molinion) of geen habitatype uit de Habitatrichtlijn	15	0,13	0,13	0,13	0,13
7150	Slenken in veengronden met vegetatie behorend tot het Rhynchosporion	20	2,83	2,83	2,83	2,83
9120	Atlantische zuurminnende beukenbossen met Ilex en soms ook Taxus in de ondergroei	20	4,27	4,27	4,27	4,27
9190	Oude zuurminnende eikenbossen op zandvlakten met Quercus robur	15	11,34	11,34	11,34	11,34
91E0_vm	Meso- tot oligotroof elzen- en berkenbroek	26	0,17	0,17	0,00	0,00
91E0_vn	Ruigte-elzenbos (Filipendulo-Alnetum)	26	2,70	2,70	0,00	0,00
Eindtotaal			151,37	151,37	148,50	148,50

¹ gemodelleerde stikstofdeposities op basis van het VLOPS17-model, dat gebruik maakt van emissie- en meteorologische gegevens van het jaar 2012. De prognoses 2025 en 2030 zijn gebaseerd op de modelleringen via het BAU-scenario (zie leeswijzer).

”

3.4. Van 23 juli tot 21 september 2020 wordt over de start- en procesnota van het gemeentelijk RUP een publieke raadpleging gehouden. Een participatiemoment vindt plaats op 19 augustus 2020.

3.5. Op 24 juni 2022 beslist het team Mer dat voor het voorgenomen gemeentelijk RUP geen plan-MER moet worden opgesteld.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.6. Op 14 november 2022 stelt de gemeenteraad van de stad Turnhout het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.7.1. Blijkens de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP bevindt zich op ongeveer 300 m ten westen en ongeveer 250 m ten oosten van het plangebied (rood omrand) de SBZ-H 'Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout' (groen gearceerd):



3.7.2. In de toelichtingsnota wordt de aanwezigheid van de SBZ-H als volgt nader toegelicht:

“Habitatrichtlijngebied ‘Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout’(BE2100024)

Beschrijving

Habitatrichtlijngebied nr. 19 (BE2100024) strekt zich uit over Arendonk, Baarle-Hertog, Merksplas, Oud-Turnhout, Ravels en Turnhout. Het meest nabije deelgebied van het habitatrichtlijngebied is de zone BE21000024-5 op ca. 230m ten oosten van het plangebied, ten oosten van de Watertappingsstraat.

Ter hoogte van het plangebied zijn er geen habitatwaardige habitats buiten habitatrichtlijngebied aanwezig en het plangebied ligt ook niet in een zoekzone voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Het habitatrichtlijngebied in het oosten en ook een gedeelte ten noorden van de kweekvelden is aangeduid als ‘faunistisch belangrijk gebied’ [...].

Te beschermen habitats en soorten

De gebieden worden als speciale beschermingszone (SBZ) aangewezen voor de onderstaande habitats van bijlage I van het Natuurdecreet met hun Natura-2000 code, waarbij het teken ‘*’ aangeeft dat het een prioritaire habitat betreft in de zin van de Habitatrichtlijn :

Habitattypes bijlage I	
2310	Psammofiele heide met <i>Calluna</i> - en <i>Genista</i> -soorten
2330	Open grasland met <i>Corynephorus</i> - en <i>Agrostis</i> -soorten op landduinen
3110	Mineraalarme oligotrofe wateren van de Atlantische zandvlakten met amfibische vegetatie: <i>Lobelia</i> , <i>Littorellia</i> en <i>Isoetes</i>
3130	Oligotrofe wateren van het Midden-Europese en peri-alpiene gebied met <i>Littorella</i> - of <i>Isoetes</i> -vegetatie of met eenjarige vegetatie op drooggevalen oevers (<i>Nanocyperetalia</i>)
3150	Van nature eutrofe meren met vegetatie van het type <i>Magnopotamium</i> of <i>Hydrocharition</i>
3160	Dystrofe natuurlijke poelen en meren
3260	Submontane en laagland rivieren met vegetaties behorend tot het <i>Ranunculion fluitans</i> en het <i>Callitriche-Batrachion</i>
4010	Noord-Atlantische vochtige heide met <i>Erica tetralix</i>
4030	Droge heide (alle subtypen)
6230*	Soortenrijke heischrale graslanden op arme bodems van berggebieden (en van submontane gebieden in het binnenland van Europa)
6410	Grasland met <i>Molinia</i> op kalkhoudende, venige of lemige kleibodem (<i>Molinion caeruleae</i>)
6510	Laaggelegen schraal hooiland (<i>Alopecurus pratensis</i> , <i>Sanguisorba officinalis</i>)
7110*	Actief hoogveen
7140	Overgangs- en trilveen
7150	Slenken in veengronden (<i>Rhynchosporion</i>)
7210*	Kalkhoudende moerassen met <i>Cladium mariscus</i> en soorten van <i>Caricion davallianae</i>
7230	Alkalisch laagveen
Habitattypes bijlage I	
9120	Atlantische zuurminnende beukenbossen met //ex en soms dok <i>Taxus</i> in de ondergroei (<i>Quercion robori-petraeae</i> of <i>Ilici-Fagenion</i>)
9160	Eikenbossen van het type <i>Stellario-Carpinetum</i>
9190	Oude zuurminnende bossen met <i>Quercus robur</i> op zandvlakten
91E0*	Alluviale bossen met <i>Alnion glutinosa</i> en <i>Fraxinus excelsior</i> (<i>Alno-Padion</i> , <i>Alnion incanae</i> , <i>Salicion albae</i>)

De gebieden worden als SBZ aangewezen voor de onderstaande soorten van bijlage II van het Natuurdecreet:

Soorten van bijlage II
Drijvende waterweegbree (<i>Luronium natans</i>)
Gevlekte witsnuitlibel (<i>Leucorrhinia pectoralis</i>)
Kleine modderkruiper (<i>Cobitis taenia</i>)
Grote modderkruiper (<i>Misgurnus fossilis</i>)
Meervleermuis (<i>Myotis dasycneme</i>)
Kamsalamander (<i>Triturus cristatus</i>)

In het rapport wordt specifiek ingegaan op elk van deze habitats en soorten. Voor elk van deze habitats en soorten worden doelstellingen geformuleerd. Hierbij zijn de volgende algemene principes gehanteerd:

- Instandhoudingsdoelstellingen (IHD's) worden in eerste instantie gerealiseerd door kwaliteitsverbetering. Daarna wordt gekeken of de doelen kunnen gerealiseerd via omvorming. Lukt dit niet dan wordt effectieve uitbreiding waarbij Europese natuurtypen worden gerealiseerd op plaatsen die momenteel geen of nauwelijks natuurwaarden kennen, toegepast.
- Versterking van natuurwaarden vindt in eerste instantie plaats aansluitend aan bestaande kernen met natuurwaarden en op de geëigende locaties met potenties. Hierdoor wordt op de meest efficiënte manier een bepaald minimumareaal bereikt en wordt het natuurbeheer het meest kostenefficiënt georganiseerd.
- Het realiseren van doelen voor de Europees te beschermen habitats en soorten wordt zoveel als mogelijk ruimtelijk gecombineerd en gerealiseerd op locaties waarbij er het kleinste ruimtebeslag nodig is (= principe van zuinig ruimtegebruik en optimale ruimtelijke allocatie).
- Er wordt actief gezocht naar samenwerking met alle partners voor het realiseren van de doelen.



Figuur 22: aanwezige habitats in en in de omgeving van het plangebied (habitatkaart toestand 2018) – rood gearceerd: faunistisch belangrijk gebied

Volgende habitats werden gekarteerd in de omgeving van het plangebied:

- 4010: vochtige tot natte heide
- 4030: droge Europese heide
- 6230_ha: soortenrijk struisgrasland
- 9120: eiken-beukenbossen op zure bodems
- 9190: oude zuurminnende eikenbossen op zandvlakten

Managementplan Natura 2000 1.0 voor BE2100024 d.d. 19/12/2014
Voor betrokken speciale beschermingszones BE2100024 is managementplan 1.0 beschikbaar. Hierin zijn de prioritaire inspanningen omschreven in functie van het realiseren van de doelstellingen. Het plangebied zelf ligt niet in habitatrichtlijngebied. Er worden geen uitspraken gedaan over het plangebied zelf in dit plan.”

3.7.3. In de scopingnota wordt voor de discipline ‘biodiversiteit’ melding gemaakt van de volgende bijzondere aandachtspunten:

“- Het plangebied is niet gelegen in VEN of IVON, noch in een Speciale Beschermingszone (SBZ).

- In de directe omgeving van het plangebied situeert zich het VEN-gebied ‘Turnhouts vennengebied’. Dit VEN-gebied situeert zich ten westen, ten noorden en ten oosten van het plangebied.

- Ten oosten van de Watertappingsstraat en ten westen van de Drievennenstraat - Elsenstraat, is wel habitatrichtlijngebied aanwezig op ca. 250 m. Het betreft het habitatrichtlijngebied BE21000024 ‘Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout’. Binnen en buiten het habitatrichtlijngebied zijn ‘habitatwaardige’ habitats aangeduid. Ter hoogte van het plangebied zijn er geen habitatwaardige habitats buiten habitatrichtlijngebied aanwezig en het plangebied ligt ook niet in een zoekzone voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

- Bijgevoegde tabel geeft de verschillende habitattypes die behoren tot deze SBZ met de kritische drempelwaarde voor eutrofiëring en voor verzuring.

habitat-code	naam	KDW eutrofiëring (kg N/ha/j) ⁶	KDW verzuring (Zeq/ha/j) ⁷
2310	Psammofiele heide met Calluna en Genista	15	1071
2330	Open grasland met Corynephorus- en Agrostis-soorten op landduinen	10	714
3110	Mineraalarme oligotrofe wateren van de Atlantische zandvlakten	6	429
3130	Oligotrofe tot mesotrofe stilstaande wateren	8	571
3150	Van nature eutrofe meren met vegetatie van het type Magnopotamion of Hydrocharition	30	2143
3160	Dystrofe natuurlijke poelen en meren	10	714
3260	Submontane en laagland rivieren met vegetaties behorend tot het Ranunculion fluitantis en het Callitricho-Batrachion	> 34	> 2400
4010	Noord-Atlantische vochtige heide met Erica tetralix	17	1214
7150	Slenken in veengronden met vegetatie behorend tot het Rhynchosporion	20	1429
4030	Droge Europese heide	15	1071
6230	Soortenrijke heischrale graslanden op arme	12	857

habitat-code	naam	KDW eutrofiëring (kg N/ha/j) ⁶	KDW verzuring (Zeq/ha/j) ⁷
	bodems		
6410	Grasland met <i>Molinia</i> op kalkhoudende, venige of lemige kleibodem (<i>Molinion</i>)	15	1071
6510	Laaggelegen schraal hooiland: glanshaververbond	20	1429
7110	Actief hoogveen	7	700
7140	Overgangs- en trilveen	17	1214
7210	Kalkhoudende moerasen met <i>Cladium mariscus</i> en soorten van het <i>Caricion davalliana</i>	22	1571
7230	Alkalisch laagveen	16	1143
9120	Atlantische zuurminnende beukenbossen met <i>Ilex</i> en soms ook <i>Taxus</i> in de ondergroei	20	1429
9160	Subatlantische en Middeneuropese winterelkenbossen of eikenhaagbeukenbossen	20	1429
9190	Oude zuurminnende elkenbossen op zandvlakten met <i>Quercus robur</i>	15	1071
91E0	Bossen op alluviale grond met <i>Alnion glutinosa</i> en <i>Fraxinus excelsior</i> (<i>AlnoPadion</i> , <i>Alnion incanae</i> , <i>Salicion albae</i>)	26	1857

- Het habitatrictlijngebied in het oosten en ook een gedeelte ten noorden van de kweekvelden is aangeduid als 'faunistisch belangrijk gebied'.
- In de onmiddellijke omgeving is geen vogelrichtlijngebied aanwezig.
- Delen van het habitatrictlijngebied in de omgeving zijn eveneens aangeduid als VEN-gebied 'Het Turnhouts Vennengebied'
- Ten oosten van het plangebied bevindt zich het natuurreervaat Dombergheide dat gekenmerkt wordt door een grote variatie aan biotopen op een beperkte oppervlakte.
- De kweekvelden van het bedrijf situeren zich net buiten het plangebied en vormen een buffer naar de aanpalende waardevolle natuurcomplexen."

3.7.4. Verder vermeldt de scopingnota:

“

Effectgroep ingrepen	en	argumentatie niet aanzienlijkheid
Verzurende/vermesten de depositie (belangrijkste stikstofdepositie)		<p>Binnen het plangebied is de enige stikstofbron het verkeer dat gegenereerd wordt. De stikstofdepositie en de eventuele impact op biodiversiteit wordt verder onderzocht via de tool 'Voortoets'. Het betreft een tool die beschikbaar werd gesteld door de Vlaamse Overheid en die een snelle toetsing van de 1%-richtlijn inhoudt. De resulterende stikstofdepositie wordt als niet significant beschouwd wanneer deze kleiner is dan 1 % van de laagste kritische drempelwaarde van het betreffende SBZ. Deze tool wordt gebruikt op de impact ter hoogte van de speciale beschermingszone en ter hoogte van VEN en IVON gebieden te beoordelen.</p> <p>Het meest gevoelige habitatype op vlak van eutrofiëring en verzuring is het habitatype 'mineraalarme oligotrofe wateren van de Atlantische zandvlakte'. De kritische drempelwaarde voor eutrofiëring en verzuring bedraagt respectievelijk 6 kg N/ha/j en 429 Zeq/ha/j.</p> <p>Als input voor de 'voortoets' wordt uitgegaan van de verkeerstellingen⁸ (zie ook bespreking discipline lucht en discipline mobiliteit), de lengte</p>

Effectgroep ingrepen	en argumentatie niet aanzienlijkheid
	<p>van de oprit en de emissiefactoren (bijlage B, CAR-Vlaanderen, 2025 met snelheidsregime c, lichte voertuigen: 0,604 en middelzwaar vracht:1,563).</p> <p>Er wordt uitgegaan van een gemiddelde situatie en pieksituatie (zie ook discipline lucht).</p> <p>Binnen het plangebied wordt een lijnelement ingetekend ter hoogte van de inrit. Dit met een lengte van 110 m tot aan de parking. Het bedrijf is 6 dagen open per week. In de tool wordt uitgegaan van een hoogte van 0,20 en warmte van 0. Er wordt voor de berekening van de stikstofemissie uitgegaan van lichte motorvoertuigen en middelzware motorvoertuigen.</p> <p><u>Berekening stikstofemissie</u></p> $Aantal \frac{\text{voertuigbewegingen}}{\text{dag}} * Emissiefactor \frac{g \text{ NOx}}{\text{km}} * \text{lengte inrit (in km)} \frac{\text{voertuigbewegingen}}{\text{km}} * X \frac{\text{dagen}}{\text{week}} * 52 \frac{\text{weken}}{\text{jaar}} * 10^{-3} = \dots \frac{\text{kg NOx}}{\text{jaar}}$ <p><u>Gemiddelde situatie</u></p> <p><u>Lichte motorvoertuigen</u></p> $784 \frac{\text{voertuigbewegingen}}{\text{dag}} * 0,604 \frac{g \text{ NOx}}{\text{km}} * 0,11 \frac{\text{km}}{\text{voertuigbewegingen}} * 6 \frac{\text{dagen}}{\text{week}} * 52 \frac{\text{weken}}{\text{jaar}} * 10^{-3} = 16,25 \frac{\text{kg NOx}}{\text{jaar}}$ <p><u>Middelzware motorvoertuigen</u></p> $3 \frac{\text{voertuigbewegingen}}{\text{dag}} * 1,563 \frac{g \text{ NOx}}{\text{km}} * 0,11 \frac{\text{km}}{\text{voertuigbewegingen}} * 6 \frac{\text{dagen}}{\text{week}} * 52 \frac{\text{weken}}{\text{jaar}} * 10^{-3} = 0,16 \frac{\text{kg NOx}}{\text{jaar}}$ <p>Dit geeft een totale stikstofemissie voor de gemiddelde situatie van 16,4 kg NOx/jaar.</p> <p><u>Situatie piekmomenten</u></p> <p><u>Lichte motorvoertuigen</u></p>

Effectgroep ingrepen	en argumentatie niet aanzienlijkheid
	$1341 \frac{\text{voertuigbewegingen}}{\text{dag}} * 0,604 \frac{\text{g NOx}}{\text{km}}$ $* 0,11 \frac{\text{km}}{\text{voertuigbewegingen}} * 6 \frac{\text{dagen}}{\text{week}}$ $* 52 \frac{\text{weken}}{\text{jaar}} * 10^{-3} = 27,80 \frac{\text{kg NOx}}{\text{jaar}}$ <p>Middelzware motorvoertuigen</p> $8 \frac{\text{voertuigbewegingen}}{\text{dag}} * 1,563 \frac{\text{g NOx}}{\text{km}}$ $* 0,11 \frac{\text{km}}{\text{voertuigbewegingen}} * 6 \frac{\text{dagen}}{\text{week}}$ $* 52 \frac{\text{weken}}{\text{jaar}} * 10^{-3} = 0,43 \frac{\text{kg NOx}}{\text{jaar}}$ <p>Dit geeft een totale stikstofemissie op piekmomenten van 28,23 kg NOx/jaar.</p> <p><u>Resultaat voortoets</u></p> <p>Voor de getoetste effecten wordt er geen risico op betekenisvolle aantasting van actuele of mogelijke toekomstige habitats binnen Habitatrichtlijngebied verwacht. Dit geldt zowel voor de gemiddelde situatie als voor de piek situatie. Er wordt voldaan aan de 1% - richtlijn waardoor de impact op de omliggende Speciale Beschermingszones niet als significant kan beschouwd worden. Mogelijks dient hier rekening gehouden te worden met een foutenmarge aangezien de voortoets niet specifiek gericht is op verkeersbronnen. Aangezien ook in de situatie tijdens piekmomenten aan de 1%- richtlijn is voldaan, wordt ervan uitgegaan dat, ook rekening houdend met een foutenmarge, de gemiddelde situatie toch voldoet aan de 1%-richtlijn.</p>

”

3.7.5. Er wordt finaal besloten dat de opmaak van een passende beoordeling niet noodzakelijk is :

“Het plangebied is op ca. 250 m van het habitatrichtlijngebied BE21000024 ‘Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout’ gelegen.

[...]

Door het RUP wordt er in vergelijking met de referentiesituatie geen invloed verwacht [...] op de EU-natuurwaarden die zich momenteel in de omgeving van het plangebied manifesteren. Bijgevolg is het opmaken van een passende beoordeling, overeenkomstig de bepalingen van het Decreet op Natuurbehoud artikel 36 dd. 21/10/1997 (B.S. 10/01/1998), niet noodzakelijk. Een passende beoordeling zal geen bijkomende elementen aan het licht brengen die tot een andere besluitvorming kunnen leiden. [...].”

3.8. Van 16 december 2022 tot 13 februari 2023 wordt over het ontwerp van het gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden.

3.9. Op 4 mei 2023 verleent de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Turnhout een advies over het ontwerp van het gemeentelijk RUP.

3.10. Op 26 juni 2023 stelt de gemeenteraad van de stad Turnhout het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit. Er wordt in het Belgisch Staatsblad van 28 augustus 2023 melding van gemaakt.

3.11. Het grafisch plan van het gemeentelijk RUP is het volgende:



De erbij horende legende luidt:

“

LEGENDE GRAFISCH VERORDENEND PLAN

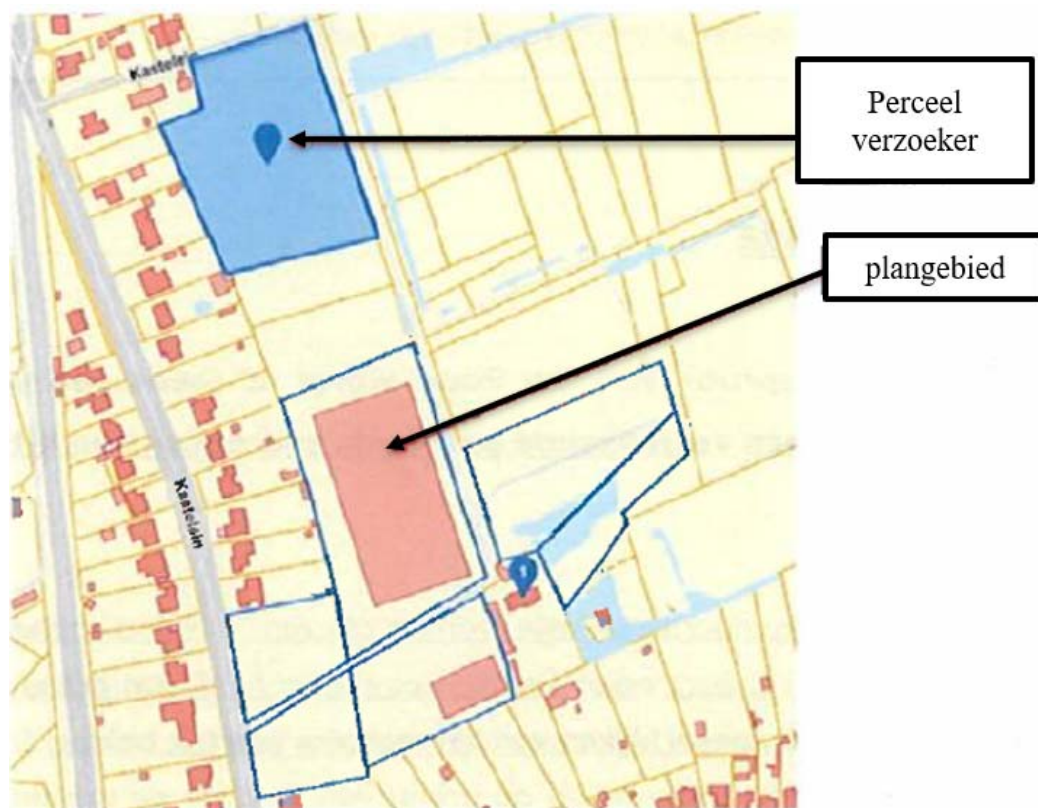
	grens RUP "Boomkwekerij Maréchal"
	bestemmingsgrens
artikel 1 : 	zone voor historisch gegroeid bedrijf met nabestemming 'agrarisch gebied' art 1.1 : zone voor historisch gegroeid bedrijf (categorie van gebiedsaanduiding 'bedrijvigheid') art 1.2 : nabestemming 'agrarisch gebied' (categorie van gebiedsaanduiding 'landbouw')
artikel 2 : 	zone voor historisch gegroeid bedrijf met nabestemming 'wonen en landbouw' art 2.1 : zone voor historisch gegroeid bedrijf (categorie van gebiedsaanduiding 'bedrijvigheid') art 2.2 : nabestemming 'gebied voor wonen en landbouw' (categorie van gebiedsaanduiding 'wonen')
artikel 3 :  	groenbuffer art 3.1 : groenbuffer (overdruk) art 3.2 : groenscherm (indicatieve weergave)
artikel 4 : 	Ontsluiting (indicatieve weergave)

LEGENDE ONDERLIGGEND REFERENTIEPLAN

	perceelsgrens	
1688k	perceelsnummer	
	bebouwing	Oppervlakte plangebied : 4ha 80a 98ca

”

3.12. Verzoeker is eigenaar van een weiland in de onmiddellijke nabijheid van het plangebied van het gemeentelijk RUP. In het verzoekschrift wordt het weiland ten aanzien van het plangebied als volgt gesitueerd:



IV. Verzoek tot tussenkomst

4.1. De nv B.M. heeft op 10 april 2024 een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

4.2. Vermits het opzet van het bestreden gemeentelijk RUP erin bestaat een planologische oplossing te bieden voor de zonevreemde bedrijfsactiviteiten van de nv B.M., zijn haar belangen bij de procedure tot nietigverklaring ervan betrokken.

Het verzoek tot tussenkomst moet dan ook worden ingewilligd.

V. Verzoek tot samenvoeging

5.1. De tussenkomende partij vraagt om de samenvoeging van de onderhavige zaak met de zaak A. 240.391/X-18.496.

5.2. Beide beroepen in deze zaken zijn weliswaar gericht tegen dezelfde besluiten, maar een goede rechtsbedeling vereist geen samenvoeging ervan.

Het verzoek tot samenvoeging wordt verworpen.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde excepties

6.1. De eerste verwerende partij betwist verzoekers belang. Zij werpt op dat verzoeker zich op een commercieel belang lijkt te steunen. De eerste verwerende partij begrijpt niet op welke wijze er sprake kan zijn van een commercieel belang. Verzoeker, die in eigen naam en als particulier beroep instelt, oefent immers geen zelfstandige tuincentrumactiviteiten uit. Bovendien blijkt dat het tuincentrum P. werd overgenomen, zodat uit die uitbating geen belang kan worden geput. Waar verzoeker stelt door het gemeentelijk RUP mobiliteitshinder te zullen ondervinden, en met uitlaatgassen te zullen worden geconfronteerd die de kwaliteit van de op zijn weiland bewerkte producten zullen aantasten, meent de eerste verwerende partij dat dit geen hinder is die ter onderbouwing van verzoekers belang kan worden aangevoerd. Verzoeker toont immers niet aan dat hij het weiland eigenhandig bewerkt en dus regelmatig bezoekt. Evenmin wordt aangetoond dat verzoeker geconfronteerd wordt met mobiliteitsbewegingen op weg naar zijn weiland. De eerste verwerende partij besluit dat verzoeker zijn belang bij het beroep niet aannemelijk maakt.

6.2. Ook de tussenkomenende partij betwist verzoekers belang. Zij werpt tegen dat verzoeker, in de mate dat hij geen eigenaar is van het naburig weiland waarop hij zich beroept, niet een voldoende geïndividualiseerd en actueel belang bij het beroep heeft. Bij gebrek aan meer informatie over zijn zakelijke rechten op het weiland, houdt de door verzoeker aangevoerde significante toename van verkeer niets meer in dan een *actio popularis*. Indien verzoeker wel eigenaar is van het naburige perceel, merkt de tussenkomenende partij op dat de ligging in de

onmiddellijke nabijheid van het plangebied in beginsel volstaat ter adstructie van het rechtens vereiste belang. Evenwel steunt verzoeker de uiteenzetting van zijn belang op onterechte premisses, en maakt hij het één en ander niet aannemelijk. Wat de impact van de mobiliteitstoename en de daarmee gepaard gaande uitstootgassen betreft, ontbreekt een concrete uiteenzetting over wat verzoeker op het naburige weiland precies teelt. Ook de nodige informatie over het in open lucht dan wel onder glas telen van gewassen ontbreekt. Nochtans is de gebeurlijke impact van uitstootgassen van gemotoriseerd verkeer op de teelt van gewassen veel minder vanzelfsprekend wanneer die teelt onder glas gebeurt. In zoverre verzoeker zich op de impact op de kwaliteit van “bewerkte producten” beroept, ontbreekt iedere verduidelijking over de wijze en plaats van bewerking, noch wordt geduid wie de bewerking uitvoert. Ten aanzien van de ingeroepen toenemende geluidshinder, stelt de tussenkomenende partij dat deze hinder niet in verband wordt gebracht met degene die het weiland bewerkt, en dit los van de vraag of verzoeker die bewerking zelf uitvoert. Ook stelt de tussenkomenende partij die ingeroepen geluidshinder in vraag, gelet op de ligging van verzoekers perceel. Gelet op de weinig concrete uitwerking van de ingeroepen hinder, en rekening houdend met het feit dat verzoeker geen enkel concreet gegeven aanreikt over de huidige waarde van zijn perceel weiland, is de ingeroepen waardevermindering niet aannemelijk. Tenslotte rijst volgens de tussenkomenende partij de vraag waarom verzoeker nooit eerder in zijn voorgehouden hoedanigheid van eigenaar van een naburig weiland heeft geprocedeerd.

Beoordeling

7.1. Verzoeker is eigenaar van een weiland dat in de onmiddellijke nabijheid van het plangebied van het gemeentelijk RUP is gelegen (zie randnummer 3.12). Ter staving van die hoedanigheid brengt verzoeker een aankoopakte bij.

Het gemeentelijk RUP biedt aan de tussenkomenende partij de juridische grondslag om haar voorheen zonevreemde handelsactiviteiten op een wettige wijze te kunnen uitoefenen, en maakt een uitbreiding van de

detailhandelsoppervlakte mogelijk. Het zal tot een toename van het aantal klanten en bijgevolg van het aan- en afrijdend verkeer in de buurt van verzoekers perceel leiden. Verzoeker kan van deze verkeerstoename, met een te verwachten toename van uitlaatgassen en geluid, hinder ondervinden bij het gebruik van zijn weiland. Minstens bestaat het risico dat een en ander een negatief effect zal hebben op de waarde van zijn perceel.

Verzoeker doet dan ook van het rechtens vereiste belang bij zijn beroep blijken. Dat hij nooit eerder tegen (de zonevreemde activiteiten van) de tussenkomende partij heeft geprocedeerd, doet daar niets aan af.

7.2. De excepties zijn ongegrond.

VII. Onderzoek van het vijfde middel

Standpunt van de partijen

8.1. Verzoeker voert in een vijfde middel de schending aan van artikel 6 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna: de habitatrichtlijn), van artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: het natuurdecreet), van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009 ‘betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009), en van het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoeker betoogt dat het gemeentelijk RUP voor een bijkomende verkeersgeneratie – en bijkomende stikstofdepositie – zorgt, en dit zowel ten opzichte van de planologische toestand als ten opzichte van de feitelijke referentiesituatie, nu de op 23 december 2021 aan de tussenkomende partij verleende omgevingsvergunning is vernietigd. Voor de actuele habitats van de

betrokken SBZ-H wordt de KDW evenwel reeds overschreden. Deze overschrijding blijkt met name uit de PAS-gebiedsanalyse. De KDW geldt als de maximaal toelaatbare milieudruk per eenheid van oppervlakte of volume die een bepaald habitatype of leefgebied kan verdragen zonder dat deze er volgens de huidige kennis hinder van ondervindt. Overeenkomstig de rechtspraak van de Belgische en Nederlandse Raad van State impliceert het feit dat een habitatype zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt, dat elke ingreep die een achteruitgang van de huidige natuurtoestand betekent, op zich reeds betekenisvol is. Dat het gemeentelijk RUP slechts voor een beperkte bijkomende verkeersgeneratie zou zorgen en slechts een fractie van de KDW zou innemen, verandert daar niets aan. Het gemeentelijk RUP moet afgezet worden tegen de referentiesituatie (ongunstige staat van instandhouding) en kan niet los gezien worden van cumulatieve effecten die het gevolg zijn van andere bronnen van stikstof die bijdragen aan de stikstofdepositie in de betrokken SBZ-H. Deze redenering vinden we tevens terug in de conclusie van advocaat-generaal Kokott bij het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 juli 2018 in de gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17 en de rechtspraak van de RvVb. De foutieve, minstens voorbarige en onzorgvuldige conclusie uit de scopingnota dat er geen aanzienlijke effecten met betrekking tot de discipline biodiversiteit te verwachten zijn, is louter gebaseerd op het gegeven dat er voldaan zou zijn aan de 1%-richtlijn. Overeenkomstig de rechtspraak van de RvVb biedt een dergelijke beoordeling en conclusie op basis van een louter kwantitatieve grens, zonder het plan concreet te beoordelen op haar betekenisvolle effecten op de nabijgelegen SBZ, geen wetenschappelijke zekerheid dat het gemeentelijk RUP geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied.

8.2.1. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat een bijkomende (minimale) overschrijding van een KDW niet *ipso facto* als een betekenisvolle aantasting moet worden beschouwd, en dat de Nederlandse Raad van State al verschillende malen heeft bevestigd dat een voortoets kan volstaan, zelfs wanneer de KDW reeds overschreden is. Verzoeker kan niet gevolgd worden, waar hij voorhoudt dat elke minimale bijkomende stikstofdepositie per definitie als een betekenisvolle aantasting van het

SBZ is te beschouwen. Verzoeker voldoet niet aan zijn stelplicht. De stikstofproblematiek wordt in de scopingnota afdoende onderzocht, ook wat de mogelijke cumulatieve effecten van het plan betreft. In de scopingnota wordt in dit verband gesteld dat “[b]innen het plangebied [...] de enige stikstofbron het verkeer [is] dat gegenereerd wordt”. Voorts merkt de eerste verwerende partij op dat er enkel bijkomende verkeersgeneratie is wanneer het gemeentelijk RUP wordt afgewogen ten opzichte van een volledige agrarische activiteit, omdat daarbij de fictie wordt gevolgd dat er in dat referentiebeeld geen kleinhandelsactiviteiten plaatsvinden. Verzoeker bevestigt deze problematiek van de zonevreemdheid. Bijgevolg is er door het planningsinitiatief geen (relevante) bijkomende verkeersgeneratie ten opzichte van de feitelijke referentiesituatie, zoals bevestigd wordt in de scopingnota en de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP. Ook werden de *worstcase* resultaten van de mobiliteitsstudie gebruikt om de stikstofemissie te berekenen. Tevens werd in de voortoets enkel de totale stikstofemissie op piekmomenten ingevoerd om te besluiten dat de resulterende stikstofdepositie kleiner is dan 1% van de laagste kritische drempelwaarde van de betreffende SBZ-H. Het middel faalt naar recht, aangezien de vermeend kwalitatieve grens nooit zal worden bereikt.

8.2.2. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt volgens de eerste verwerende partij dat er bij een continuïteit van dezelfde stikstofbron – waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze inzake stikstofdepositie geen significante impact op een bestaande feitelijke toestand heeft – het betrokken plan geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ kan veroorzaken, zodat er geen passende beoordeling noodzakelijk is. Indien de Raad van State er niet van overtuigd is “dat uit de totstandkoming van het planningsinitiatief afdoende blijkt dat het plan geen significante effecten zal hebben op een nabijgelegen habitatrictlijngebied omdat het slechts een bestaande exploitatie ordent en de te verwachten deposities inzake stikstof niet verhoogt ten opzichte van de feitelijke referentietoestand”, dient de volgende prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te worden gesteld:

“Dient artikel 6. 3 van richtlijn 92/43/EEG zo uitgelegd te worden dat het van toepassing is op een plan, dat na een ruimtelijke afweging continuïteit mogelijk maakt voor een bestaande exploitatie, wanneer werd aangetoond dat de te verwachten totaliteit aan stikstofemissies door het plan op basis van een absolute *worstcase* benadering niet of nauwelijks niet is gewijzigd ten opzichte van de actuele bedrijfsuitstoot afkomstig door de projectsite dewelke reeds is inbegrepen in deze gemoduleerde totale stikstofdepositie?”

8.3. De tussenkommende partij zet in haar verzoekschrift tot tussenkomst uiteen dat de SBZ's zijn aangewezen, en de IHD's ervan zijn vastgesteld, bij besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009. Voor de betrokken SBZ-H zijn de specifieke IHD's vastgelegd bij besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014. Door artikel 17 *juncto* artikel 23 van de habitatrichtlijn is voorzien in een monitoring van de te realiseren IHD's, met een openbaar te maken gestandaardiseerd verslag per lidstaat en een samenvattend verslag van de Europese commissie om de zes jaar, met de periode 2013-2018 als meest recente periode. Concreet betekent dit dat de economie bevroren wordt zolang er geen gunstige staat bekomen wordt, en dus minstens gedurende zes jaar. Het aanwijzingsbesluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014 betreffende de betrokken SBZ-H, voldoet niet aan artikel 11, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009, luidens hetwelk er bij het nemen van beslissingen over maatregelen in een SBZ rekening moet gehouden worden met de concrete vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden in dat gebied. Omdat het economische aspect door het aanwijzingsbesluit volkomen genegeerd wordt, moet het besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014 voor de betrokken SBZ-H op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten. Bijgevolg kan men zich niet gunstig beroepen op een gebrek aan een passende beoordeling, nu de IHD's voor de SBZ-H niet op wettige wijze zijn vastgesteld.

8.4. Verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat er geen betwisting over bestaat dat het plangebied zich in de directe omgeving van de SBZ-H situeert, en dat deze SBZ-H zich reeds in een slechte staat van instandhouding bevindt, waarbij de KDW's van de actuele habitats worden

overschreden. De Raad van State heeft al geoordeeld dat wanneer een habitatype zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt, dit inhoudt dat elke ingreep die een achteruitgang van de huidige natuurtoestand betekent, op zich betekenisvol is. Indien er een toename is van de stikstofdepositie op al overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dienen overeenkomstig de rechtspraak van de RvVb en de Nederlandse Raad van State de concrete gevolgen van die toename te worden onderzocht alvorens kan worden besloten dat er geen significant effecten kunnen zijn. De bijkomende verkeersgeneratie ingevolge het gemeentelijk RUP zorgt voor bijkomende stikstofdepositie, zodat de door de eerste verwerende partij gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie niet moet worden gesteld. Wat de kritiek op de IHD's vanwege de tussenkomende partij betreft, wijst verzoeker er vooreerst op dat de loutere bewering dat bij de vaststelling van de IHD's voor de betreffende SBZ-H geen rekening zou zijn gehouden met het economische aspect, uiteraard niet volstaat om tot de onwettigheid te besluiten van het besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014. Bij de vaststelling van de IHD's van de betrokken SBZ-H werd er ten andere wel degelijk rekening gehouden met de concrete vereisten op economisch gebied. Verder merkt verzoeker op dat het niet aan de tussenkomende partij maar aan de eerste verwerende partij toekomt om een passende beoordeling op te maken, en dat zij zich als overheid niet op artikel 159 van de Grondwet kan beroepen. Indien deze IHD's nog niet definitief zouden zijn vastgesteld, moet de passende beoordeling steunen op de gegevens op basis waarvan de aanmelding van de SBZ is gebeurd, aangevuld met de voorhanden zijnde wetenschappelijke gegevens.

8.5. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat niet de gehele exploitatie van de tussenkomende partij onvergund is. De site is minstens op stedenbouwkundig vlak nog altijd vergund. Het is volkomen irrelevant wat de vergunningstoestand is op het vlak van exploitatie, aangezien uit het dossier blijkt dat enkel de verkeersgeneratie stikstof genereert. Precies omdat de site vanuit stedenbouwkundig oogpunt vergund is, moet er geen passende beoordeling worden opgemaakt. De eerste verwerende partij stelt nergens in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (nr. C-278/21) te lezen dat de betrokken site

in haar totaliteit moet vergund zijn. Er is geen nieuwe passende beoordeling voor het gemeentelijk RUP nodig, nu het planinitiatief het project continueert. Er zijn immers geen nieuwe bronnen van stikstofdepositie, reden waarom het stikstofargument faalt. De eerste verwerende partij voegt “ten overvloede” nog toe “dat het precies om die zelfde reden is dat in het [omgevingsvergunningsdecreet (hierna: OVD)] art. 390, §1, eerste lid OVD na tussenkomst van het Grondwettelijk Hof (arrest 6 oktober 2016, nr. 125/2016) werd gewijzigd”. In dit arrest wordt immers gepreciseerd dat een automatische omzetting van een milieuvergunning naar een omgevingsvergunning mogelijk is voor zover de site “‘hoofdzakelijk vergund’ is voor de stedenbouwkundige handelingen” die nodig zijn “voor de exploitatie van [de ingedeelde inrichting of activiteiten (hierna: IIOA’s)] (art. 390, §1, eerste lid, 3° OVD) en voor zover geen MER of passende beoordeling vereist is (art. 390, §1, eerste lid, 4° OVD)”, wat volledig aansluit bij de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

8.6. De tussenkommende partij betoogt in haar laatste memorie dat verzoekers kritiek aangaande de beoordeling van de resulterende stikstofdepositie die het gevolg kan zijn van mogelijk bijkomende verkeersgeneratie die het gemeentelijk RUP met zich mee kan brengen, neerkomt op kritiek op de decreetgever. Met het door verzoeker niet aangevochten decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatische aanpak stikstof’ (hierna: het stikstofdecreet) heeft de decreetgever immers voorzien in een gelijkaardig kwantitatief beoordelingskader voor stikstofoxiden die los van stationaire bronnen door mobiliteitsgenererende projecten worden veroorzaakt. Verzoeker kan niet zonder miskennis van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel aanvoeren dat bij het vaststellen van het bestreden plan geen rekening mag gehouden worden met een kwantitatief beoordelingskader, “temeer nu de beoordeling van de resulterende stikstofdepositie ingevolge het bestreden plan minstens gelijkwaardig en zelfs lager is dan deze die naar aanleiding van de scopingnota bij het bestreden plan doorgevoerde ‘voortoets’ werd vastgesteld en waarbij geen rekening mocht worden gehouden met mitigerende maatregelen”. De eerste verwerende partij moet rekening houden met de door de decreetgever vastgestelde kwantitatieve beoordelingskaders, “waardoor zij bij een nieuwe beslissing de ter hoogte van het

middel aangehaalde bepalingen en beginselen geenszins schendt”. Verzoeker kan in die zin ook geen voordeel halen uit de beoogde vernietiging, en heeft geen belang bij het middel.

Voorts stelt de tussenkomende partij dat uit een vergelijking tussen de planologische en de feitelijke referentietoestand blijkt dat er geen sprake is van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de nabijgelegen SBZ-H, reden waarom in de scopingnota terecht kon worden besloten dat het gemeentelijk RUP – dat slechts activiteiten toelaat zoals eertijds vergund, en dat dus voorziet in de continuïteit van bestaande en vergunde activiteiten en effecten – geen passende beoordeling behoeft.

8.7. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie dat de ontvankelijkheidsexceptie in de laatste memorie van de tussenkomende partij laattijdig en dus onontvankelijk is. Voorts is het voor verzoeker een raadsel hoe de tussenkomende partij het vijfde middel als een kritiek op de decreetgever leest. Het stikstofdecreet voorziet in beoordelingskaders voor de vergunningverlening, niet voor planinitiatieven. Dat het stikstofdecreet een schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel zou uitmaken, en de drempels uit het stikstofdecreet dan maar meteen op planinitiatieven zouden moeten worden toegepast, is meerdere stappen te ver. Voorts meent verzoeker dat er te dezen onmogelijk sprake kan zijn van een voortgezette activiteit. De omgevingsvergunning van de tussenkomende partij van 23 december 2021 die door de RvVb werd vernietigd, had immers ook op stedenbouwkundige handelingen betrekking. Ook verliest de eerste verwerende partij uit het oog dat de initieel vergunde activiteit onderworpen dient te zijn aan een beoordeling die aan de vereisten van artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn voldoet. Anders dan de tussenkomende partij beweert, is er te dezen geen sprake van een 1-op-1-relatie tussen de eerder vergunde activiteiten en de bestemmingsvoorschriften uit het gemeentelijk RUP. De omgevingsvergunning van 23 december 2021 voorzag immers in een detailhandelsoppervlakte van 13.979 m², terwijl artikel 1.1 van het gemeentelijk RUP in een maximum oppervlakte van 14.000 m² voorziet. Artikel 1.1 van het gemeentelijk RUP laat ook toe dat de bebouwde oppervlakte van de loods tot een maximale oppervlakte van

1550 m² wordt uitgebreid. Anders dan de eerste verwerende partij aanvoert, is de kwestieuze site na het arrest van de RvVb van 27 april 2023 stedenbouwkundig niet langer integraal vergund. Deze partij houdt tevens onterecht voor dat uitsluitend het stedenbouwkundige luik van het project relevant zou zijn bij de beoordeling van de stikstofimpact. Logischerwijze speelt ook het exploitatie- en kleinhandelsluik bij deze beoordeling een cruciale rol.

Het is volgens verzoeker onduidelijk hoe de eerste verwerende partij bevestiging lijkt te vinden voor haar standpunt in het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 125/2016 van 6 oktober 2016. Het feit dat een automatische omzetting van een milieuvergunning, verleend voor een termijn van twintig jaar, naar een omgevingsvergunning voor onbepaalde duur mogelijk is voor zover de site hoofdzakelijk vergund is voor de stedenbouwkundige handelingen nodig voor de exploitatie van de IIOA's, en voor zover geen MER of passende beoordeling vereist is, bewijst op geen enkele manier dat het exploitatieluik te dezen irrelevant zou zijn.

Waar de eerste verwerende partij aanvoert dat enkel de verkeersgenererende activiteiten stikstof veroorzaken, merkt verzoeker op dat deze verkeersgeneratie niet exclusief aan het stedenbouwkundige luik is gelinkt. Het zijn immers niet zuiver de aanleg van een ontsluitingstracé en de parkeergelegenheid van het tuincentrum die stikstof genereren, doch wel het effectieve gebruik van de verhardingen door aan- en afrijdende voertuigen (leveranciers, cliënteel, personeel,...), van zodra er wordt geëxploiteerd. In dat opzicht moet opgemerkt worden dat met de vergunning van 23 december 2021 niet enkel de regularisatie van de reeds aangelegde verharding en de functiewijziging van land- en tuinbouw naar detailhandel wordt aangevraagd, maar tevens het veranderen van de exploitatie én – niet onbelangrijk – het vergroten van de detailhandelsoppervlakte van het bedrijf.

Beoordeling

9.1. Zoals reeds blijkt uit het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State nr. 53.851/1/V tot en met 53.886/1/V van 18 september 2013 over de ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering ‘tot aanwijzing van speciale beschermingszones en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’, en uit de arresten van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State nrs. 245.756 en 245.757 van 15 oktober 2019, hebben de besluiten tot vaststelling van de IHD’s van een SBZ geen reglementair karakter. Op de vraag van de tussenkomende partij om het besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014 tot vaststelling van de IHD’s van de betrokken SBZ-H op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten, kan dan ook niet worden ingegaan.

9.2. Artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn bepaalt:

“2. De Lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo’n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.”

Artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn is omgezet in het intern recht door artikel 36ter, §§ 3 en 4, van het natuurdecreet:

“§ 3. Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma’s, een betekenisvolle

aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat die vergunningsplichtige activiteit of dat plan of programma direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

De verplichting tot het uitvoeren van een passende beoordeling geldt ook indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van de vergunningsplichtige activiteit een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd.

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling.

Voor een plan of programma zoals gedefinieerd in artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, alsook de wijziging ervan, waarvoor, gelet op het betekenisvolle effect op een speciale beschermingszone, een passende beoordeling is vereist, is hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van toepassing.

Wat betreft een plan of programma als vermeld in het vierde lid, dat geen ruimtelijk uitvoeringsplan is, maakt de passende beoordeling deel uit van de documenten die de initiatiefnemer bij het onderzoek tot milieueffectrapportage, vermeld in titel IV, hoofdstuk II, afdeling 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, bezorgt aan de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage. Als de initiatiefnemer een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de verplichting inzake milieueffectrapportage indient als vermeld in artikel 4.2.3, § 3^{ter}, van het voormelde decreet, maakt de passende beoordeling deel uit van dat verzoek. Als een plan-MER wordt opgemaakt, wordt de passende beoordeling daarin geïntegreerd.

Bij een plan of programma als vermeld in het vierde lid, dat een ruimtelijk uitvoeringsplan is, maakt de passende beoordeling, als er geen plan-MER moet worden opgemaakt, zo mogelijk al deel uit van de startnota, vermeld in artikel 2.2.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en in elk geval van de scopingnota, vermeld in het voormelde artikel. Als uit de scopingnota blijkt dat een plan-MER moet worden opgemaakt, wordt de passende beoordeling in het plan-MER geïntegreerd. [...]

§ 4. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.”

Artikel 2, 30°, van het natuurdecreet definieert “betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” als volgt:

“een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone.”

Artikel 2, 38°, van het natuurdecreet omschrijft de “natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” als volgt:

“het geheel van biotische en abiotische elementen, samen met hun ruimtelijke en ecologische kenmerken en processen, die nodig zijn voor de instandhouding van

- a) de natuurlijke habitats en de leefgebieden van de soorten waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen en
- b) de soorten vermeld in de bijlage III.”

9.3. Een plan dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een SBZ kan veroorzaken moet aan een passende beoordeling onderworpen worden. Het volstaat dat de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat dit plan significante gevolgen heeft voor het gebied. In het bijzonder bestaat dit risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied.

9.4. Vooreerst weze te dezen opgemerkt dat het betoog van verzoeker dat uit de PAS-gebiedsanalyse blijkt dat voor de actuele habitats van de betrokken SBZ-H de KDW reeds wordt overschreden (zie randnummer 3.3.3), door de tussenkommende partij en de verwerende partijen niet wordt weerlegd.

9.5. De uitgevoerde “voortoets” steunt wezenlijk op verkeerstellingen van de bestaande situatie (randnummer 3.7.4). Daardoor is het

uitgevoerde onderzoek onvolledig. Er blijkt immers niet dat er rekening is gehouden met de uitbreidingen die het bestreden gemeentelijk RUP mogelijk moet maken (randnummer 3.1) en met andere bestemmingen dan de bestemming historisch gegroeid bedrijf, zoals de nabestemming ‘agrarijs gebied’.

In de scopingnota, meer bepaald in het onderdeel dat handelt over het onderzoek naar de aanzienlijkheid van milieueffecten, wordt voor de discipline ‘biodiversiteit’ als bijzonder aandachtspunt onder meer vermeld dat “[t]en oosten van de Watertappingsstraat en ten westen van de Drievennenstraat – Elsenstraat, [...] habitatrictlijngebied aanwezig [is] op ca. 250 m.”, dat dit “het habitatrictlijngebied BE21000024 ‘Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout’ [betreft]”, en dat “[b]innen en buiten het habitatrictlijngebied [...] ‘habitatwaardige’ habitats [zijn] aangeduid”. Er wordt een tabel bijgevoegd die de verschillende habitattypes aangeeft die behoren tot deze SBZ-H, met vermelding van de kritische drempelwaarde voor eutrofiëring en voor verzuring (zie randnummer 3.7.3).

Met betrekking tot de verkeersgeneratie die het gemeentelijk RUP teweegbrengt, en de stikstofdepositie die daardoor ontstaat, vermeldt de scopingnota voorts dat “[d]e stikstofdepositie en de eventuele impact op biodiversiteit [...] verder onderzocht [wordt] via de tool ‘Voortoets’”, wat “een tool [betreft] die beschikbaar werd gesteld door de Vlaamse Overheid en die een snelle toetsing van de 1%-richtlijn inhoudt”. Toegelicht wordt dat “[d]e resulterende stikstofdepositie [...] als niet significant [wordt] beschouwd wanneer deze kleiner is dan 1% van de laagste kritische drempelwaarde van het betreffende SBZ”. De conclusie van de “voortoets” is dat er “wordt voldaan aan de 1%-richtlijn waardoor de impact op de omliggende [SBZ-H] niet als significant kan beschouwd worden” (zie randnummer 3.7.4, *in fine*). Besloten wordt dan ook dat de opmaak van een passende beoordeling niet noodzakelijk is.

Om tot dit besluit te komen, zijn er op het vlak van de impact van (bijkomende) stikstofdepositie geen andere elementen in aanmerking genomen dan de resultaten van de uitgevoerde “voortoets”. Het is enkel op basis van die

“voortoets” dat men tot het besluit komt dat de resulterende stikstofdepositie als “niet significant” wordt beschouwd, aangezien deze kleiner is dan 1% van de laagste kritische drempelwaarde van het meest gevoelige habitatype op vlak van eutrofiëring en verzuring binnen de betrokken SBZ-H. Aan de specifieke milieukekenmerken en IHD’s wordt bij de beoordeling van de gevolgen van de bijkomende stikstofdepositie in de al overbelaste gebieden geen aandacht meer besteed.

In de uitgevoerde “voortoets” wordt bovendien uitdrukkelijk erkend dat er mogelijk rekening dient gehouden te worden met een foutenmarge “aangezien de voortoets niet specifiek gericht is op verkeersbronnen” (randnummer 3.7.4, *in fine*).

9.6. In het licht van het voorgaande doen de verwerende partijen niet blijken van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de beoordeling van de mogelijke gevolgen voor de speciale beschermingszones.

9.7. De eerste verwerende partij overtuigt niet van haar uitgangspunt dat het bestreden gemeentelijk RUP slechts een bestaande exploitatie ordent, daar dit RUP, zoals vermeld, uitbreidingen mogelijk moet maken.

Er is dan ook geen reden om de op dit onjuiste uitgangspunt gesteunde prejudiciële vraag (randnummer 8.2.2) aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen.

9.8. Het betoog in de laatste memorie van de tussenkomende partij dat verzoeker geen belang zou hebben bij het middel, nu het stikstofdecreet voorziet “in een gelijkaardig kwantitatief beoordelingskader voor stikstofoxiden” waarmee de eerste verwerende partij als plannende overheid bij het nemen van een nieuwe beslissing zal dienen rekening te houden, is voorbarig. Voorts merkt verzoeker niet zonder pertinentie op dat het stikstofdecreet het beoordelingskader vormt voor de vergunningverlening. Van enige kritiek op de decreetgever of van

enige miskenning van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, zoals de tussenkomende partij in haar laatste memorie aanvoert, is te dezen geen sprake.

9.9. Het middel is in de aangegeven mate gegrond. Dit verantwoordt de vernietiging van de eerste bestreden beslissing en ook, gelet op de in aanmerking genomen onwettigheid, ten behoeve van de duidelijkheid in het rechtsverkeer, van de tweede bestreden beslissing.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Turnhout van 26 juni 2023 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Boomkwekerij Maréchal’, en het besluit van het team Milieueffectrapportage van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid van 24 juni 2022 dat er voor het voorgenomen gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Boomkwekerij Maréchal’ geen planmilieueffectrapport moet worden opgesteld.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

3. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig februari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement