RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 215.738 van 13 oktober 2011
in de zaak A. 194.845/VII-37.613.

In zake : 1. Roger LUYCKX
2. Henriette TILCKENS
3. Nelly VANDE LANNOOTE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Greg Jacobs
kantoor houdend te 1831 Diegem
De Kleetlaan 12 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk De Greef
kantoor houdend te 1731 Zellik
Noorderlaan 30
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de VZW TERLAMEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Hugo Sebreghts en Yves Loix
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 december 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 27 augustus 2009 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 9 november 2006, houdende het inwilligen van het verzoek, ingediend door de tussenkomende partij, tot wijziging

van de exploitatievoorwaarden, opgelegd in de milieuvergunning, verleend aan de VZW Terlamen bij besluiten van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 7 januari 2000 en van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking van 19 juli 2004, voor het exploiteren van een racecircuit, gelegen aan de Terlaemen 30 te Heusden-Zolder, gedeeltelijk gegrond worden verklaard, de bestreden beslissing wordt opgeheven en waarbij exploitatievoorwaarden worden gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 203.210 van 22 april 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 2 juni 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een verslag opgesteld.

De partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 september 2011.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Greg Jacobs, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Dirk De Greef, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Hugo Sebreghts, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt 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. De tussenkomende partij exploiteert een permanente omloop voor motorvoertuigen, algemeen gekend als het circuit van Zolder-Terlaemen.

4. Omtrent deze omloop wordt reeds sedert vele jaren een rechtsstrijd gevoerd, die aanleiding heeft gegeven tot meerdere arresten van de Raad van State :
- nr. 62.894 van 31 oktober 1996;
- nr. 65.694 van 27 maart 1997;
- nr. 72.423 van 12 maart 1998;
- nr. 80.018 van 29 april 1999;
- nr. 82.435 van 27 september 1999;
- nr. 83.237 van 29 oktober 1999;
- nr. 92.153 van 11 januari 2001;
- nr. 93.832 van 9 maart 2001;
- nr. 94.722 van 12 april 2001;
- nr. 121.771 van 17 juli 2003;
- nr. 150.456 van 20 oktober 2005;
- nr. 159.568 van 2 juni 2006;
- nr. 160.831 van 29 juni 2006;

- nr. 175.648 van 11 oktober 2007;
- nr. 179.957 van 21 februari 2008;
- nr. 191.922 van 26 maart 2009;
- nr. 203.210 van 22 april 2010.

5. De Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verleent op 7 januari 2000 een milieuvergunning waarvan de geldigheidstermijn loopt tot 31 december 2019. Aan die basisvergunning zijn een reeks bijzondere voorwaarden verbonden die hoofdzakelijk betrekking hebben op de bestrijding van de geluidshinder die met de vergunde activiteiten gepaard gaat. In deze vergunning wordt, wat de activiteiten betreft, het volgende onderscheid gemaakt :

* activiteiten van de A-categorie :
  wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen, alsook recreatief gebruik van motorvoertuigen of motorrijwielen
* activiteiten van de B-categorie :
  wedstrijden, test- en oefenritten met gezamenlijk vertrek met motorvoertuigen of motorrijwielen
* activiteiten van de C-categorie :
  wedstrijden (bijvoorbeeld individuele tijdritten), test- en oefenritten met motorvoertuigen of motorrijwielen, dit alles zonder gezamenlijk vertrek, alsook recreatief gebruik van motorvoertuigen of motorrijwielen
* activiteiten van de D-categorie (de zogenaamde stille activiteiten) :
  wedstrijden, test- of oefenritten met motorvoertuigen of motorrijwielen, waarbij het specifiek geluid, veroorzaakt door deze activiteiten, het achtergrondgeluid, gemeten op het vaste imissiemeetpunt op het Rustplein, niet overschrijdt.

6. Op 19 juli 2004 neemt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking een besluit waarbij enkele bijzondere voorwaarden, opgelegd in de lopende milieuvergunning, ambtshalve worden gewijzigd.

De wijziging van de betrokken voorwaarden wordt in dit besluit gemotiveerd met verwijzing naar het feit dat de exploitant in de praktijk de A-activiteiten nooit expliciet catalogeert als van regionaal belang, zodat het aangewezen is de logica van het ministerieel besluit van 7 januari 2000 om te keren en de emissienorm van 105 dB(A) steeds van toepassing te maken, tenzij het gaat om activiteiten met een internationaal karakter die als dusdanig zijn vermeld in de activiteitenkalender.

7. Uit het besluit van 7 januari 2000, samengelezen met het wijzigend besluit van 19 juli 2004, blijkt wat volgt :

- tijdens de activiteiten van categorie B of C mag de omloop uitsluitend worden gebruikt door motorvoertuigen en/of -rijwielen waarvan het geluidsdrukniveau niet hoger is dan 95dB(A);
- tijdens de activiteiten van categorie A mag voor de wedstrijden en/of activiteiten met regionaal karakter de omloop uitsluitend worden gebruikt door motorvoertuigen en/of motorrijwielen waarvan het geluidsniveau niet hoger is dan 105 dB(A). Onder wedstrijden met regionaal karakter verstaat men de wedstrijden onder de auspiciën van de Vlaamse Autosportfederatie. De vrije trainingen op donderdag worden steeds gecatalogeerd als activiteiten met regionaal karakter en moeten dus voldoen aan de norm van 105 dB(A). Een uitzondering hierop vormen de trainingen op donderdagen vóór weekends met internationale wedstrijden;
- A-activiteiten zijn enkel op bepaalde momenten toegestaan, met name op donderdagen (er gelden bepaalde uitzonderingen), tijdens een aantal weekends en op één avondtraining. Het totaal aantal A-dagen mag de 73,5 niet overschrijden. In geval van toewijzing van een wereldkampioenschap gemotoriseerde sporten wordt dit aantal opgetrokken tot 78,5;
- B-activiteiten zijn acht dagen per maand toegelaten (maar niet op donderdagen). Het totaal aantal B-dagen bedraagt maximum 96.

8. De tussenkomende partij in de voorliggende zaak stelt hiertegen een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing in. Met het arrest

nr. 159.568 van 2 juni 2006 wordt het beroep tot nietigverklaring wegens laattijdigheid verworpen.

9. Op 25 augustus 2004 neemt de verwerende partij een besluit waarbij de vergunningsvoorwaarden voor de exploitatie van het betrokken circuit opnieuw ambtshalve worden gewijzigd.

10. Tegen dit besluit van 25 augustus 2004 stelt de eerste verzoeker, omwonende van het circuit, een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing in bij de Raad van State.

Bij arrest nr. 150.456 van 20 oktober 2005 wordt dit besluit door de Raad van State vernietigd. Eén van de aangevoerde middelen wordt kennelijk gegrond bevonden.

11. De verwerende partij heft op 9 november 2005 het ministerieel besluit van 19 juli 2004 op. Bij arrest nr. 175.648 van 11 oktober 2007 wordt dit besluit van 9 november 2005 op zijn beurt vernietigd.

12. Op 7 augustus 2006 dient de tussenkomende partij een aanvraag in om de exploitatievoorwaarden te wijzigen.

Met een beslissing van de bestendige deputatie van de provincie Limburg van 9 november 2006 worden de vergunningsvoorwaarden gewijzigd zoals gevraagd door de tussenkomende partij.

13. Tegen dit deputatiebesluit worden verschillende beroepen ingediend bij de Vlaamse minister van Leefmilieu.

14. Op 12 juni 2007 neemt de verwerende partij een besluit waarbij deze beroepen ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing integraal wordt bevestigd.

Dit besluit wordt evenwel opnieuw door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 191.922 van 26 maart 2009.

In dit arrest wordt het volgende overwogen :

> "Bij een verzoek van de exploitant om de geldende vergunningsvoorwaarden te wijzigen, moet de bevoegde overheid onderzoeken of de hinder die zou worden veroorzaakt door de wijziging van de vergunningsvoorwaarden binnen aanvaardbare perken blijft. De beslissing waarbij uitspraak wordt gedaan over dergelijk verzoek van de exploitant moet op dat punt ook afdoende gemotiveerd zijn. Een milieuhygiënische beoordeling van een vergunningsaanvraag impliceert dat de vergunningverlenende overheid, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu onderzoekt en dat ze, rekening houdend met de precieze bevindingen van dat onderzoek, de passende eindconclusies trekt.
>
> (...)
>
> De beweerde onduidelijkheid van de te wijzigen vergunningsvoorwaarden en de nood aan rechtszekerheid zijn geen voldoende motief om de bestreden beslissing te schragen. Het bestreden besluit bevat immers geen milieuhygiënisch motief en uit niets blijkt dat de toename van de hinder voor de omwonenden, waarop de nadruk werd gelegd in de diverse bezwaren en beroepschriften, bij de beoordeling van het verzoek tot wijziging van de vergunningsvoorwaarden werd betrokken. (...)".

15. Na dit vernietigingsarrest wordt de beroepsprocedure hernomen en wordt op 27 augustus 2009 de thans bestreden beslissing genomen.

Ingevolge de bestreden beslissing gelden thans de volgende voorwaarden :

- de A-activiteiten zijn enkel toegelaten van 1 maart tot en met 31 oktober, met uitzondering van één donderdag in de winterperiode en één activiteitsdag tijdens de periode van 1 november tot en met februari. De A-activiteiten zijn toegestaan elke donderdag (er gelden bepaalde uitzonderingen), tijdens een aantal weekends en op één avondtraining. Het totaal aantal A-dagen mag de 60,5 niet overschrijden. In geval van toewijzing van een wereldkampioenschap gemotoriseerde sporten wordt dit aantal opgetrokken tot 65,5;
- de B-activiteiten zijn enkel toegelaten op maximum negen dagen per maand en er moet rekening worden gehouden met de beperkingen omschreven onder de

A-activiteiten. Het totaal aantal B-dagen bedraagt maximum 108;

- de voorwaarde dat er voor de activiteiten van categorie A een geluidsbeperking geldt van 105 dB(A) wordt geschrapt.

16. Deze voorwaarden worden in het bestreden besluit als volgt gemotiveerd :

"Overwegende dat in het ministerieel besluit van 19 juli 2004 de voorwaarden zoals opgelegd in het ministerieel besluit van 7 januari 2000 ambtshalve werden aangevuld met: de vrije trainingen op donderdag worden steeds gecatalogeerd als activiteiten met regionaal karakter en moeten dus voldoen aan hoger vermelde norm van 105 dB(A) met uitzondering van de trainingen op donderdagen vóór weekends met internationale wedstrijden;

Overwegende dat in een schrijven van de afdeling Milieu-inspectie aan de deputatie van 10 juli 2008 is gesteld dat deze bepaling in het besluit van 19 juli 2004 verre van duidelijk is en interpretatiemogelijkheden toelaat waardoor een correcte handhaving onmogelijk is; dat namelijk het begrip 'vrije trainingen' nergens gedefinieerd is en ook het begrip 'regionaal karakter' opnieuw vatbaar wordt voor discussie door het arrest van de Raad van State waarbij het ministerieel besluit van 12 juni 2007 geschorst wordt (nu ondertussen vernietigd);

Overwegende dat vóór 2004 de regionale kampioenschappen op B-dagen werden georganiseerd en niet op A-dagen; dat evenwel bleek dat de norm van 95 dB(A), die geldt op B-dagen, met de jaren moeilijker haalbaar werd en er meer auto's uit de piste werden gehaald dan sportief aanvaardbaar; dat daarom vanaf 2005 tot en met 2008 deze regionale wedstrijden op A-dagen werden verplaatst met een norm van 105 dB(A); dat in 2009 de Historic Cup onttrokken werd aan de regionale VAS (Vlaamse Autosportfederatie) en naar de RACB (Royal Automobile Club of Belgium) getransfereerd werd; dat met ingang van 2010 de regionale kampioenschappen op circuit door de RACB worden opgeschort; dat dit betekent dat de begrippen regionaal en bovenregionaal zonder voorwerp vallen en tevens ook de norm van 105 dB(A); dat dit betekent dat alle A-activiteiten per definitie internationaal zijn; dat op donderdagen voorbehouden aan autosport, enkel houders van een RACB-licentie of licentiehouders van een andere nationaliteit nog kunnen rijden;

(...)

Overwegende dat deze donderdagen exclusief worden verhuurd aan promotoren, waardoor sowieso niet zomaar iedereen mag komen trainen; dat niemand zonder een licentie wordt toegelaten; dat het begrip 'vrije trainingen op donderdagen' bijgevolg relatief is;

(...)

Overwegende dat het begrip 'vrije trainingen' in de gemotoriseerde sporten normaal slaat op een testsessie die tijdens het weekend wordt georganiseerd; dat deze dient voor de topkampioenschappen om de laatste afstellingen te doen, specifiek aangepast aan de omstandigheden van de dag vooraleer aan de

kwalificaties moet beginnen die de startopstellingen bepalen; dat het begrip 'vrije trainingen' in de vergunning van 19 juli 2004 van een heel andere aard is en aldus voor verwarring zorgt;

Overwegende dat uit de praktijk bleek dat de deelnemerslijsten van deze 'vrije trainingen' op donderdag bestaan uit 27 % piloten die beantwoorden aan het begrip regionaal en 73% bovenregionaal; dat deze donderdagen dus maar voor een klein gedeelte bezocht worden door regionale teams; dat dit steeds zo is geweest;

Overwegende dat er naast het trainen ook competitiedagen worden georganiseerd op donderdagen;

Overwegende dat uit de klachtenlijn blijkt dat er weinig klachten worden ingediend over de trainingsdagen op donderdag; dat ook in de verslagen van de informatievergadering Commissie Terlamen, die 4 maal per jaar doorgaat, klachten over de donderdagen slechts af en toe ter sprake komen;

Overwegende dat het dus aangewezen is om de activiteiten op donderdag beter te bepalen en een evenwicht te zoeken tussen de belangen van de omwonenden en deze van het circuit; dat vooral in een bepaalde periode, wanneer de wedstrijden worden georganiseerd, de A-activiteit op donderdag onontbeerlijk is om de leefbaarheid van de omloop te kunnen garanderen; dat als compensatie hiervan voor de omwonenden er geen A-activiteit zal plaatsvinden op de donderdagen van 1 november tot eind februari met uitzondering van één donderdag; dat in deze periode er op de donderdagen enkel B-activiteiten worden toegelaten met een geluidsbeperking van 95 dB(A); dat hierdoor het aantal B-dagen zal toenemen;

Overwegende dat hierdoor het aantal A-dagen zal afnemen; dat namelijk bij ministerieel besluit van 7 januari 2000 het aantal A-dagen beperkt was tot 73,5 dagen (of 78,5 in geval van toewijzing van een wereldkampioenschap); dat bij besluit van 19 juli 2004 dit aantal niet werd gewijzigd; dat door het huidig voorstel, namelijk het beperken van het aantal donderdagen met A-activiteiten, het totaal aantal A-dagen terug wordt gebracht tot 60,5 dagen (of 65,5 in geval van toewijzing van een wereldkampioenschap);

(...)".

17. Met betrekking tot één van de voorwaarden wordt in het bestreden besluit het volgende gesteld :

"Dat bijgevolg niet kan gesteld worden dat het geluidsvolume op jaarbasis door deze wijziging zal toenemen maar integendeel er is hierdoor geen verhoging van het totale geluidsniveau: immers vanuit milieuhygiënisch oogpunt is dit een significante vermindering".

IV. De ontvankelijkheid

Standpunten van de partijen

18. De verwerende partij stelt dat de verzoekende partijen niet beschikken over het vereiste belang. De bestreden beslissing zou immers niet "rechtsverlenend" zijn ten aanzien van de verzoekende partijen. Dezen zouden bovendien niet aantonen dat het bestaande beschermingsniveau zal worden aangetast. Zij wijst er voorts op dat in het arrest nr. 203.210 van 22 april 2010 werd geoordeeld dat er geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel is voor de verzoekende partijen en dat er geen bewijs voorligt van een toename van de geluidsoverlast, hoewel dit het enige nadeel is waarop de verzoekende partijen zich beroepen. Ten slotte trekken zij het actueel karakter van het belang in twijfel, omdat de verzoekende partijen geen verzoek tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid hebben ingediend.

19. De tussenkomende partij werpt een exceptie van laattijdigheid op. De beroepstermijn gaat immers in vanaf de datum van de individuele betekening van de beslissing of, voor derden, na het verstrijken van de termijn van aanplakking. De beroepstermijn voor de eerste en de tweede verzoekende partij ging volgens de tussenkomende partij in op 3 september 2009, zodat het annulatieberoep dat pas op 7 december 2009 werd ingediend, laattijdig is. Ter ondersteuning van haar betoog verwijst de tussenkomende partij naar het arrest van de Raad van State nr. 178.896 van 24 januari 2009, en wijst zij op het feit dat ook de raadsman van de verzoekende partijen de bestreden beslissing persoonlijk kreeg betekend.

Met betrekking tot de derde verzoekende partij stelt de tussenkomende partij dat deze nooit in een eerdere procedure voor de Raad optrad en als het ware werd "achter de hand gehouden" om kunstmatig de beroepstermijn met 30 dagen te verlengen. Zij betoogt dat derden belanghebbenden de kennisname van de bestreden beslissing niet bewust mogen uitstellen en wijst in dat verband naar het arrest van de Raad van State nr. 178.548 van 15 januari 2008. Van de

derde verzoekende partij kan volgens haar niet worden aangenomen dat zij geen kennis kreeg van de bestreden beslissing vóór het verstrijken van de termijn van aanplakking.

Ten aanzien van de derde verzoekende partij voegt de tussenkomende partij in haar laatste memorie nog toe dat het bewust uitstellen van de kennisname van de bestreden beslissing, en daarmee van de verjaringstermijn van zestig dagen, de rechtszekerheid niet ten goede komt en strijdt met "de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap".

20. In de laatste memorie voegt de verwerende partij nog toe dat de derde verzoekende partij haar mogelijkheid tot het instellen van een georganiseerd administratief beroep niet heeft uitgeput, en dat het beroep, gelet op het karakter van openbare orde van de regels voor het georganiseerd beroep, in haar hoofde bijgevolg niet ontvankelijk is.

Beoordeling

21. De loutere omstandigheid dat de bestreden beslissing niet rechtsverlenend zou zijn ten aanzien van de verzoekende partijen neemt niet weg dat deze mogelijk een nadelige invloed ervan kunnen ondergaan. Of dit ook werkelijk zo is, hangt samen met de beoordeling van de grond van de zaak.

De bestreden beslissing werd op 31 augustus 2009 met een aangetekend schrijven aan de eerste en de tweede verzoekende partij ter kennis gebracht. Het annulatieberoep ingesteld op 7 december 2009 is in hoofde van de eerste en de tweede verzoekende partij ingediend buiten de termijn van 60 dagen bepaald in artikel 4 van het algemeen procedurereglement en is bijgevolg in hunnen hoofde laattijdig en bijgevolg onontvankelijk.

Aan de derde verzoekende partij, hierna verzoekster genoemd, werd de bestreden beslissing niet ter kennis gebracht. Als derde belanghebbende moest zij dus voortgaan op de aanplakking. Uit een stuk van de verzoekster blijkt dat de aanplakking plaatsvond vanaf 8 september 2009 tot 8 oktober 2009. Vermits de beroepstermijn ingaat na de aanplakkingstermijn is het beroep van de verzoekster niet laattijdig. De tussenkomende partij toont niet op overtuigende wijze aan dat de verzoekster eerder kennis had van de bestreden beslissing. De tussenkomende partij slaagt er niet in om op een sluitende wijze te bewijzen dat de derde verzoekster eerder kennis had van de bestreden beslissing. Daarvoor schuilen er in de uiteenzetting van de tussenkomende partij te veel hypothesen, eventualiteiten, veronderstellingen en interpretaties die, ook al lijken ze misschien aannemelijk, niet noodzakelijk met de werkelijkheid stroken.

De exceptie van de tussenkomende partij is bijgevolg niet gegrond.

Aangezien niet is aangetoond dat de verzoekster kennis had van de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 9 november 2006, is de in de laatste memorie van de tussenkomende partij opgeworpen exceptie in verband met het "talmen" van de derde verzoekster evenmin gegrond.

Bovendien moet een verzoekende partij in beginsel niet zelf een administratief beroep hebben ingesteld om een ontvankelijk annulatieberoep te kunnen instellen. Het volstaat dat de bestreden beslissing in laatste administratieve aanleg is genomen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunten van de partijen

22. De verzoekster steunt een eerste middel op de schending van artikel 1.2.1. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet) en de "daarin vervatte

algemene beginselen inzake milieubeleid in het bijzonder het standstill-beginsel en het voorzorgsbeginsel", op de schending van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, en van artikel 23 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees verdrag ter bescherming van de rechten van de mens (EVRM), en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Kort samengevat houdt het middel in dat de bestreden beslissing tot een aanzienlijke toename van de geluidshinder zal leiden, aangezien de exploitant tijdens veel meer activiteitendagen niet meer zal gehouden zijn om enige geluidsbeperking te respecteren en hij bovendien ook bijkomende activiteiten zal kunnen organiseren met geluidshinder. Het bestreden besluit laat immers toe om elke donderdag "A-activiteiten" te organiseren zonder enige geluidsbeperking. De verzoekster stelt dus een achteruitgang vast in vergelijking met de voorwaarden die golden onder de ministeriële besluiten van 7 januari 2000 en 19 juli 2004, vermits er met die besluiten voor wat betreft de donderdagen wel geluidsbeperkingen golden, met een beperkte uitzondering voor trainingen op donderdagen vóór weekends met internationale wedstrijden. De voorgestelde milderende maatregelen leiden volgens de verzoekster in de praktijk helemaal niet tot een reële en effectieve vermindering van de geluidsoverlast. De beweringen van de exploitant werden volgens haar zonder enige controle overgenomen ter motivering van de bestreden beslissing.

23. In de memorie van antwoord overloopt de verwerende partij de wijzigingsbepalingen van de bestreden beslissing uitgebreid en punt voor punt, en besluit zij "dat er geen enkele sprake is van een verzwaring van de last voor de omwonenden".

Een absolute toepassing van het standstill-principe leidt er volgens de verwerende partij toe dat de overheid wordt verlamd, hetgeen volgens haar een ongrondwettige interpretatie vormt van het milieubeleidsdecreet.

24. De tussenkomende partij stelt vooreerst dat de bestreden beslissing een individueel karakter heeft en geen reglementair besluit vormt. Zij betwist eveneens uitvoerig dat de bestreden beslissing leidt tot een afbouw van het beschermingsniveau, onder meer aan de hand van een schematische vergelijking van de vergunningen die op 7 januari 2000 en 19 juli 2004 werden afgeleverd met de vergunning in de thans bestreden beslissing. Ook zij stelt dat het standstill-beginsel geen absoluut afdwingbare norm vormt. Wat de schending van artikel 8 van het EVRM betreft, werpt de tussenkomende partij als exceptie op dat het middel op dit punt niet wordt toegelicht en bijgevolg onontvankelijk is.

25. De verzoekster argumenteert in haar memorie van wederantwoord dat er in werkelijkheid geen effectieve vermindering is van de geluidshinder tijdens de wintermaanden, aangezien er in die periode tijdens de voorbije jaren geen lawaaierige activiteiten plaatsvonden. Volgens haar vormt de afschaffing van de A-activiteiten op donderdagen een aantasting van het beschermingsniveau, "nu net de afschaffing van deze donderdagen gecompenseerd (wordt) door extra B-activiteiten (van 96 naar 108 dagen) over het gehele jaar en de afschaffing van de geluidsbeperking voor A-activiteiten op de donderdagen tijdens het wedstrijdseizoen".

26. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat het aanstellen van een deskundige enkel dient om de niet vervulde bewijslast in hoofde van de verzoekster op te vangen.

27. De verzoekster voegt in haar laatste memorie toe dat zij zich niet kan vinden in een interpretatie waarbij de wettigheidstoets van een bestreden beslissing beperkt wordt tot een formalistische beoordeling van de voorwaarden en de motieven die in de bestreden beslissing worden uitgedrukt, zonder dat wordt nagegaan wat de impact is van de voorgestelde milieuvergunningsvoorwaarden en de aangehaalde motieven op de feitelijke toestand. Zij merkt voorts op dat de bestreden beslissing als compenserende maatregel voorstelt dat er niet mag geëxploiteerd worden (althans wat de lawaaierige A-activiteiten betreft) gedurende een periode waarin er in de ganse geschiedenis van het circuit nooit lawaaierige

activiteiten plaats vonden. Volgens de verzoekster moet men de vergunningsvoorwaarden beoordelen rekening houdend met het effect daarvan op de feitelijke toestand en op de bescherming van mens en leefmilieu. Het is immers de essentie van een milieuvergunning en van de daarin vervatte voorwaarden dat zij er kunnen toe bijdragen dat de exploitatie van de hinderlijke inirchting de bescherming van het leefmilieu en van de leefomgeving niet in het gedrang brengt, en dat laatste is een pure feitenkwestie die geval per geval dient te worden beoordeeld rekening houdende met de feitelijke en plaatselijke toestand. De verzoekster stelt dat het niet nodig is een gerechtsdeskundige aan te stellen om tot de conclusie te komen dat er bij gebreke aan effectieve en afdoende compenserende maatregelen sprake is van een toename van de geluidshinder op jaarbasis. Volgens haar is de beslissing kennelijk onredelijk en onevenredig door een zogezegde compenserende strengere voorwaarde op te leggen tijdens de winter, goed wetende dat er in die periode geen activiteiten mogelijk zijn en dat elke vorm van compensatie dode letter zal blijven. Als zou worden aangenomen dat de vergunningverlenende overheid zich niet bewust was van het feit dat de door haar voorgestelde maatregel inhoudsloos was, gaat de bestreden beslissing niet uit van een zorgvuldige beoordeling van de feitelijke gegevens van het dossier. Zij meent dat de aanstelling van een deskundige overbodig is omdat deze enkel "zwart op wit" zou kunnen bevestigen dat de kritiek van de verzoekende partijen, dat er sprake is van het verder afbouwen van het beschermingsniveau van de omwonenden, wel degelijk gegrond is zodat de bestreden beslissing moet worden vernietigd.

Beoordeling

28. Ter beoordeling van de gegrondheid van het middel dient het regime dat gold voordat de bestreden beslissing werd genomen te worden vergeleken met dit gecreëerd door de bestreden beslissing. Er dient te worden nagegaan of de verleende vergunning aanleiding kan geven tot een afname van het beschermingsniveau, en niet de feitelijke aanwending van de vergunning. Het is voor de Raad van State overigens niet mogelijk te beoordelen wat er feitelijk ter plaatse gebeurt en of dat een vermindering van het beschermingsniveau inhoudt.

Op de discussie of en in welke mate er tijdens de wintermaanden de facto wedstrijden plaatsvonden of plaatsvinden moet dan ook niet worden ingegaan. Op basis van een concrete vergelijking kan worden nagegaan of er globaal gezien een toename is van de geluidshinder en of er dus een achteruitgang is van het beschermingsniveau. Als er globaal gezien geen toename zou zijn van de geluidshinder en dus geen achteruitgang van het beschermingsniveau, valt de premisse, waarop het middel steunt, weg.

Bij het doorvoeren van de vergelijking tussen de situatie die ontstaan is ingevolge de bestreden beslissing en de situatie die voordien bestond dient men uit te gaan van wat vergund is en van de vergunningsvoorwaarden, niet van de feitelijke aanwending van de vergunningen. Als een vergunning toelaat om in de winterperiode activiteiten op de omloop te laten plaatsvinden moet dat het uitgangspunt van de vergelijking zijn, niet de eventuele feitelijke omstandigheid dat er tijdens de winterperiode nauwelijks activiteiten op de omloop plaatsvinden. De Raad van State dient te beoordelen of een vergunning eventueel leidt tot een vermindering van het beschermingsniveau, niet of er op feitelijk vlak een verslechtering van de situatie is of zou kunnen zijn. De discussie of en in welke mate er tijdens de winterperiode A-activiteiten plaatsvonden is dan ook irrelevant.

Het regime dat gold vóór het nemen van de bestreden beslissing werd bepaald door de basisvergunning van 7 januari 2000 zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 19 juli 2004. De beslissingen van 25 augustus 2004, 9 november 2005, en 12 juni 2007, die alle een impact hadden op de exploitatievoorwaarden, zijn ondertussen uit de rechtsorde verdwenen.

Uit het basisbesluit van 7 januari 2000, samengelezen met het wijzigend besluit van 19 juli 2004, blijkt wat volgt :

- tijdens de activiteiten van categorie B of C mag de omloop uitsluitend worden gebruikt door motorvoertuigen en/of -rijwielen waarvan het geluidsdrukniveau niet hoger is dan 95dB(A);
- tijdens de activiteiten van categorie A mag voor de wedstrijden en/of activiteiten met regionaal karakter de omloop uitsluitend worden gebruikt door motorvoertuigen en/of motorrijwielen waarvan het geluidsniveau niet hoger is dan 105 dB(A). Onder wedstrijden met regionaal karakter verstaat men de wedstrijden onder de auspiciën van de Vlaamse Autosportfederatie. De vrije trainingen op donderdag worden steeds gecatalogeerd als activiteiten met regionaal karakter en moeten dus voldoen aan de norm van 105 dB(A). Een uitzondering hierop vormen de trainingen op donderdagen vóór weekends met internationale wedstrijden;
- A-activiteiten zijn enkel op bepaalde momenten toegestaan, namelijk op donderdagen (er gelden bepaalde uitzonderingen), tijdens een aantal weekends en op één avondtraining. Het totaal aantal A-dagen mag de 73,5 niet overschrijden. In geval van toewijzing van een wereldkampioenschap gemotoriseerde sporten wordt dit aantal opgetrokken tot 78,5;
- B-activiteiten zijn acht dagen per maand toegelaten (maar niet op donderdagen). Het totaal aantal B-dagen bedraagt maximum 96.

Ingevolge de thans bestreden beslissing gelden volgende voorwaarden :

- de A-activiteiten zijn enkel toegelaten van 1 maart tot 31 oktober, met uitzondering van één donderdag in de winterperiode en één activiteitsdag tijdens de periode van 1 november tot en met februari. De A-activiteiten zijn toegestaan elke donderdag (er gelden bepaalde uitzonderingen), tijdens een aantal weekends en op één avondtraining. Het totaal aantal A-dagen mag de 60,5 niet overschrijden. In geval van toewijzing van een wereldkampioenschap gemotoriseerde sporten wordt dit aantal opgetrokken tot 65,5;
- de B-activiteiten zijn enkel toegelaten op maximum negen dagen per maand en er moet rekening worden gehouden met de beperkingen omschreven onder de A-activiteiten. Het totaal aantal B-dagen bedraagt maximum 108;
- de voorwaarde dat er voor de activiteiten van categorie A een geluidsbeperking

geldt van 105 dB(A) wordt geschrapt.

Samengevat komen de nieuwe voorwaarden er dus op neer dat voor alle wedstrijden van categorie A geen geluidsnorm (van 105 dB(A)) meer geldt. Voordien gold voor wedstrijden met regionaal karakter en vrije trainingen wél een geluidsnorm van 105 dB(A). Als compensatie wordt het aantal A-dagen gereduceerd van 73,5 naar 60,5 dagen, en deze A-dagen mogen, behoudens enkele uitzonderingen, niet in de winterperiode vallen. Het aantal B-dagen, waarbij een geluidsbeperking geldt van 95 dB(A), wordt opgetrokken van 96 naar 108.

De kritieken en de discussie tussen de partijen hebben een dermate technische inslag dat de Raad van State zich daarover niet zonder deskundige bijstand kan uitspreken. De vraag of er een afname is van het beschermingsniveau, is immers een geluidstechnische kwestie, waarvoor het aangewezen is het advies van een deskundige in te winnen.

BESLISSING

1. Het beroep is onontvankelijk in hoofde van de eerste en de tweede verzoekende partij.

2. De debatten worden heropend.

3. De Heer Hugo Verhas, wonende in de Gasthuisstraat 32 te 9200 Dendermonde, wordt aangesteld tot deskundige, met als opdracht:

Met inachtneming van de artikelen 20 tot 25 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Na kennis te hebben genomen van het administratief dossier, de aan de tussenkomende partij verleende exploitatie- en milieuvergunningen en na lezing van de nog steeds geldende milieuvergunningen en -voorwaarden een

beredeneerd en gemotiveerd advies te verlenen over de vraag of er, ingevolge het bestreden ministerieel besluit van 27 augustus 2009, op technisch en theoretisch vlak, een afname of een toename is van het beschermingsniveau op het vlak van de geluidshinder in vergelijking met het regime dat bestond vóór dit van het thans bestreden ministerieel besluit, de partijen hieromtrent te horen en op hun dienstige vragen te antwoorden.

Dit alles ter griffie neer te leggen, binnen zes maanden na aanvaarding van de opdracht, in een beëdigd en met redenen omkleed verslag waarin de opmerkingen van de partijen op het hun in prelectuur medegedeeld verslag worden besproken.

4. Het door de auditeur-generaal aan te wijzen lid van het auditoraat wordt gelast met een aanvullend onderzoek na kennisname van het deskundig verslag.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien oktober tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Luc Hellin**