RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 262.527 van 28 februari 2025
in de zaak A. 240.393/X-18.497

In zake : de NV P.T.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts en Jean-Christophe Beyers
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

Tussenkomende partij :

de NV P.- V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
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 ‘Proost - Van Gorp’, 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 ‘Proost - Van Gorp’ 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 de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv P.-V. heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij 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 *loco* advocaten Floris Sebreghts en Jean-Christophe Beyers verschijnt voor verzoeker, advocaat Glenn Declercq, die verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Willem-Jan Ingels, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

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

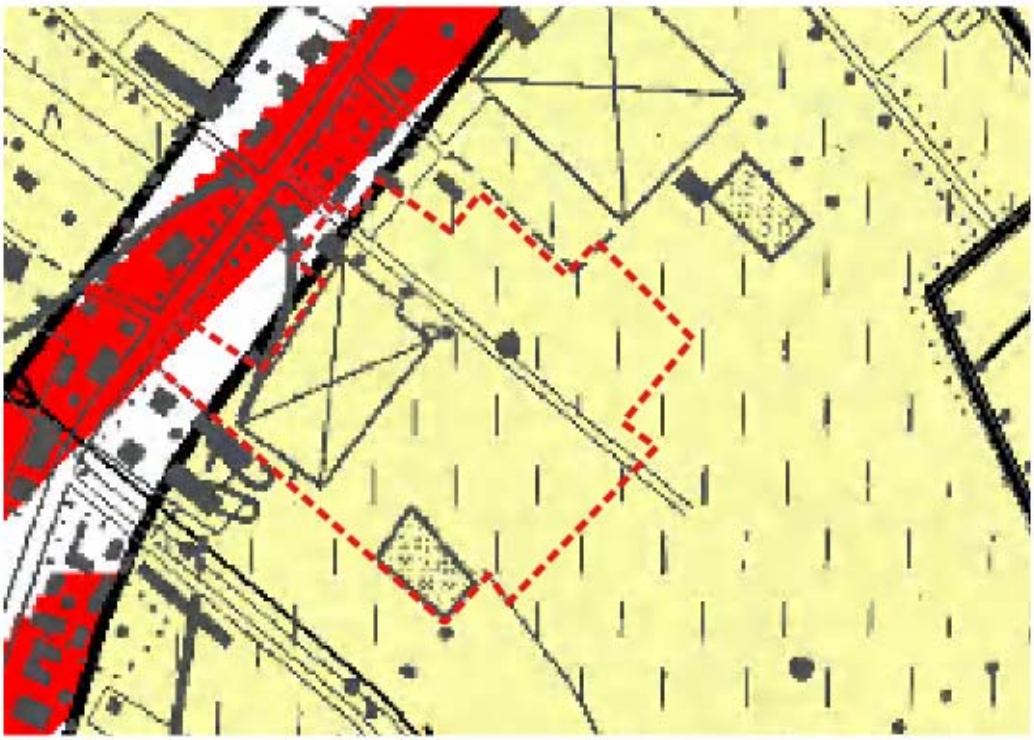
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 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 ‘Proost - Van Gorp’ (hierna: het gemeentelijk RUP). De doelstelling ervan wordt in de scopingnota voor het gemeentelijk RUP als volgt omschreven:

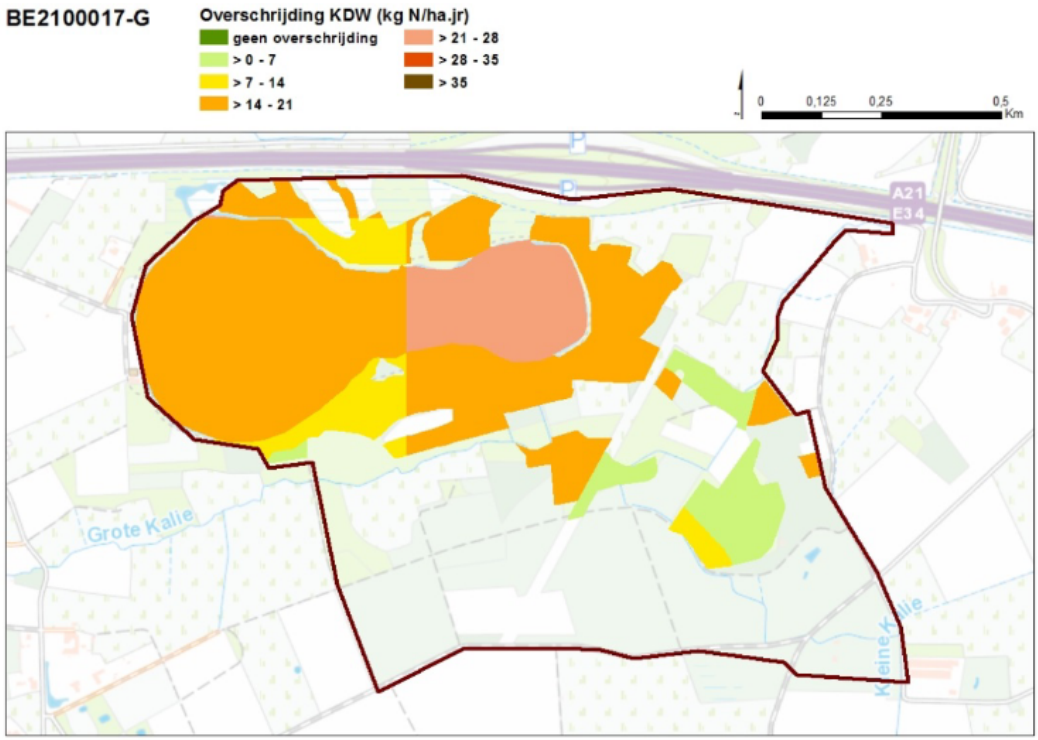
> “De opmaak van het RUP kadert in de beslissing van de stad Turnhout om een oplossing te bieden voor de zonevreemdheidsproblematiek van een aantal zonevreemde bedrijven: boomkwekerij [M.], plantencentrum [P.-V.] en [M. M.]. [Elk] RUP heeft als doel de mogelijke ontwikkelingsperspectieven van het bedrijf in kaart te brengen op een duurzame en ruimtelijk verantwoorde manier.
> [P.-V.] nv is een familiaal bedrijf dat op de site [K.R.] te Turnhout is gevestigd sinds de oprichting in 1968. Het bedrijf is uitgegroeid tot een plantencentrum. Naast de eigenlijke kweekactiviteiten van kwalitatieve bloemen en planten, hetgeen de hoofdactiviteit uitmaakt, richt het bedrijf zich ook op verkoop van planten en bloemen die niet zelf gekweekt of geconditioneerd worden en worden ook hieraan complementaire artikelen aangeboden zoals potten, ornamenten, decoratieartikelen, tuingerief, mest- en sproeistoffen, teelaarde, …
> Het bedrijf [P.-V.] wil rechtszekerheid verkrijgen en wil graag de bedrijfsactiviteiten, die niet allen als para-agrarisch kunnen worden beschouwd, bestendigen op de huidige locatie. Het RUP heeft tot doel om de juiste juridische bestemming te voorzien en een kader te creëren waarbinnen het bedrijf zijn activiteiten kan voortzetten en de beoogde uitbreidingen kan realiseren.”

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) hoofdzakelijk bestemd tot ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’. De hoofdtoegang en de secundaire toegang zijn gelegen in ‘woongebied met landelijk karakter’:



3.3.3.1. Ten zuidwesten en noordwesten van het plangebied bevindt zich de speciale beschermingszone van het habitatrichtlijngebied (SBZ-H) ‘Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen (BE2100017)’.

Figuur 7.8 ‘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 BE2100017 Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen’ geeft het volgende grafisch beeld weer met betrekking tot de overschrijding van de kritische depositiewaarde (hierna: KDW) in de SBZ-H ten noordwesten van het plangebied:



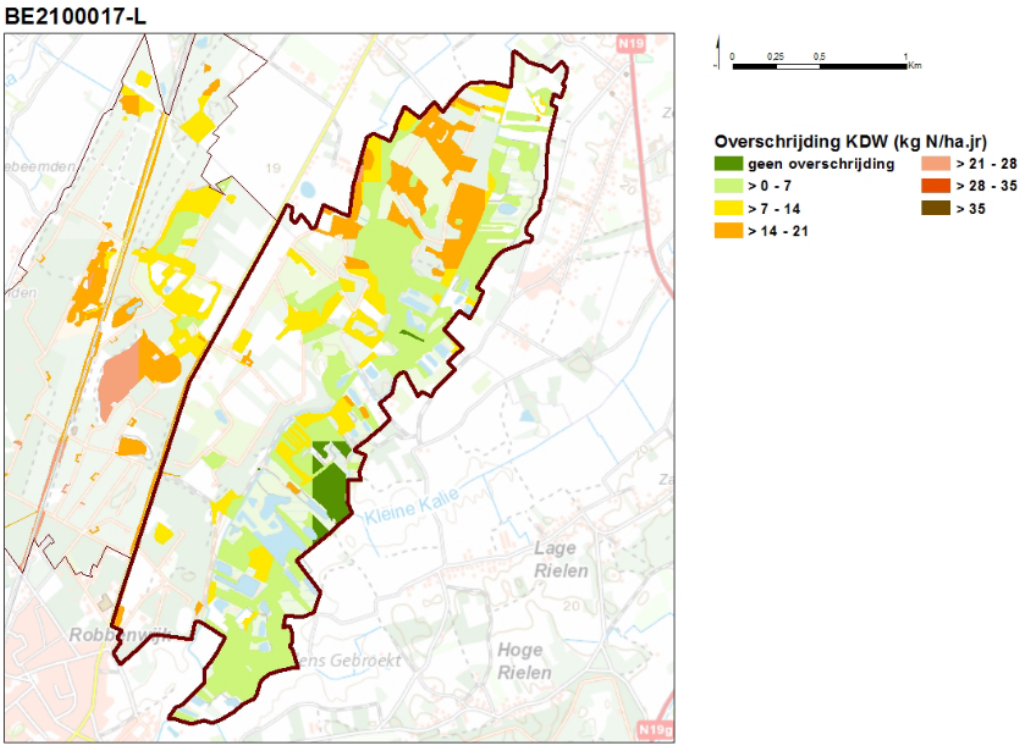
3.3.3.2. Tabel 8.2 ‘Kritische depositiewaarde (KDW), totale oppervlakte en oppervlakte in overschrijding (actueel en prognose voor 2025 en 2030) voor de actueel binnen de deelzone aanwezige habitattypen’ van de gebiedsanalyse inzake de programmatorische aanpak stikstof (hierna: PAS) geeft nog het volgende met betrekking tot de overschrijding in oppervlakte van de KDW weer:

code	naam	KDW (kg N/ ha/ jaar)	totale oppervlakte (ha)	oppervlakte in overschrijding (ha) [1]		
				2012	2025	2030
3130_aom	Oeverkruidgemeenschappen (Littorelletea)	8	10,67	10,67	10,67	10,67
3140	Kalkhoudende oligo-mesotrofe stilstaande wateren met benthische Chara spp. vegetaties	8	16,01	16,01	16,01	16,01
9120	Atlantische zuurminnende beukenbossen met Ilex en soms ook Taxus in de ondergroei	20	0,55	0,55	0,55	0,55
9190	Oude zuurminnende eikenbossen op zandvlakten met Quercus robur	15	8,40	8,40	8,40	8,40
91E0_vn	Ruigte-elzenbos (Filipendulo-Alnetum)	26	4,70	4,70	0,06	0,00
Eindtotaal			**40,33**	**40,33**	**35,68**	**35,62**

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

Figuur 13.4 ‘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 geeft het volgende grafisch beeld weer met betrekking tot de overschrijding van de KDW in de SBZ-H ten zuidwesten van het plangebied :



Tabel 13.1 '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 PAS-gebiedsanalyse 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
2310	Psammofiele heide met Calluna en Genista	15	1,35	1,35	1,35	1,35
2330	Open grasland met Corynephorus- en Agrostis-soorten op landduinen	10	0,06	0,06	0,06	0,06
2330_bu	Buntgras-verbond	10	0,39	0,39	0,39	0,39
2330_dw	Dwerghaver-verbond	10	0,63	0,63	0,63	0,63
3130	Oligotrofe tot mesotrofe stilstaande wateren	8	0,08	0,08	0,08	0,08
3130_aom	Oeverkruidgemeenschappen (Littorelletea)	8	0,71	0,71	0,71	0,71
3150	Van nature eutrofe meren met vegetatie van het type Magnopotamion of Hydrocharition	30	3,10	0,32	0,00	0,00
4010	Noord-Atlantische vochtige heide met Erica tetralix	17	0,51	0,51	0,51	0,51
4010,4030	Noord-Atlantische vochtige heide met Erica tetralix of Droge Europese heide	15	0,29	0,29	0,29	0,29
4030	Droge Europese heide	15	0,37	0,37	0,37	0,37
6230_hmo	Vochtig heischraal grasland	10	0,26	0,26	0,26	0,26
6230_hn	Droog heischraal grasland	12	0,10	0,10	0,10	0,10
6410_ve	Basenarme Molinion-graslanden, inclusief het Veldrustype	15	2,86	2,86	2,86	2,86
6430,rbbhf	Voedselrijke zoomvormende ruigten of regionaal belangrijk biotoop moerasspirearuigte met graslandkenmerken	>34	0,11	0,00	0,00	0,00
7140_meso	Basenarm tot matig basenrijk, zuur tot circum-neutraal laagveen	17	0,68	0,68	0,68	0,68
9120	Atlantische zuurminnende beukenbossen met Ilex en soms ook Taxus in de ondergroei	20	7,21	7,21	6,72	5,73
9120,gh	Atlantische zuurminnende beukenbossen met Ilex en soms ook Taxus in de ondergroei of geen habitattype uit de Habitatrichtlijn	20	0,36	0,36	0,36	0,36
9190	Oude zuurminnende eikenbossen op zandvlakten met Quercus robur	15	25,59	25,59	25,59	25,59
91E0_vm	Meso- tot oligotroof elzen- en berkenbroek	26	80,71	75,56	1,99	1,14
91E0_vn	Ruigte-elzenbos (Filipendulo-Alnetum)	26	4,01	4,00	0,00	0,00
91E0_vo	Meso- tot oligotroof elzen- en berkenbroek	26	2,52	2,52	0,00	0,00
Eindtotaal			**131,91**	**123,86**	**42,95**	**41,11**

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

”

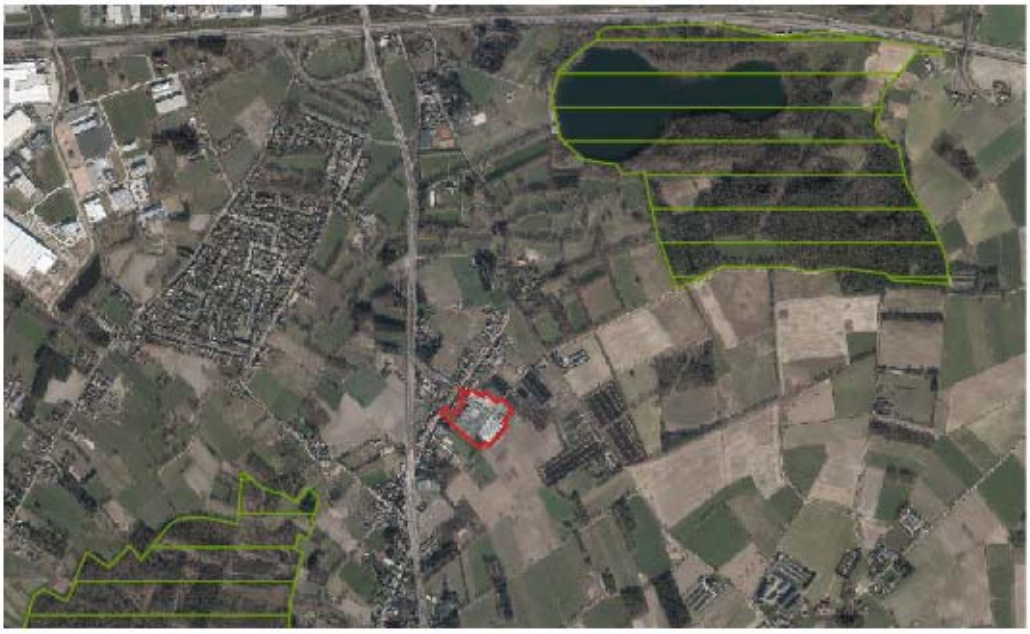
3.4. Van 3 april 2020 tot 2 juni 2020 wordt over de start- en procesnota van het gemeentelijk RUP een publieke raadpleging gehouden. Een participatiemoment vindt plaats op 21 april 2020.

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 600 m ten zuidwesten en ongeveer 900 m ten noordwesten van het plangebied (rood omrand) de SBZ-H ‘Bos- en heidegebieden en Oosten van Antwerpen’ (groen gearceerd):



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

> “Bijzondere aandachtsgebieden
> - Het plangebied is niet gelegen in VEN of IVON, noch in een Speciale Beschermingszone (SBZ).
> - Ongeveer 600 m ten zuidwesten en 900 m ten noordoosten van het plangebied bevindt zich het habitatrichtlijngebied ‘Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen (BE2100017). Een gedeelte van het habitatrichtlijngebied ten zuidenwesten van het plangebied is [aangeduid] als VEN-gebied (GEN) ‘Vallei van de Grote Kaliebeek’. Dit valt ook samen met het erkende natuurreservaat ‘Winkelsbroek - De Dongen’.
> - Bijgevoegde tabel geeft de verschillende habitattypes die behoren tot deze SBZ met de kritische drempelwaarde voor eutrofiëring en voor verzuring.

habitat-code	naam	KDW eutrofi-ering (kg N/ha/j)1	KDW verzu-ring (Zeq/ha/j)2
2310	Psammofiele heide met Calluna en Genista	15	1071
2330	Open grasland met Corynephorus- en Agrostis-soorten op landduinen	10	714
3130	Oligotrofe tot mesotrofe stilstaande wateren	8	571
3140	Wateren met kranswiervegetaties	8	571
3150	Van nature eutrofe meren met vege-tatie 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 Callitri-cho-Batrachion	> 34	> 2400

habitat-code	naam	KDW eutrofi-ering (kg N/ha/j)3	KDW verzu-ring (Zeq/ha/j)4
4010	Noord-Atlantische vochtige heide met Erica tetralix	17	1214
7150	Slenken in veengronden met vegeta-tie behorend tot het Rhynchosporion	20	1429
4030	Droge Europese heide	15	1071
6230	Soortenrijke heischrale graslanden op arme bodems	12	857
6410	Grasland met Molinia op kalkhou-dende, venige of lemige kleibodem (Molinion)	15	1071
6430	Voedselrijke, soortenrijke ruigtes langs waterlopen en boszomen	>34	>2400
6510	Laaggelegen schraal hooiland: glanshaververbond	20	1429
7140	Overgangs- en trilveen	17	1214
7150	Slenken in veengronden met vegeta-tie behorend tot het Rhynchosporion	20	1429
9120	Atlantische zuurminnende beuken-bossen met Ilex en soms ook Taxus in de ondergroei	20	1429
9160	Subatlantische en Middeneuropese wintereikenbossen of eikenhaag-beukbossen	20	1429
9190	Oude zuurminnende eikenbossen op zandvlakten met Quercus robur	15	1071
91E0	Bossen op alluviale grond met Alnion glutinosa en Fraxinus excelsior (AlnoPadion, Alnion incanae, Sali-	26	1857
habitat-code	naam	KDW eutrofi-ering (kg N/ha/j)3	KDW verzu-ring (Zeq/ha/j)4
	cion albae)		

”

3.7.3. Verder vermeldt de scopingnota:

“

Effectgroep en ingrepen	Argumentatie niet aanzienlijkheid

[…]

Verzurende / vermestende depositie (belangrijkste stikstofdepositie)	Binnen het onderzoeksgebied 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. De meest gevoelige habitattypes op vlak van eutrofiëring en verzuring is het habitattype ‘Oligotrofe tot mesotrofe stilstaande wateren (3130)’ en ‘wateren met kranswiervegetaties’ (3140). De kritische drempelwaarde voor eutrofiëring en verzuring bedraagt respectievelijk 8 kg N/ha/j en 571 Zeq/ha/j. Als input voor de ‘voortoets’ wordt uitgegaan van de verkeerstellingen (zie ook bespreking discipline lucht en discipline mobiliteit), de lengte van de oprit en de emissiefactoren (bijlage B, CAR-Vlaanderen, 2025 met snelheidsregime b, lichte voertuigen: 0352 en middelzwaar vracht:0,755 Er wordt uitgegaan van een gemiddelde situatie en pieksituatie (zie ook discipline lucht). Binnen het onderzoeksgebied wordt een lijnelement ingetekend ter hoogte van de inrit. Dit met een lengte van 50 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. Berekening stikstofemissie $$Aantal\ \frac{voertuigbewegingen}{dag} * Emissiefactor\ \frac{g\ NOx}{km} * lengte\ inrit\ (in\ km)\ \frac{km}{voertuigbewegingen} * X\ \frac{dagen}{week} * 52\ \frac{weken}{jaar} * 10^{-3} = \ldots\ \frac{kg\ NOx}{jaar}$$

Effectgroep en ingrepen	Argumentatie niet aanzienlijkheid
	Gemiddelde situatie *Lichte motorvoertuigen* $563\ \frac{voertuigbewegingen}{dag} * 0{,}352\ \frac{g\ NOx}{km} * 0{,}05\ \frac{km}{voertuigbewegingen} * 6\ \frac{dagen}{week} * 52\ \frac{weken}{jaar} * 10^{-3} = 3{,}09\ \frac{kg\ NOx}{jaar}$ *Middelzware motorvoertuigen* $13\ \frac{voertuigbewegingen}{dag} * 0{,}755\ \frac{g\ NOx}{km} * 0{,}05\ \frac{km}{voertuigbewegingen} * 6\ \frac{dagen}{week} * 52\ \frac{weken}{jaar} * 10^{-3} = 0{,}15\ \frac{kg\ NOx}{jaar}$ Dit geeft een totale stikstofemissie voor de gemiddelde situatie van 3,24 kg NOx/jaar. Situatie piekmomenten *Lichte motorvoertuigen* $1462\ \frac{voertuigbewegingen}{dag} * 0{,}352\ \frac{g\ NOx}{km} * 0{,}05\ \frac{km}{voertuigbewegingen} * 6\ \frac{dagen}{week} * 52\ \frac{weken}{jaar} * 10^{-3} = 8{,}03\ \frac{kg\ NOx}{jaar}$ *Middelzware motorvoertuigen* $13\ \frac{voertuigbewegingen}{dag} * 0{,}755\ \frac{g\ NOx}{km} * 0{,}05\ \frac{km}{voertuigbewegingen} * 6\ \frac{dagen}{week} * 52\ \frac{weken}{jaar} * 10^{-3} = 0{,}15\ \frac{kg\ NOx}{jaar}$ Dit geeft een totale stikstofemissie op piekmomenten van 8,18 kg NOx/jaar. ***Resultaat voortoets***

Effectgroep en ingrepen	Argumentatie niet aanzienlijkheid
	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. (zie resultaten voortoets in bijlage)

”

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

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

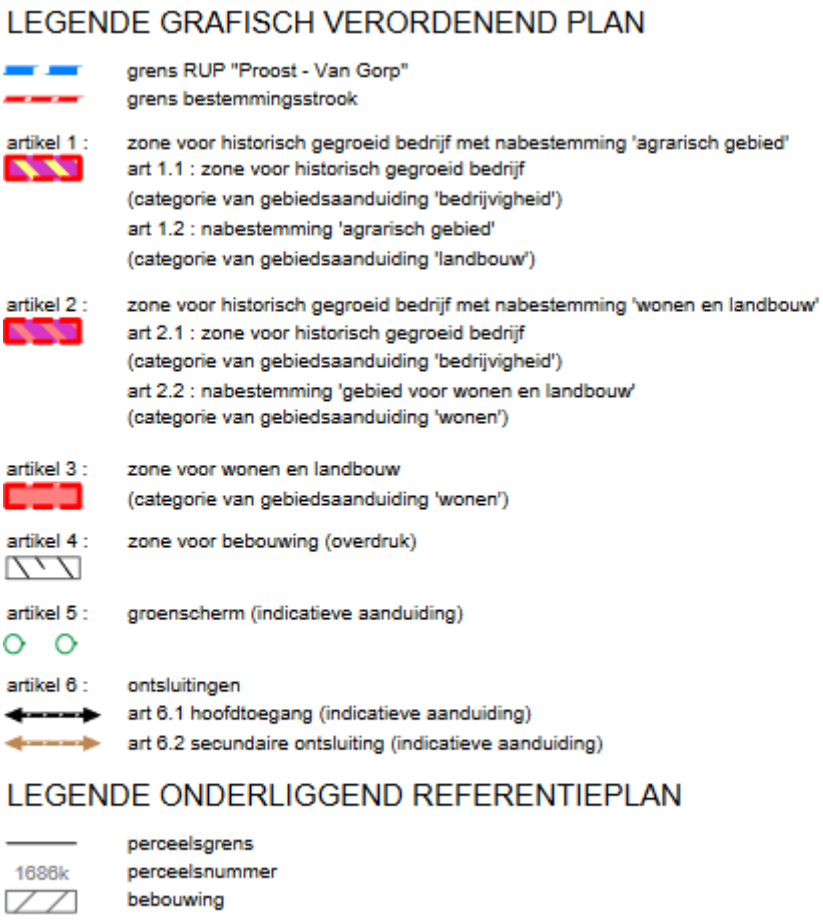
3.9. Op 4 mei 2023 verleent de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Turnhout een advies over het ontwerp van het gemeentelijk RUP.

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

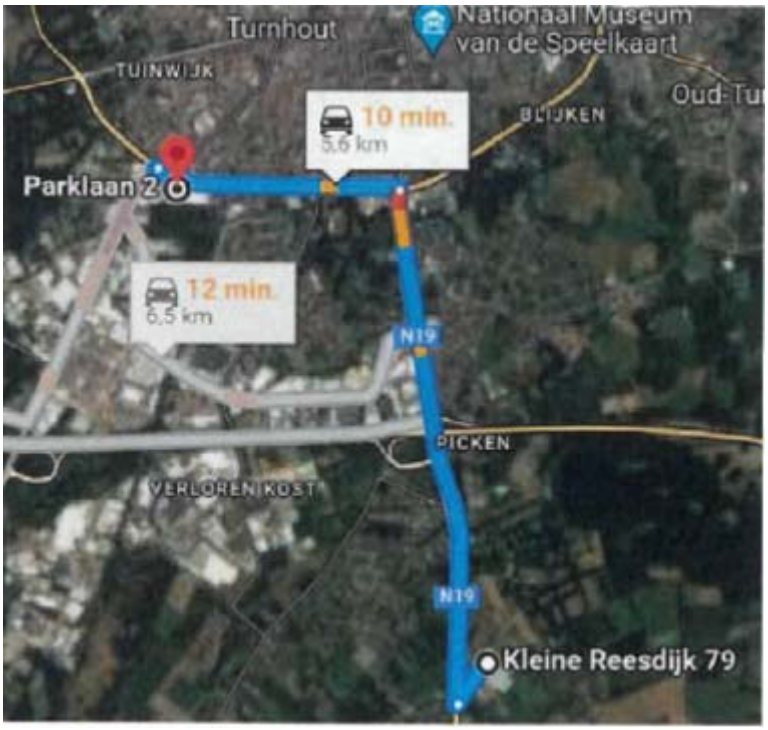
Dit is het eerste bestreden besluit. Er wordt in het Belgisch Staatsblad van 28 augustus 2023 melding van gemaakt.

3.11. Het grafisch plan van het gemeentelijk RUP Proost – Van Gorp is het volgende:

De erbij horende legende luidt:



3.12. De verzoekende partij baat aan de Parklaan 2 te Turnhout, dit is de zuidelijke ringweg rond de stad Turnhout, een vijver en tuincentrum uit en is eigenaar van een weiland in de onmiddellijke nabijheid van het plangebied van het gemeentelijk RUP. In haar verzoekschrift situeert zij haar bedrijf ten aanzien van het bedrijf van de nv P.-V., gelegen Kleine Reesdijk 79 te Turnhout (hierna: de site), als volgt:



IV. Verzoek tot tussenkomst

4.1. De nv P.-V. heeft op 16 februari 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 P.-V., zijn haar belangen bij de procedure tot nietigverklaring ervan betrokken.

Het verzoek tot tussenkomst moet dan ook worden ingewilligd.

V. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

8.1. Verzoeker voert in een derde 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), zoals naar intern recht omgezet in artikel 36*ter*, §§ 3 en 4, 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), alsook van het zorgvuldigheids- en materiëlemotiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoeker betoogt dat het gemeentelijk RUP voor een bijkomende verkeersgeneratie – en bijkomende stikstofdepositie – zorgt. 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 habitattype 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 habitattype 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 zorgt voor een beperkte bijkomende verkeersgeneratie en op zich misschien 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 de 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 in de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: 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. De verzoekende partij kan niet gevolgd worden, waar zij voorhoudt dat elke minimale bijkomende stikstofdepositie per definitie als een betekenisvolle aantasting van het SBZ is te beschouwen. Verzoekster voldoet niet aan haar 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 “binnen het onderzoeksgebied […] 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. De verzoekende partij bevestigt de 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.

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 habitatrichtlijngebied 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 tussenkomende partij betwist in haar verzoekschrift tot tussenkomst vooreerst de ontvankelijkheid van het middel voor wat het belang van de verzoekende partij betreft. De regels waarvan de verzoekende partij de schending aanvoert, en die de bescherming van het leefmilieu aanbelangen, zijn immers volledig vreemd aan de belangen waarop de verzoekende partij zich ter adstructie van de ontvankelijkheid van haar beroep beroept. De verzoekende partij licht voorts niet toe hoe artikel 6 van de habitatrichtlijn, op de schending waarvan zij zich beroept, op ondeugdelijke wijze zou zijn omgezet in nationaal recht, *quod non*. Tenslotte laat de verzoekende partij na concreet te duiden welke bepaling van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009 geschonden zou zijn, en hoe deze bepaling dan wel geschonden zou zijn. In zoverre is het middel evenzeer onontvankelijk.

Ten gronde betoogt de tussenkomende partij, in ondergeschikte orde, dat de SBZ-H ‘Vennen, heiden en Moerassen rond Turnhout (BE2100024)’ zich op een ruime afstand van meer dan 5 km (vogelvlucht) van het plangebied bevindt. De SBZ-H ‘Bos- en heidegebieden ten Oosten van Antwerpen (BE2100017)’ (hierna: de betrokken SBZ-H) bevindt zich op ongeveer 600 m ten zuidwesten en 900 m ten noordoosten van het plangebied. Op 3 juni 2022 werd een gunstig advies van de administratie Natuur en Bos (hierna: ANB) met betrekking tot de beoordeling van de impact van de stikstofdepositie verkregen. De scopingnota bevat een uitvoerige voortoets, met een uitvoerige motivering, waaruit blijkt dat een passende beoordeling niet nodig is. In een gemiddelde situatie is er sprake van 3,24kg stikstof per jaar. Volgens een *worstcase* scenario is er op piekmomenten een uitstoot van 8,18kg stikstof per jaar. In de scopingnota worden ook de verschillende habitattypes die tot de betrokken SBZ-H behoren, met de kritische drempelwaarde voor eutrofiëring en voor verzuring, weergegeven. De beoordeling houdt ook rekening met de meest gevoelige habitattypes op het vlak van eutrofiëring en verzuring, te weten het habitattype ‘Oligotrofe tot mesotrofe stilstaande wateren (3130)’ en ‘wateren met kranswiervegetaties (3140)’. Bij de beoordeling werd een vergelijking gemaakt tussen de planologische referentiesituatie en de toekomstige planologische bestemming. De verzoekende partij toont niet aan dat de nieuwe bestemming tot hogere stikstofdeposities zou leiden dan agrarisch gebied, waar veehouderijen kunnen worden toegestaan. Zelfs als de vergelijking zou worden gemaakt tussen de feitelijke referentiesituatie en het gemeentelijk RUP, wat geen vereiste toets is, is er geen enkele reden om aan te nemen dat er meer dan een minimale toename van stikstofdeposities zou zijn. Het onderzoek dat werd gevoerd, volstaat voor het planniveau.

8.4. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat de belangen van de verzoekende partij vreemd zijn aan de doelstelling van de habitatrichtlijn en van het natuurdecreet. De verzoekende partij is geen niet-gouvernementele organisatie die zich inzet voor milieubescherming, zoals bedoeld in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie nr. C-243/15 van 8 november 2016. Zij is evenmin te beschouwen als “betrokken publiek” zoals bedoeld in artikel 2,5°, van het Verdrag van Aarhus, nu zij nergens in haar

verzoekschrift aannemelijk maakt dat zij gevolgen ondervindt van, of belanghebbende is bij, de milieubesluitvorming rond de habitattoets. De verzoekende partij toont niet aan dat het middel in verband kan worden gebracht met haar maatschappelijk doel en haar specifieke economische/concurrentiële belangen. Zij verwijst in dit verband naar ’s Raads arrest nr. 250.874 van 11 juni 2021.

8.5. De tussenkomende partij stelt in haar laatste memorie dat de regels waarvan de verzoekende partij de schending aanvoert, en die de bescherming van het milieu aanbelangen, volledig vreemd zijn aan de belangen waarop zij zich beroept ter adstructie van de ontvankelijkheid van haar beroep. Bovendien behoort de vrijwaring van natuurwaarden in de SBZ’s alvast niet tot het maatschappelijk doel van de verzoekende partij.

Beoordeling

9.1. De verzoekende partij voert aan dat uit de milieuscreening niet blijkt dat schadelijke effecten van het gemeentelijk RUP voor de betrokken SBZ-H met zekerheid kunnen worden uitgesloten. Zij voert aldus op voldoende duidelijke wijze de schending aan van de door artikel 36*ter*, § 3, van het natuurdecreet gewaarborgde natuurtoets.

Als rechtstreekse marktconcurrent van de tussenkomende partij heeft de verzoekende partij er belang bij dat de tussenkomende partij de natuurtoets respecteert. Aangenomen moet worden dat de mogelijkheid van de tussenkomende partij om haar bedrijf op grond van een met schending van de natuurtoets aangenomen gemeentelijk RUP uit te baten, een nadelige invloed kan hebben op verzoeksters markt- en concurrentiepositie. Zoals de verzoekende partij aangeeft, biedt dit de tussenkomende partij een grondslag “om de[…] door haar scheefgetrokken marktwerking te bestendigen”, waardoor de verzoekende partij “(potentiële) klanten en omzet voor al haar producten [verliest]”.

De verwijzing naar ’s Raads arrest nr. 250.874 van 11 juni 2021 in de laatste memorie van de eerste verwerende partij mist pertinentie. In dit arrest wordt tot de onontvankelijkheid van het middelonderdeel besloten omdat dit “het specifieke belang dat de verzoekende partijen in hun verzoekschrift hebben laten gelden, te buiten [gaat]”. Huidig middel past daarentegen volkomen binnen hetgeen de verzoekende partij ter staving van haar belang in het verzoekschrift heeft uiteengezet.

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 36*ter*, §§ 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 de verzoekende partij dat uit de PAS-gebiedsanalyse blijkt dat er voor de betrokken SBZ-H een overschrijding van de KDW is waar te nemen (zie in dit verband randnummer 3.3.3.1 en volgende), door de tussenkomende partij en de verwerende partijen niet wordt weerlegd.

9.5. De uitgevoerde "voortoets" steunt wezenlijk op verkeerstellingen van de bestaande situatie (randnummer 3.7.3). Daardoor is het uitgevoerde onderzoek onvolledig. Er blijkt immers niet dat er rekening is gehouden met "de beoogde 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 'agrarisch 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 “[o]ngeveer 600 m ten zuidwesten en 900 m ten noordoosten van het plangebied […] zich het habitatrichtlijngebied ‘Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen (BE2100017) [bevindt]”. 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 3.7.2).

Met betrekking tot de verkeersgeneratie die het gemeentelijk RUP teweegbrengt, en de stikstofdepositie die daardoor ontstaat, vermeldt de scopingnota 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 3.7.3, *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 habitattype op vlak van eutrofiëring en verzuring binnen de betrokken SBZ-H. Aan de specifieke milieukenmerken 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 3.7.3, *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 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 ‘Proost - Van Gorp’, 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 ‘Proost - Van Gorp’ 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 de verzoekende partij.

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 vijfentwintig, 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**