

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.726 van 12 februari 2026
in de zaak A. 241.245/VII-42.400**

In zake : het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. G.I.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt en Fien De Corte
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de VZW NATUURPUNT BEHEER
3. G.K.

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 16 februari 2024, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2324-0345 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 11 januari 2024 in de zaak 2223-RvVb-0468-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
7 maart 2024.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 29 mei 2025 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 januari 2026.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Angelique Van de Meirssche, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Vanessa McClelland, die *loco* advocaten Peter De Smedt en Fien De Corte verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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. De deputatie van de provincieraad van Antwerpen verleent aan de vzw Moto-Club Lille een omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd voor het stellen van stedenbouwkundige handelingen en de exploitatie van ingedeelde activiteiten en inrichtingen, in het kader van de uitbating van een motorcrossterrein te Lille. Onder meer de verwerende partijen stellen hiertegen bestuurlijk beroep in.

3.2. Met een beslissing van 15 december 2022 verklaart de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving, het bestuurlijk beroep deels gegrond, en verleent de omgevingsvergunning voor een termijn van zeven jaar.

3.3. De verwerende partijen stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een beroep in tot vernietiging van de beslissing van 15 december 2022.

3.4. Met het bestreden arrest vernietigt de RvVb de beslissing van 15 december 2022, stelt hij zijn arrest in de plaats van de nieuw te nemen beslissing, en weigert de omgevingsvergunning.

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 5.32.10.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II), artikel 37, § 2, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC), de artikelen 64, 72 en 73, § 1, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de

omgevingsvergunning' (hierna: omgevingsvergunningsdecreet), artikel 149 van de Grondwet en de rechterlijke motiveringsplicht.

5. In het eerste onderdeel van het middel komt zij op tegen de beslissing van het bestreden arrest tot gegrondverklaring van het middel waarin de verwerende partijen hebben aangevoerd dat de bestreden vergunningsbeslissing toepassing maakt van artikel 5.32.10.1, § 3, van Vlarem II, terwijl deze bepaling buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijdigheid met het *standstill*-beginsel van artikel 1.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM), en dat een remediëring op het niveau van de vergunningverlening niet mogelijk is. Het bestreden arrest steunt die beslissing op volgende redenen:

“3.1.

Er bestaat geen discussie over het feit dat het voorwerp van de aanvraag een inrichting is bedoeld onder subrubriek 32.9 van de indelingslijst bij VLAREM II (omlopen voor wedstrijden, test- en oefenritten, of test- en oefenvaarten, met motorvoertuigen of motorvaartuigen, met verbrandingsmotor).

Ook blijkt duidelijk uit de bestreden beslissing dat de omloop niet voldoet aan de geluidsnormen bedoeld in hoofdstuk 4.5 van VLAREM II:

‘Evenwel dient uit de uitgevoerde geluidsmetingen te worden vastgesteld dat de activiteit niet in overeenstemming is met de milieukwaliteitsdoelstellingen voor een bestaande noch nieuwe inrichting.’

De [minister] maakt bij haar beoordeling dan ook om die reden gebruik van de hiervoor vermelde paragraaf 3 van artikel 5.32.10.1 VLAREM II. Dit blijkt uit het navolgende citaat uit de bestreden beslissing [...]:

‘Geluid en trillingen

[...]

Specifieke toepassing

[...]

Volgens artikel 5.32.10.1 van titel II van het VLAREM zijn, tenzij anders vermeld in de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting, de geluidsnormen bedoeld in hoofdstuk 4.5 van titel II van het VLAREM niet van toepassing. De exploitant dient wel de nodige maatregelen te treffen om de geluidsproductie aan de bron en geluidsoverdracht naar de omgeving toe te beperken en vermeldt deze in een register. Ook de controle en de wijze van controle op de maatregelen wordt in het register vermeld.’

3.2.

De [RvVb] is van oordeel dat het nu voorliggende dossier vergelijkbaar is met de zaak waarover de Raad van State zich heeft uitgesproken in zijn arrest [nr. 249.746] van 8 februari 2021. Ook nu gaat het immers over onder meer het verder exploiteren van een omloop voor wedstrijden met motorvoertuigen in gewestplanbestemming dagrecreatie.

Hoewel [de minister] blijkens de bestreden beslissing op de hoogte is van het bestaan van het vermelde arrest, was het niet aan haar om als orgaan van actief bestuur de betrokken bepaling buiten toepassing te laten. De Raad van State heeft artikel 5.32.10.1, § 3 van VLAREM II immers niet vernietigd en die bepaling is nog steeds in de rechtsorde aanwezig. Wel moet worden vastgesteld dat de Raad van State op algemene wijze heeft geoordeeld dat artikel 5.32.10.1, § 3 VLAREM II het in artikel 1.2.1, § 2 DABM opgenomen *standstill*-beginsel schendt en buiten toepassing moet worden gelaten. De [RvVb] sluit zich aan bij de overwegingen van de Raad van State en de conclusie die eruit voortvloeit.

Uit de bestreden beslissing blijkt verder dat de [minister] een verkeerde lezing geeft aan het arrest van de Raad van State. De vastgestelde onwettigheid van artikel 5.32.10.1, § 3 van VLAREM II moet worden hersteld middels een nieuw reglementair besluit van de Vlaamse regering. Bij het aannemen van dit nieuw besluit moet een vergelijking gebeuren tussen de situatie van de grondwettelijk beschermde personen onder het nieuwe/toekomstige milieubeleid en hun situatie onder het oude/huidige milieubeleid (waarbij de situatie vóór de invoering van het onwettig bevonden artikel 5.32.10.1, § 3 van VLAREM II het toetsingskader vormt). Dit kan niet in een individuele vergunningsbeslissing. Deze vergelijking moet bovendien op zo'n wijze gebeuren dat de gehele oordeelvorming erover controleerbaar is. Daarvan is hier geen sprake. Alleszins laat [de verzoekende partij in cassatie] na aan te tonen dat dit wel het geval zou zijn.

Artikel [5.32.10.1], § 3 VLAREM II moet aldus buiten toepassing worden gelaten en de aanvraag moest worden beoordeeld volgens de algemeen geldende geluidsnormen van hoofdstuk 4.5 van VLAREM II.

Dit alleen al maakt dat de bestreden beslissing moet worden vernietigd. Zoals al aangegeven stelt deze immers uitdrukkelijk dat de geluidsnormen niet van toepassing zijn ingevolge artikel 5.32.10.1 van VLAREM II, maar ook dat niet wordt voldaan aan de geluidsnormen van hoofdstuk 4.5 van VLAREM II.

3.3.

De [verzoekende partij in cassatie] en de [vzw Moto-Club Lille] stellen nog dat in de bestreden beslissing expliciet is vastgesteld dat het *standstill*-beginsel niet is geschonden omdat omlopen voor wedstrijden met motorvoertuigen steeds aan andere normen waren onderworpen. Dit wordt ook zeer omstandig uiteengezet in de bestreden beslissing. De [RvVb] volgt deze stelling evenwel niet.

3.3.1.

Ten eerste moet worden gesteld dat dit geen afbreuk doet aan de al vastgestelde schending van het *standstill*-beginsel door artikel 5.32.10.1, § 3 van VLAREM II, waarop de bestreden beslissing uitdrukkelijk steunt, wat

maakt dat de algemeen geldende geluidsnormen van hoofdstuk 4.5 van VLAREM II moeten worden toegepast.

3.3.2.

Vervolgens blijkt uit de historiek van VLAREM II niet dat omlopen voor wedstrijden met motorvoertuigen steeds onderworpen waren aan een afwijkende regeling inzake geluid.

[De verzoekende partij in cassatie] verwijst wat dat betreft terecht naar de oorspronkelijke versie van artikel 4.5.4.1, § 5 van VLAREM II, in werking getreden op 1 augustus 1995, dat een overgangsbepaling bevatte op basis waarvan het specifieke geluid van de bestaande inrichtingen uiterlijk binnen een termijn van drie jaar moest voldoen aan de bepalingen van paragrafen 3 en 4 van dat artikel (voor geluid in open lucht). De overgangsbepaling liep bijgevolg af op 1 augustus 1998, waardoor vanaf dan de bestaande inrichtingen integraal waren onderworpen aan de algemene geluidsnormen, ook de inrichtingen bedoeld in subrubriek 32.9 van de indelingslijst.

Pas met het [besluit van de Vlaamse regering van] 19 januari 1999 werden met artikel 5.32.10.1, § 3 van VLAREM II vanaf 1 mei 1999 de algemeen geldende geluidsnormen niet langer van toepassing op inrichtingen bedoeld in subrubriek 32.9 van de indelingslijst. Dit is na het aflopen van de overgangsbepaling waardoor deze bepaling een verlaging van het beschermingsniveau tot gevolg had. Het feit dat met het ontwerp van het [besluit van de Vlaamse regering van] 19 januari 1999 werd gestart binnen de overgangstermijn van drie jaar, zoals de [verzoekende partij in cassatie] aanvoert, wijzigt daaraan niets.”

6. De verzoekende partij formuleert hiertegen volgende grieven:

“Het bestreden arrest vertrekt van het arrest van de Raad van State van 8 februari 2021 en stelt dat het dossier vergelijkbaar is. De [RvVb] sluit zich aan bij de overwegingen van de Raad van State en de conclusie die eruit voortvloeit.

Artikel [5.32.10.1], § 3 VlareM II wordt vervolgens buiten toepassing gelaten, zodat de aanvraag diende te worden beoordeeld volgens de algemene geluidsnormen van hoofdstuk 4.5 VlareM II.

De Raad van State vertrok bij zijn beoordeling van het feit dat de toets aan de standstill-werking een vergelijking veronderstelt tussen de situatie van de grondwettelijk beschermde personen onder het nieuwe/toekomstige milieubeleid en onder het oude/huidige milieubeleid, waarbij het bestaande beschermingsniveau en het beschermingsniveau dat het nieuwe milieubeleid biedt, moet worden vergeleken.

[...] In de bij de [RvVb] voorliggende beslissing van de huidige verzoekende partij in cassatie, werd duidelijk gemaakt dat de wijziging die met het besluit van 19 januari 1999 door de Vlaamse regering werd doorgevoerd aangaande de geluidsnormering voor omlopen voor motorvoertuigen, niet heeft geleid tot een vermindering van het beschermingsniveau van het milieubeleid.

Deze gegevens werden niet bij de Raad van State voorgelegd, in de zaak die aanleiding gaf tot het arrest van 8 februari 2021. De Raad van State kon hier

in zijn arrest van 8 februari 2021 dan ook geen rekening mee houden. De [RvVb] kon niet zonder meer stellen dat er vergelijkbare zaken voorlagen. Dit aspect werd in de antwoordnota van de huidige verzoekende partij in cassatie toegelicht als volgt:

‘Waar dit bewijs kennelijk niet afdoende geleverd werd in de loop van de procedure die geleid heeft tot het vernietigingsarrest van 8 februari 2021, leert een concreet onderzoek van de toepasselijke bepalingen voor en na het omstreden regeringsbesluit van 1 mei 1999 dat dit besluit niet geleid heeft tot een vermindering van het beschermingsniveau van het milieubeleid, of minstens dat dwingende redenen ten grondslag lagen en liggen van de wijzigingen doorgevoerd met het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999.

Vooreerst betroffen de milieukwaliteitsnormen in de context van de algemene milieuvoorwaarden, opgelegd in artikel 4.5.4.1 Vlarem II, slechts richtwaarden volgens die bepaling, geen grenswaarden. Een richtwaarde vormt, in tegenstelling tot een grenswaarde, slechts de uitdrukking van een milieukwaliteitsnorm die zoveel als mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd (RvS 14 juni 2012, nr. 219.726).

Volgens artikel 4.5.4.1, § 3 Vlarem II, moesten deze richtwaarden voor bestaande inrichtingen ‘zo goed als mogelijk benaderd’ worden, gebruik makend van de BBT.

Voor de bestaande inrichtingen werd een overgangsbepaling opgenomen waardoor de toepassing van artikel 4.5.4.1, §§ 3 en 4 van Vlarem II voor bestaande inrichtingen werd uitgesteld gedurende een termijn van drie jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van het artikel, dus tot 1 augustus 1998 (artikel 4.5.4.1, § 5 Vlarem II).

Nog vóór deze overgangstermijn van drie jaar verstreken was, werd gestart met de opmaak van een besluit tot wijziging van Vlarem II. Dit is het latere besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 geworden.

Het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 voegde in Vlarem II de bijlagen 4.5.4 en 4.5.5 met geluidsnormen in, gesteund op dezelfde basiswaarden als deze opgenomen in bijlage 2.2.1 Vlarem II, maar met (onder meer) een afwijkingsmogelijkheid voor fluctuerend, incidenteel, impulsachtig en intermitterend geluid (max. + 20 dB(A)). In artikel 4.5.1.1 Vlarem II werd een paragraaf 2 toegevoegd om te verduidelijken dat de richtwaarden slechts van toepassing zijn ‘tenzij voor bepaalde categorieën van inrichtingen in dit reglement andere bepalingen zijn opgenomen’.

Voor de inrichtingen bedoeld in subrubriek 32.9 van de indelingslijst (inzonderheid dus omlopen voor motorvoertuigen) werd § 3 ingelast in artikel 5.32.10.1 van Vlarem II. Voor deze inrichtingen zou een geluidsnormering opgenomen worden in de milieuvergunning, desgevallend toepassing makend van de algemene geluidsnormen gevoegd bij Vlarem II, en werd bepaald dat de exploitant de nodige maatregelen zou moeten treffen om de geluidsproductie aan de bron en de geluidsoverdracht naar de omgeving te beperken. Verder werden de verbods- en afstandsregels uit art. 5.32.10.2 Vlarem II gehandhaafd (zij

het met een versoepeling inzake het uitbatingsverbod voor de weekends, zie de wijziging van art. 5.32.10.2, § 4, Vlarem II door artikel 218 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 tot wijziging van Vlarem II; bij deze bepaling werd in het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State opgemerkt dat een verlaging van het beschermingsniveau slechts aanvaardbaar is wanneer daarvoor dwingende redenen voorhanden zijn), en werden de normen inzake de geluidsemissies van motorvoertuigen gehandhaafd.

In de praktijk werd voor omlopen voor motorvoertuigen aldus de situatie bestendigd zoals deze bestond vóór Vlarem II, omdat anders elke vergunningverlening onmogelijk zou zijn na de overgangsperiode van drie jaar voor bestaande inrichtingen om de milieukwaliteitsnormen te respecteren.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van titel II van het VLAREM had elke bestaande omloop zijn eigen individuele regeling waarbij de concrete normen opgenomen werden in de toen geldende vergunningen. Verder bestond een algemene regeling voor motorvoertuigen in uitvoering van de Wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, met name het koninklijk besluit van 10 juni 1976 houdende maatregelen tot inrichting van wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen. Het koninklijk besluit voorzag in afstandsregels en technische vereisten voor crossmotors. Verder kan in dit verband ook worden verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 16 maart 1983 houdende aanvulling van het K.B. 10 juni 1976 houdende maatregelen tot inrichting van wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen met bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest.

Ingevolge het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 werd dienvolgens teruggevallen op een soortgelijke regeling in Vlarem II, met verbods- en afstandsregels en emissienormeringen op het niveau van de motorvoertuigen.

Wanneer concreet het beschermingsniveau van het leefmilieubeleid met betrekking tot omlopen voor motorvoertuigen in de toestand voor en na het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 wordt vergeleken, dient dus geconcludeerd te worden dat er geen sprake is van een achteruitgang van dit beschermingsniveau. Ten overvloede wordt aangestipt dat artikel 5.32.10.1, § 3 van Vlarem II ook een zorgplicht oplegt aan de exploitant, die verplicht is om de nodige maatregelen te treffen om de geluidsproductie aan de bron en de geluidsoverdracht naar de omgeving te beperken.

Op gemotiveerde wijze wordt in het bestreden besluit uiteengezet waarom het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 niet heeft geleid tot een vermindering van het beschermingsniveau van het milieubeleid.

De beweringen van de [verwerende partijen in cassatie] in het tweede middel leveren geen bewijs op dat het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 strijdig zou zijn met een hoogwaardige bescherming van het leefmilieu.

Artikel 5.32.10.1, § 3 Vlarem II dient geenszins buiten toepassing te worden gelaten.'

[...] Het bestreden arrest volgt dit niet omdat artikel 4.5.4.1, § 5 van VLAREM II, dat in werking was getreden op 1 augustus 1995, een overgangsbepaling bevatte op basis waarvan het specifieke geluid van de bestaande inrichtingen uiterlijk binnen een termijn van drie jaar moest voldoen aan de bepalingen van paragrafen 3 en 4 van dat artikel (voor geluid in open lucht). De overgangsbepaling liep volgens de [RvVb] bijgevolg af op 1 augustus 1998, waardoor vanaf dan de bestaande inrichtingen integraal waren onderworpen aan de algemene geluidsnormen, ook de inrichtingen bedoeld in subrubriek 32.9 van de indelingslijst.

Er wordt in het bestreden arrest weliswaar geen rekening gehouden met onder meer (1) de algemene regeling voor motorvoertuigen in uitvoering van de Wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, met name het koninklijk besluit van 10 juni 1976 houdende maatregelen tot inrichting van wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen (dat voorzag in afstandsregels en technische vereisten voor crossmotors) en (2) het eerdere koninklijk besluit van 27 maart 1974 houdende maatregelen tot inrichting van wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen [...] en het latere besluit van de Vlaamse Regering van 16 maart 1983 houdende aanvulling van het koninklijk besluit van 10 juni 1976 houdende maatregelen tot inrichting van wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen met bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest [...].

Het koninklijk besluit van 10 juni 1976 voorzag in afstandsregels en technische vereisten voor crossmotors:

- Artikel 3, §2: de activiteiten op permanent gebruikte omlopen of terreinen die gelegen zijn op minder dan 500 m van de rand van o.a. natuurreserveaat zijn verboden of conform artikel 4, §2 op minder dan 300 meter indien de motorvoertuigen voldoen aan o.a. de bepalingen van de reglementering inzake de technische eisen waaraan de bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen.
- Artikel 4bis: de activiteiten op permanent gebruikte omlopen of terreinen, die gelegen zijn op minder dan vijfenzeventig meter van een woning, die niet de woning van de uitbater van de omloop of het terrein is, zijn verboden;

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van titel II van Vlarem bestond dus reeds een specifieke regeling voor motorvoertuigen [...].

Deze eerdere regelgeving voor de geluidsimpact van motorcross stemt overeen met de regeling die ingevolge hoger vermelde wijziging van het besluit van 19 januari 1999 werd ingevoerd.

Het is dus niet zo dat op deze sector de algemene geluidsnormen steeds van toepassing waren en dat plots door artikel 217 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 tot wijziging van Vlarem II alle waarborgen zijn weggefallen.

De wijziging aan Vlarem II (toevoeging § 3 aan artikel [5.32.10.1]) kwam er net omwille van de vaststelling dat de algemeen geldende geluidsnormen, geconcretiseerd in bijlage 2.2.1 'Milieukwaliteitsnormen en richtwaarden

voor geluid in open lucht', niet haalbaar waren voor bepaalde hinderlijke inrichtingen, waaronder ook de omlopen voor motorvoertuigen en -vaartuigen. Er werd een bijlage 4.5.4 'Richtwaarden voor het specifieke geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen' ingevoerd.

De eerdere regelgeving voor de geluidsimpact van motorcross stemt overeen met de regeling die ingevolge vermelde wijziging van het besluit van 19 januari 1999 werd ingevoerd.

Bovendien had, voorafgaand aan de inwerkingtreding van titel II van het Vlarem, elke bestaande omloop zijn eigen individuele regeling waarbij de concrete normen opgenomen werden in de toen geldende vergunningen.

Bij de beoordeling door de [RvVb] wordt voorbijgegaan aan het feit dat artikel 4.5.4.1 Vlarem II uit hoofdstuk 4.5, slechts richtwaarden bevatte en geen grenswaarden, die voor bestaande inrichtingen 'zo goed als mogelijk benaderd' moeten worden, gebruik maken[d] van BBT. Dit motief wordt door de [RvVb] niet beantwoord.

Daarenboven blijkt uit de invoeging van § 3 in artikel 5.32.10.1 Vlarem II, dat voor omlopen voor motorvoertuigen het uitdrukkelijk de bedoeling was om de situatie van voor Vlarem II te bestendigen, in die zin dat er voor deze sector steeds een specifieke regeling had bestaan.

De bedoeling van de wetgever was steeds duidelijk.

Bovendien voorzag [...] Vlarem II bij zijn inwerkingtreding op 1 augustus 1995 een overgangstermijn in artikel 4.5.4.1 'Het specifiek geluid van de bestaande inrichtingen moet uiterlijk binnen een termijn van 3 jaar vanaf de datum van de in werking treden van dit besluit voldoen aan de bepalingen van de §§ 3 en 4 van dit artikel'. Binnen deze termijn startte de overheid een verduidelijkende wijziging van titel II van het VLAREM op om, net als in het verleden, voor o.a. omlopen voor motorvoertuigen en -vaartuigen gelijkaardige uitzonderingen te voorzien op de algemene geluidsnormen.

De [RvVb] houdt enkel rekening met het verstrijken van de termijn van de overgangsbepaling én gaat dus [voorbij] aan de voor Vlarem II bestaande regelgeving en de bedoeling van de decreetgever bij de invoeging van § 3 in artikel 5.32.10.1 Vlarem II.

Hierdoor wordt artikel 5.32.10.1, § 3 van Vlarem II geschonden."

7. In het tweede onderdeel van het middel, dat ondergeschikt wordt aangevoerd, komt de verzoekende partij op tegen de beslissing van de RvVb om zijn arrest in de plaats te stellen van de nieuw te nemen beslissing en de omgevingsvergunning te weigeren. Het bestreden arrest steunt hiervoor op volgende motieven:

"1.

Op basis van artikel 37, § 2 [DBRC] beschikt de [RvVb] in functie van een efficiënte geschillenbeslechting en mits het respecteren van de scheiding der machten over een beperkte substitutiebevoegdheid.

Het kan zijn arrest in de plaats stellen van de bestreden beslissing, en desgevallend zelf de gevraagde omgevingsvergunning weigeren, in zoverre de verwerende partij als vergunningverlenende overheid beschikt over een gebonden bevoegdheid.

2.

Uit de beoordeling van het tweede middel blijkt dat artikel 5.32.10.1, § 3 van VLAREM II wegens strijdigheid met het *standstill*-beginsel buiten toepassing moet worden gelaten.

Dit leidt ertoe dat de inrichtingen bedoeld onder subrubriek 32.9 van de indelingslijst steeds moeten voldoen aan de geluidsnormen die zijn opgenomen in hoofdstuk 4.5 van VLAREM II. De [minister] stelt in de bestreden beslissing vast dat de aanvraag hieraan niet voldoet.

Bij een heroverweging zal de [minister] de uitzonderingsbepaling van artikel 5.32.10.1, § 3 van VLAREM II niet meer kunnen toepassen en de vergunning moeten weigeren wegens de niet-naleving van de geluidsnormen opgenomen in hoofdstuk 4.5 van VLAREM II. Deze onoverkomelijke legaliteitbelemmering kan niet worden hersteld door de [minister] in graad van bestuurlijk beroep.

De [RvVb] beslist tot de indeplaatsstelling overeenkomstig artikel 37, § 2 [DBRC].”

8. De verzoekende partij formuleert hiertegen volgende grieven:

“Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 37, § 2 [DBRC] blijkt dat de decreetgever een indeplaatsstelling door de [RvVb] maar mogelijk wilde maken ‘ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid’ in hoofde van de vergunningverlenende overheid bv. in het geval dat zij over geen enkele beleidsvrijheid meer beschikt bij het nemen van haar beslissing. Er is in casu geen sprake van een zuiver gebonden bevoegdheid.

Er is geen sprake van een onoverkomelijke legaliteitbelemmering die niet kan worden hersteld.

Indien de [RvVb] de zaak terugstuurt naar de Vlaamse Regering, dan zou deze meer bepaald niet verplicht zijn om de vergunning te weigeren en dus geenszins over geen enkele beleidsvrijheid meer beschikken.

Artikel 72 en 73 Omgevingsvergunningsdecreet bepalen dat bijzondere milieuvoorwaarden kunnen worden opgelegd en artikel 64 houdt in dat in beroep ook wijzigingen kunnen worden aangebracht.

Deze artikelen 72 en 73 Omgevingsvergunningsdecreet bieden aan de vergunningverlenende overheid, de mogelijkheid om de exploitatie met behoud van de algemene en sectorale voorwaarden afhankelijk te stellen van de naleving van bijzondere milieuvoorwaarden. Bijzondere milieuvoorwaarden bevatten de bijkomende maatregelen die noodzakelijk zijn ter bescherming van de mens en het milieu tegen onaanvaardbare risico's en (geluids)hinder afkomstig van de exploitatie.

Het is aan de vergunningverlenende overheid, in casu dan de verzoekende partij in cassatie, om na een eventueel vernietigingsarrest van de [RvVb] te onderzoeken of bijkomende maatregelen kunnen worden opgelegd aan de

aanvrager waardoor de bescherming van de mens en het milieu tegen onaanvaardbare (geluids)hinder gegarandeerd wordt en dus een vergunning kan worden verleend.

Dit onderzoek kan niet worden gedaan door de [RvVb], zeker niet bij toepassing van artikel 37, §2 [DBRC].

Artikel 64 van het Omgevingsvergunningsdecreet bevat de mogelijkheid om een administratieve lus toe te passen en in beroep aan de aanvraag wijzigingen aan te brengen.

In de parlementaire voorbereidingen van het Omgevingsvergunningsdecreet wordt specifiek gewezen op het belang van het instellen van een ‘administratieve lus’ en meer bepaald de mogelijkheid van de vergunningsaanvrager om in de administratieve beroepsprocedure nog ‘wijzigingen’ aan de vergunningsaanvraag aan te brengen [...].

De toepassing van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II en dus het onderzoek naar de geluidsnormen uit dit hoofdstuk op de ingediende aanvraag, brengt geenszins automatisch mee dat de vergunning zou moeten worden geweigerd.”

Beoordeling

Eerste onderdeel

9. Artikel 5.32.10.1 van Vlarem II, in de versie zoals van toepassing ten tijde van het bestreden arrest, luidt:

“§1. De bepalingen van deze afdeling zijn van toepassing op de inrichtingen bedoeld in subrubriek 32.9 van de indelingslijst.

[...]

§3. Tenzij anders vermeld in de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit zijn de geluidsnormen, bedoeld in hoofdstuk 4.5, niet van toepassing op de inrichtingen bedoeld in §1.

De exploitant treft de nodige maatregelen om de geluidsproductie aan de bron en de geluidsoverdracht naar de omgeving te beperken en vermeldt deze in een register. Ook de controle en de wijze van controle op de maatregelen wordt in het register vermeld. Naargelang van de omstandigheden en technologisch verantwoorde mogelijkheden volgens de huidige stand van de techniek wordt hierbij gebruik gemaakt van de oordeelkundige schikking van de geluidsbronnen, geluidsarme installaties, geluidsisolatie en/of absorptie en/of afscherming.”

De derde paragraaf van deze bepaling werd ingevoegd door artikel 217 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende

algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’, en is in werking getreden op 1 mei 1999.

Het bestreden arrest oordeelt dat artikel 5.32.10.1, § 3, van Vlarem II met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing wordt gelaten wegens strijdigheid met het in artikel 1.2.1, § 2, DABM opgenomen *standstill*-beginsel. De RvVb sluit zich hiervoor uitdrukkelijk aan bij de beoordeling van de Raad van State in het arrest nr. 249.746 van 8 februari 2021 waarin werd overwogen:

“[De] toevoeging bij artikel 217 van het voornoemde besluit van de Vlaamse regering impliceert dat de tot 30 april 1999 algemeen geldende geluidsnormen van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II vanaf de inwerkingtreding ervan principieel niet meer van toepassing zijn op omlopen voor motorvoertuigen. Hierdoor valt een in een reglementair besluit vastgelegde waarborg voor belanghebbenden [...] bij omlopen voor motorvoertuigen weg.

[...]

Het *standstill*-beginsel [van artikel 1.2.1, § 2, DABM] impliceert dat het door het bestaande milieubeleid bereikte beschermingsniveau niet meer kan afgebouwd worden.

[...]

Het is noodzakelijk dat het bestuur zich in het kader van de eerbiediging van de *standstill*-werking met voldoende kennis van zaken een oordeel kan vormen over het nieuwe milieubeleid en de gevolgen ervan en dat die oordeelsvorming van het bestuur op een door de Raad van State controleerbare wijze geschiedt.

[...] Uit de publicatie in het Belgisch Staatsblad van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999, het door de verzoekende partij aangehaalde advies L.28.673/3 van 7 januari 1999 van de afdeling wetgeving van de Raad van State die met betrekking tot een versoepeling van de toen bestaande milieunormen in artikel 5.32.10.2, § 4, van Vlarem II, heeft gesteld dat een verlaging van beschermingsniveau slechts verenigbaar met de Grondwet (artikel 23, derde lid, 4^o) kan worden geacht, als daarvoor dwingende redenen zijn, noch uit enig ander stuk van het dossier blijkt dat de Vlaamse regering de toevoeging van § 3 in artikel 5.32.10.1 van Vlarem II heeft getoetst aan de luidens artikel 1.2.1, § 2, DABM te eerbiedigen *standstill*-werking van het te voeren milieubeleid en bijgevolg vanuit dat oogpunt met voldoende kennis van zaken een oordeel heeft gevormd voor het nieuwe milieubeleid en de gevolgen ervan. Alleszins is deze verplichte toetsing aan en oordeelsvorming in het licht van het *standstill*-beginsel door de [Vlaamse regering] niet op een door de Raad van State controleerbare wijze geschied.”

De door het bestreden arrest vastgestelde onwettigheid betreft aldus het gebrek aan een controleerbare toetsing en oordeelsvorming in het licht van het *standstill*-beginsel. Deze controleerbare toetsing en oordeelsvorming diende te gebeuren door de Vlaamse regering vóór de aanneming van het besluit van 19 januari 1999. Hieraan kan niet verholpen worden bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag.

Met de beoordeling dat artikel 5.32.10.1, § 3, van Vlarem II met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing wordt gelaten, zodat de algemeen geldende geluidsnormen van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II moeten worden toegepast op de inrichtingen bedoeld in subrubriek 32.9 van de indelingslijst, miskent de RvVb niet de draagwijdte van artikel 5.32.10.1 van Vlarem II.

10. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat de toevoeging van § 3 in artikel 5.32.10.1 van Vlarem II niet heeft geleid tot een vermindering van het beschermingsniveau van het milieubeleid, is de kritiek vreemd aan de in het middel als geschonden vermelde bepalingen, en kan zij bijgevolg niet tot cassatie leiden.

De door de verzoekende partij aangehaalde omstandigheden:

- artikel 4.5.4.1 van Vlarem II bevat slechts richtwaarden en geen grenswaarden;
- de toepassing op bestaande inrichtingen van artikel 4.5.4.1, § 3 en § 4, van Vlarem II werd op grond van een overgangsbepaling uitgesteld tot 1 augustus 1998, en met de opmaak van het besluit dat het besluit van 19 januari 1999 zou worden, werd reeds tijdens deze overgangsperiode gestart;
- met het besluit van 19 januari 1999 werd in de praktijk de situatie van vóór Vlarem II bestendigd (individuele regeling voor elke omloop, gekoppeld aan de algemene regeling op grond van de wet van 18 juli 1973, de

koninklijke besluiten van 27 maart 1974 en 10 juni 1976, en het besluit van de Vlaamse regering van 16 maart 1983);

- de vaststelling dat de algemeen geldende geluidsnormen niet haalbaar waren voor de omlopen voor motorvoertuigen

zijn overigens niet van aard afbreuk te doen aan de vaststelling dat de bij reglementair besluit vastgestelde geluidsnormen vanaf 1 mei 1999 niet meer van toepassing zijn voor omlopen voor motorvoertuigen, en als zodanig het door het bestaande milieubeleid bereikte beschermingsniveau wordt afgebouwd.

11. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek. De rechterlijke motiveringsverplichting houdt niet in dat de rechter moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd. Uit het geheel van de motieven moet blijken waarom het middel wordt aangenomen of verworpen. Argumenten van een partij kunnen op die wijze ook impliciet worden verworpen, met name wanneer die argumenten strijden met de motieven van het arrest. Het bestuursrechtcollege voldoet aan de motiveringsplicht wanneer de motieven de partijen en de Raad van State toelaten te begrijpen waarom de ermee strijdige argumenten niet worden aangenomen.

In het middel voert de verzoekende partij met betrekking tot een mogelijk motiveringsgebrek slechts aan:

“Bij de beoordeling door de [RvVb] wordt voorbijgegaan aan het feit dat artikel 4.5.4.1 Vlarem II uit hoofdstuk 4.5, slechts richtwaarden bevatte en geen grenswaarden, die voor bestaande inrichtingen ‘zo goed als mogelijk benaderd’ moeten worden, gebruik maken[d] van BBT. Dit motief wordt door de [RvVb] niet beantwoord.”

Het argument dat artikel 4.5.4.1 van Vlarem II voor bestaande inrichtingen slechts richtwaarden en geen grenswaarden bevat, werd door de verzoekende partij aangevoerd in het kader van haar kritiek dat ten onrechte werd voorgehouden dat met artikel 217 van het voormelde besluit van 19 januari 1999 het beschermingsniveau van het bestaande milieubeleid werd afgebouwd.

Het bestreden arrest overweegt:

“Pas met het [besluit van de Vlaamse regering van] 19 januari 1999 werden met artikel 5.32.10.1, § 3 van VLAREM II vanaf 1 mei 1999 de algemeen geldende geluidsnormen niet langer van toepassing op inrichtingen bedoeld in subrubriek 32.9 van de indelingslijst. Dit is na het aflopen van de overgangsbepaling waardoor deze bepaling een verlaging van het beschermingsniveau tot gevolg had.”

Met dit motief heeft het bestreden arrest aangegeven dat de verlaging van het beschermingsniveau volgt uit het niet langer van toepassing zijn van “de algemeen geldende geluidsnormen”, en op die wijze, impliciet doch voldoende zeker, aangeduid dat het daarbij niet relevant is te weten of deze algemeen geldende geluidsnormen zijn opgevat als richtwaarden dan wel als grenswaarden.

De aangevoerde schending van de rechterlijke motiveringsplicht kan niet worden aangenomen.

12. Het eerste onderdeel van het middel is ongegrond.

Tweede onderdeel

13. Artikel 37 DBRC bepaalt:

“§1. Als de verwerende partij na een gehele of gedeeltelijke vernietiging gehouden is een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen, beveelt een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij om met inachtneming van de overwegingen die in zijn uitspraak zijn opgenomen, een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen: [...]

§2. Het Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, b), kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

Onder het geval, vermeld in het eerste lid, worden ook de gevallen van feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid verstaan die volgen uit de toepassing van de regelgeving in het licht van de concrete gegevens en omstandigheden van het dossier.”

Wanneer de nieuw te nemen beslissing na een vernietigingsarrest het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van het vergunningverlenend bestuur, is de RvVb niet verplicht om zijn arrest in de plaats te stellen van die beslissing. Wanneer de RvVb tot indeplaatsstelling beslist, kan de Raad van State als cassatierechter wel controleren of hij daarbij niet het wettelijk begrip “gebonden bevoegdheid” (artikel 37, § 2, eerste lid, DBRC) of “feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid” (artikel 37, § 2, tweede lid, DBRC) heeft miskend, en met name of hij aan deze wettelijke begrippen geen draagwijdte verleent die afbreuk doet aan het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten dat onder meer uit artikel 33 van de Grondwet wordt afgeleid.

14. Het bestreden arrest oordeelt, zonder hierin bekritiseerd te worden in het middelonderdeel, dat uit de gegrondheid van het tweede annulatiemiddel volgt dat de aanvraag van de vzw Moto-Club Lille getoetst moet worden aan de geluidsnormen bedoeld in hoofdstuk 4.5 van Vlarem II.

In het kader van de beoordeling van het tweede annulatiemiddel heeft de RvVb vastgesteld dat uit de bestreden vergunningsbeslissing duidelijk blijkt dat de omloop niet voldoet aan de geluidsnormen bedoeld in hoofdstuk 4.5 van Vlarem II.

De verzoekende partij voert niet aan dat zij deze feitelijke vaststelling voor de RvVb heeft betwist, of dat zij voor de RvVb zou hebben aangevoerd dat de omloop wel zou kunnen voldoen aan deze geluidsnormen, mits wijziging van de aanvraag en/of het opleggen van bijzondere vergunningsvoorwaarden.

De RvVb miskent in deze omstandigheden noch artikel 37, § 2, DBRC, noch het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten, noch de bepalingen van het omgevingsvergunningsdecreet die toelaten dat wijzigingen worden aangebracht aan de aanvraag of dat voorwaarden worden verbonden aan de vergunning, wanneer hij uit de loutere vaststelling dat de omloop niet voldoet aan die geluidsnormen afleidt dat het bestuur een gebonden bevoegdheid heeft om de vergunning voor de omloop te weigeren.

15. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

16. De verzoekende partij komt in dit middel op tegen de beslissing van het bestreden arrest om het derde middel tot nietigverklaring dat de verwerende partijen hadden opgeworpen, gegrond te verklaren.

17. Het bestreden arrest oordeelt dat zowel het tweede annulatiemiddel als het derde annulatiemiddel dat de verwerende partijen hadden opgeworpen tegen de beslissing tot afgifte van de omgevingsvergunning, gegrond zijn. In het beschikkend deel van het bestreden arrest vernietigt de RvVb de voor hem bestreden beslissing. Die vernietiging wordt echter reeds voldoende verantwoord door de gegrondheid van het tweede middel.

De Raad van State verwerpt het (eerste onderdeel van het) eerste cassatiemiddel, dat werd gericht tegen de beslissing dat het tweede annulatiemiddel gegrond is.

De eventuele omstandigheid dat het tweede cassatiemiddel gegrond zou zijn, kan aldus geen afbreuk doen aan de wettigheid van de vernietiging van de beslissing tot afgifte van de omgevingsvergunning, waartoe de RvVb is overgegaan in het beschikkend gedeelte van het bestreden arrest.

18. Het middel dat gericht wordt tegen overtollige vernietigingsgronden, kan niet tot cassatie leiden. Het middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de eerste verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf februari tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams