

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

van 11 mei 2026

in de zaak

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 mei 2024, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 29 maart 2024 “na een arrest van de Raad van State over het beroep aangetekend tegen het besluit van de deputatie van de provincie van 22 juni 2017 met nummer waarbij vergunning wordt verleend aan voor het verder

exploiteren en veranderen van een omloop van motorvoertuigen, gelegen te

II. Verloop van de rechtspleging

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

De heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur sen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voorzetting van het geding ingediend. De verzoekende en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 februari 2026.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat , die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat , die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste Auditeur 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. Het vernietigingsberoep is gericht tegen een beslissing die werd genomen in heroverweging, nadat twee eerder verleende vergunningen werden vernietigd door de Raad van State met arrest nr. van 8 februari 2021 en arrest nr. van 8 februari 2024.

In arrest nr. van 8 februari 2024 worden de feiten als volgt weergegeven:

“3.1. Op 2 juli 1998 verleent de deputatie van de provincieraad van een milieuvergunning voor het verder exploiteren van een omloop voor wedstrijden met motorvoertuigen, gelegen aan de , voor een termijn tot 7 april 2019.

3.2. Volgens het gewestplan , vastgesteld bij koninklijk besluit van 28 juli 1978, is de site voornamelijk gelegen in een gebied voor dagrecreatie en voor een klein gedeelte in bosgebied, meer bepaald het noordelijkste kadastrale perceel,

3.3. Op 15 februari 2017 dient een milieuvergunningsaanvraag in die strekt tot het vervroegd hernieuwen van de omloop voor motorvoertuigen om deze verder te exploiteren en te veranderen door toevoeging, wijziging en uitbreiding, zodat de inrichting voortaan het volgende omvat: - 1 verdeelslang; - het stallen van 2 tractoren en een laadschop; - de opslag van 2.940 liter diesel in een bovengrondse houder van 3.500 liter; - de opslag van 100 liter benzine in jerrycans; - een omloop voor maximaal 9 wedstrijden met motorvoertuigen per jaar en het houden van oefenritten, met inbegrip van recreatief gebruik en opleiding.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek van de aanvraag worden 19 bezwaarschriften ingediend, alsook 6 reacties om de aanvraag positief te beoordelen. Er wordt in dezelfde periode ook een openbaar onderzoek gehouden in de buurgemeente dat geen bezwaren of opmerkingen oplevert.

3.5. Bij besluit van 22 juni 2017 verleent de deputatie van de provincieraad van de gevraagde milieuvergunning voor een termijn verstrijkend op 22 juni 2037.

3.6. Tegen deze vergunningsbeslissing worden verscheidene beroepen ingesteld bij de Vlaamse regering, onder meer door de thans verzoekende partij.

3.7. Op 10 januari 2018 worden de beroepen gedeeltelijk gegrond verklaard, wordt een bijzondere voorwaarde in artikel 3 c van de bestreden milieuvergunning geschrapt en vervangen door een nieuwe bijzondere voorwaarde, en worden nieuwe bijzondere voorwaarden toegevoegd terwijl de overige bepalingen van de bestreden milieuvergunning worden bevestigd.

3.8. Bij arrest nr. van 8 februari 2021 vernietigt de Raad van State het ministerieel besluit van 10 januari 2018 [...]

3.9 Ingevolge het voormelde vernietigingsarrest wordt de administratieve beroepsprocedure tegen het besluit van de deputatie van de provincieraad van van 22 juni 2017 overgedaan. Na het inwinnen van een aantal adviezen wordt het thans bestreden ministerieel besluit genomen waarbij de bestuurlijke beroepen gedeeltelijk gegrond worden verklaard.”

Na de vernietiging van de vergunning bij arrest nr. van 8 februari 2024 wordt op 16 februari 2024 een brief gestuurd aan de verzoekende partij en de tussenkommende partij met de vraag om hun standpunt over te maken in het kader van de herstelprocedure.

Op 29 maart 2024 beslist de verwerende partij om het administratief beroep ontvankelijk en deels gegrond te verklaren. Dit is het bestreden besluit.

IV. Tussenkoms

4. is de exploitant van de omloop voor motorvoertuigen waarop de aanvraag tot milieuvergunning betrekking heeft. Zij heeft bijgevolg belang bij de uitkomst van de procedure. Het verzoek tot tussenkoms wordt ingewilligd.

V. Onderzoek van de middelen

Derde middel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van “de project-MER-plicht”, van “artikel 2 en van punt 1.d) en punt 11 van bijlage II van de Europese project-MER-Richtlijn 2014/52 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014” (hierna: richtlijn 2014/52), van bijlage II van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van bijlage III van “de project-MER Richtlijn” (hierna: MER-richtlijn 2011/92/EU), van bijlage III, punten 1 en 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’ (hierna: project-MER-besluit), van het wettigheidsbeginsel, van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van het materiële motiveringsbeginsel en van het verbod op machtsoverschrijding.

6. Verzoeker vat het middel als volgt samen:

“1. Volgens verzoekster is er een project-MER vereist aangezien het gaat om een project dat aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het leefmilieu. Art. 2 van de MER-Richtlijn houdt in dat projecten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben, aan een MER worden onderworpen. De milieueffecten die aanzienlijk kunnen zijn betreffen onder meer:

- de nadelige milieugevolgen qua lawaai en luchtpollutie t.o.v. het nabijgelegen habitatrichtlijngebied, VEN-gebied, bosgebied en natuurgebieden;
- de verstoring van de dieren die er voorkomen waaronder zeldzame vissoorten en vogelsoorten; het gaat onder meer over de nachtzwaluw;
- de impact op de natuurwaarden van het bosgebied dat deel is van de vergunning; evident wordt o.a. de fauna typisch voor een bos ernstig verstoord door lawaai en aantrok van publiek;

- het verstorend effect op het gebruik van de nabijgelegen wandel- en fietsroutes [...];
- de impact op het ong. 380 m verderop gelegen (RUP-) verblijfsrecreatiegebied (evenwel slechts sinds begin 2018, dus na de aanvraag)
- de mogelijks aanzienlijke gevolgen voor het watermilieu, gezien de nabijheid van de Heiloo en er aanzienlijke luchtpollutie is (Nox, stof, benzeen e.d.) die deels neerslaat op deze waterloop;
- het onmogelijk zijn van een stiltegebied, terwijl deze omgeving daartoe in aanmerking komt;

2. Bovendien is volgens de bijlage II van de project-MER-Richtlijn een MER vereist voor "Permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen" (punt 11.b) Hier gaat het in werkelijkheid om een dergelijk circuit: het gebruik van de omloop is nl. in principe toegestaan tussen 10 en 19 uur. Het gaat om zowel laagdynamische voertuigen als hoogdynamische motoren. Van deze laatste mogen er tot max. 20 tegelijk rijden, mits max. 94 dB(A) geluid te produceren.

De hoogdynamische motoren enkel tussen 12 en 18 uur en in het weekend tussen 13 en 18 uur (met een 12-tal dagen max. iets soepeler uren). Het gaat onder meer om oefenritten wat dus ook het testen van deze voertuigen impliceert.

Het feit dat er ook een aantal sluitingsdagen zijn, betekent niet dat deze omloop daardoor niet 'permanent' is.

Zelfs mocht de Raad van State van oordeel zijn dat het circuit niet behoort tot de bijlage II punt 11 van de project MER Richtlijn, maar wel tot de bijlage III punt 11a) van het project-MER Besluit 10 12 2004, nl. 'a) permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen (projecten die niet onder bijlage II vallen)' diende de MER-screeningsnota van 6 februari 2017 afgetoetst te worden aan de criteria vermeld in de bijlage II van het DABM. Dit blijkt evenwel niet uit de bestreden beslissing, noch uit de voorgaande beslissing van de Deputatie.

[...]

4. De MER screeningsnota van 6 februari 2017 bevat ook onjuiste en onvolledige informatie, onder meer wat het aspect luchtverontreiniging betreft (punt 10 van de mer-screening, onder meer Nox /stikstof wordt niet vermeld), is onjuist wat de geluidsemissies betreft (waarvan gesteld wordt dat deze 'niet aanzienlijk' zijn), de bewering dat er 'geen effecten' zijn op het watersysteem, e.d. De afstand tot natuurgebied wordt ook onjuist weergegeven (900 meter; in werkelijkheid ong. 280 meter).

5. Het M.B. van 29 maart 2024 bevat ook geen enkele motivering over de MER.

Hiermee voldoet het M.B. [niet] aan de art. 2 en 3 van de Motiveringswet 29 juli 1991.

Aangezien er werd beslist over een aanvraag zonder bijhorend project-MER, en zonder een degelijke MER-screeningsnota, nu blijkt dat deze MER screening substantieel onvolledig en onjuist is, is er sprake van machtsoverschrijding.

6. Bovendien werd deze MER-screeningsnota door de bevoegde overheid niet afgetoetst aan de criteria vermeld in bijlage II van het DABM en bijlage III van de Europese project-MER-Richtlijn. In de beslissing wordt er ook niet verwezen naar enige dergelijke concrete aftoetsing.

7. De MER-screeningsnota is ook achterhaald na meer dan 7 jaar. De huidige milieusituatie is niet meer dezelfde.

Zo is er de toename van het stikstofprobleem en blijkt dat de biodiversiteit nog steeds afneemt, en ook de staat van instandhouding van de meeste SBZ-H ongunstig is.

De geluidsstudie uit 2016 vervat in de natuurtoets is ook niet meer te aanvaarden gelet onder meer op de bevonden gebrekkigheid ervan vastgesteld in het arrest van Uw Raad van 8 februari 2021.

8. Een beslissing genomen zonder dat er een degelijke MER-screeningsnota of bij voorkeur een project-MER voorhanden is, kan men bezwaarlijk een zorgvuldig genomen milieubeslissing noemen.

Bovendien kan niet voor het eerst in de bestuurlijke beroepsprocedure een MER of een bijgewerkt MER-screeningsnota ingediend worden - dit hoort bij het dossier van bij aanvang - zodat ook om die reden verzoekende partij verzoekt dat de Raad van State haar substitutiebevoegdheid toepast, en de milieuvergunning dus ook om deze reden dient geweigerd.”

7. In de memorie van antwoord ontwaart de verwerende partij in het middel drie onderdelen.

In wat de verwerende partij het eerste middelonderdeel noemt, stelt zij in hoofddorde vast dat er geen project-MER-plicht of project-MER-screeningsplicht is. De vergunningsaanvraag betreft volgens haar immers geen permanente race- en testbaan, maar wel een permanente omloop voor motorvoertuigen. Dit onderscheid vloeit voort uit de bijlage I bij het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’(hierna: indelingslijst). De bestreden beslissing zou ook verwijzen naar dit onderscheid door aan te geven dat “volgens de huidige van toepassing zijnde indelingslijst (anno 2024) [...] de inhoud van de gevraagde rubriek niet meer overeen[komt] met 32.9.4°, maar wel met 32.9.3°”. Tevens citeert de verwerende partij het advies van het departement Omgeving van 2 augustus 2021 en de feitelijke uiteenzetting in de natuurtoets, opgesteld door MER-deskundigen. Hieruit blijkt dat er geen sprake is van een “permanente race- en testbaan”, nu er slechts negen wedstrijden per jaar toegelaten worden en de bestreden beslissing de organisatie van wedstrijden met hoogdynamische motoren

in de toekomst zonder meer verbiedt. Rubriek 32.9.3° (permanente omloop voor motorvoertuigen) komt geenszins voor in de bijlagen I, II, of III van het MER-besluit en is dus volgens de verwerende partij niet onderworpen aan een project-MER en zelfs niet aan een project-MER-screening. Wel heeft de aanvrager ten deze vrijwillig een MER-screening uitgevoerd.

Ondergeschikt stelt de verwerende partij dat voor een loutere hernieuwing van een bestaande milieuvergunning, die niet gepaard gaat met fysieke ingrepen in het leefmilieu, geen project-MER vereist is, zulks overeenkomstig artikel 4.3.2, § 2, tweede lid, DABM. Zij verwijst naar het arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2011 in de zaak nr. _____ in verband met de luchthaven van _____ waarin het Hof van Justitie stelt dat de loutere hernieuwing van de milieuvergunning niet kwalificeert als ‘project’ in de zin van artikel 1, lid 2, tweede streepje, van MER-richtlijn 2011/92/EU.

Voor wat de verwerende partij beschouwt als het tweede middelonderdeel, stelt zij in essentie vast dat er geenszins een project-MER-plicht geldt en bijgevolg elke overweging in dat verband “overtollig is”.

Het door de verwerende partij aangemerkte derde middelonderdeel is volgens haar onontvankelijk bij gebrek aan belang nu verzoekende partij in het administratief dossier kennis heeft kunnen nemen van de onderliggende overwegingen inzake het gebrek aan project-MER-plicht. Bovendien is de kritiek ongegrond omdat een MER-paragraaf werd opgenomen in het vergunningsbesluit in eerste aanleg van de deputatie van _____ van 22 juni 2017. De formelemotiveringsplicht vereist geenszins de opname van een afzonderlijke MER-paragraaf in de bestreden beslissing, er mag rekening gehouden worden met het geheel van de motivering van het bestreden besluit.

8. De tussenkomende partij sluit zich aan bij het verweer van de verwerende partij. Ze benadrukt tevens dat er geen grond is om voor het derde middel de substitutiebevoegdheid te gebruiken.

9. In de memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij onder meer uiteen dat het volgens haar wel degelijk gaat om een permanente race- en testbaan in de zin van het project-MER-besluit en de MER-richtlijn 2011/92/EU. Ze argumenteert dat de betrokken omloop dient om te racen en te testen, vermits men niet kan ontkennen dat de deelnemers aan de activiteiten komen crossen, snelheid willen halen, niet komen om traag te rijden. De verzoekende partij verwijst naar het feit dat er in de bestreden beslissing sprake is van “tests, persvoorstellingen, stages...”. Ze stelt voorts dat, zelfs als het niet zou gaan om een permanente race- en testbaan, er daarmee nog niet gezegd is dat er geen project-MER moet worden uitgevoerd. Uit diverse arresten van onder meer het Hof van Justitie en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vloeit voort dat er toch een MER moet worden opgesteld wanneer er sprake is van aanzienlijke effecten op het leefmilieu.

In ondergeschikte orde merkt de verzoekende partij op dat de hernieuwing vroegtijdig werd aangevraagd en dat de hiervoor door de tussenkomende partij opgegeven redenen niet kloppen. In de bestreden beslissing wordt dit ook kort toegelicht. Bovendien dient men ook hier de impact op het leefmilieu voor ogen te houden. De hernieuwing van de milieuvergunning impliceert niet dat er geen milieueffectenrapportage moet worden opgesteld. De verleende vergunning heeft gevolgen tot en met 1 april 2031, dus nog eens zeven jaar. Of dit nu ingevolge een nieuwe vergunning is dan wel een vernieuwde vergunning, is theoretisch. Het leefmilieu is iets reëls. Wat betreft de verwijzing van de verwerende partij naar het arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2011 in de zaak nr. _____ in verband met de luchthaven van _____, merkt de verzoekende partij op dat een arrest geen algemene draagwijdte heeft. In tegenstelling tot het project dat voorwerp uitmaakt van dit arrest heeft het huidige project in meerdere opzichten wel een zekere invloed op de “materiële toestand van de plaats”. De omloop is niet vergelijkbaar met een betonnen startbaan, maar het gaat om een omloop op de blote grond, de aarde, niet gebetonneerd. Bij elke rit wijzigt *de facto* de materiële toestand van het terrein waardoor zand/stof opwaait, een rijbaan wat verschuift (breder wordt in de bochten). Er zijn ook dieren die

telkens opnieuw wegvluchten. Ook het feit dat twee tractoren en een laadschop zijn vergund, betekent dat men regelmatig het terrein zelf gaat bewerken. De definitie van een project is duidelijk bepaald in artikel 1, lid 2, a) van de MER-richtlijn en daarbij is niet enkel de uitvoering voorzien van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, maar ook van “andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten”.

Ten slotte meent de verzoekende partij dat een formele motivering wel degelijk inzicht verschaft aan de verzoekende partij en derden met betrekking tot de redenen voor het al dan niet uitvoeren van een milieueffectenrapportage. Ook in zoverre het middel een schending aanvoert van de formelemotiveringsplicht is het ontvankelijk.

10. In de laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat het voorwerp van de aanvraag niet kwalificeert als een “permanente race- en testbaan voor gemotoriseerde voertuigen in de zin van bijlage III, punt 11a) van het project-MER-besluit”. De rubricering “permanente omloop voor motorvoertuigen” wordt niet ingedeeld in één van de bijlagen bij het project-MER-besluit. Ze wijst erop dat de vergunningverlenende overheid principieel gebonden is door het voorwerp van de vergunningsaanvraag zoals afgebakend door de aanvrager. Ze herhaalt dat ten tijde van de indiening van de aanvraag de bestaande inrichting vergund was als een “omloop” onder de rubriek 32.9.3°, bij milieuvergunning verleend door de deputatie van de provincie op 2 juli 1998 voor het verder exploiteren van een omloop voor wedstrijden met motorvoertuigen. De tussenkomende partij heeft louter een hernieuwing aangevraagd van voormelde vergunning. De verzoekende partij heeft zelf stevast voorgehouden in de administratieve beroepsprocedure dat er sprake was van een “permanente omloop voor motorvoertuigen of motorvaartuigen.” Het is pas in het verzoekschrift dat wordt voorgehouden dat het voorwerp van de aanvraag zich (ook) zou manifesteren als een “permanente race- en testbaan voor motorvoertuigen” onder de rubriek 32.9.4° van de indelingslijst, kennelijk geïnspireerd door de draagwijdte van het recente besluit van de Vlaamse regering van 2 februari 2024 tot wijziging van het besluit

van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, wat betreft de omlopen van motorvoertuigen en vaartuigen' (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 2 februari 2024). Uit het administratief dossier blijkt wel degelijk het onderscheid tussen een "permanente omloop" en een "permanente race- en testbaan", nu een omloop voornamelijk een trainings- en opleidingsfunctie heeft met een recreatief oogmerk. Het permanente karakter van de omloop wordt niet betwist, wel het permante karakter van een race- en testbaan. Er worden immers slechts negen wedstrijden per jaar toegelaten.

De verwerende partij stelt dat er een tweede reden is om de milieuvergunningsaanvraag als niet project-MER(-screenings)plichtig te beschouwen. De milieuvergunningsaanvraag beoogt louter een hernieuwing van een bestaande milieuvergunning. Overeenkomstig artikel 4.3.2, § 1, tweede lid, DABM is er in dat geval geen project-MER vereist. Het project heeft evenmin betrekking op "activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg hebben" in de zin van die bepaling. Het opwaaiend stof of de verspreiding van geluid door motoren vloeit louter voort uit de normale exploitatie van de inrichting, maar is geen materiële ingreep. Evenmin kan het tegendeel afgeleid worden uit de vaststelling dat ook twee tractoren en een laadschop vergund zijn waarmee "kleine aanpassingen in de omloop" zouden worden aangebracht. Deze materialen worden louter aangewend voor de instandhouding van de normale exploitatie.

In ondergeschikte orde volhardt de verwerende partij in de vaststelling dat uit het administratief dossier blijkt dat aan de verplichting om de project-MER-screeningsnota te toetsen aan de selectiecriteria uit bijlage II DABM wel degelijk is voldaan door de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg. Ze citeert in dat verband onder meer naar het besluit van de deputatie van de provincie van 22 juni 2017. De verwerende partij verwijst ook naar artikel 4.3.3, § 2, DABM, waaruit zij afleidt dat de verplichting om een project-

MER-screeningsnota te toetsen aan de selectiecriteria uit bijlage II DABM enkel geldt voor de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg. De verzoekende partij geeft een verkeerde draagwijdte aan de devolutieve werking van het administratief beroep. Noch de MER-regelgeving noch de formelemotiveringsplicht vereisen een afzonderlijke MER-screeningsparagraaf in het bestreden besluit. De verwerende partij benadrukt dat zij alle diverse potentiële effecten op de omgeving zorgvuldig heeft onderzocht.

In ondergeschikte orde benadrukt de verwerende partij dat een substitutie niet aan de orde is. De verwerende partij zou een vermeend motiveringsgebrek in voorkomend geval kunnen remediëren door de project-MER-screeningsnota te toetsen aan de selectiecriteria uit bijlage II DABM.

11. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij dat er een richtlijnconforme interpretatie dient te gebeuren. Ze herhaalt haar standpunt dat een project-MER vereist is en dat, zelfs als een project-MER-screening zou volstaan, deze screening gebrekkig is opgesteld en niet voldoet aan de wettelijke eisen. De natuurtoets kan niet gelijkgesteld worden met een volwaardige project-MER-screening.

Wat de “hernieuwing” betreft herhaalt de verzoekende partij dat het geen “loutere hernieuwing” betreft, in het bijzonder wegens de kennelijke vroegtijdige aanvraag. De minister erkent zelf dat de hernieuwing onregelmatig werd aangevraagd, vermits de lopende vergunning nog liep tot 7 april 2019, terwijl de aanvraag reeds dateert van februari 2017, dus meer dan twee jaar voordat de bestaande milieuvergunning zou verlopen. Verder gaat het wel degelijk om een exploitatie die fysieke ingrepen in het leefmilieu teweegbrengt. In de natuurtoets staan foto’s die de fysieke ingreep van het crossen op de bodem aantonen.

De verzoekende partij gaat vervolgens in op de stelling van de verwerende partij dat de MER-screening reeds plaatsvond in eerste administratieve aanleg door de provincie De verzoekende partij betwist de

bewijskracht van dit aanvullend document omdat het niet gedateerd is. Bovendien maakt de devolutieve kracht van het hoger beroep tegen een milieuvergunning volgens de verzoekende partij dat de beroepsinstantie de zaak in haar geheel opnieuw onderzoekt. Een beslissing in hoger beroep zonder een (her)onderzoek van de project-MER-screeningplicht is volgens de verzoekende partij in strijd met meerdere beginselen van behoorlijk bestuur en milieubescherming. Wat de verwijzing door de verwerende partij naar artikel 4.3.3, § 2, DABM betreft, voert de verzoekende partij aan dat dit een nieuw juridisch argument is, waarmee geen rekening kan worden gehouden. In meer ondergeschikte orde benadrukt de verzoekende partij dat de Raad van State niet gebonden is door een onwettige beslissing met betrekking tot de project-MER screeningsplicht.

Beoordeling

12. In zoverre de verzoekende partij een schending aanvoert van “artikel 2 en van punt 1.d) en punt 11 van bijlage II van de Europese project-MER-Richtlijn 2014/52”, is het middel niet duidelijk en derhalve niet ontvankelijk.

In zoverre de verzoekende partij een schending aanvoert van artikel 2 en de bijlage III van de MER-richtlijn 2011/92/EU, is het middel niet ontvankelijk. Verzoeker voert immers niet aan dat deze bepalingen niet of niet volledig in de interne rechtsorde werden omgezet.

13. De exceptie van de verwerende partij dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het inroepen van de formelemotiveringsplicht omdat die laatste geen belangenschade heeft geleden, wordt verworpen. De verwerende partij toont niet aan dat verzoeker zelf de motieven heeft kunnen aantreffen op grond waarvan het besluit werd genomen. Dat er wettigheidskritiek op het bestreden besluit wordt geformuleerd, betekent niet dat verzoeker de motieven van het bestreden besluit heeft kunnen reconstrueren.

14. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten het bestuur in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze. Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Bij het onderzoek naar het afdoende karakter van de formele motivering moet voorts worden rekening gehouden met het geheel van de formele motivering en niet met een of meerdere onderdelen van de motivering op zich. De motivering in haar geheel moet immers afdoende zijn.

15. De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere bestuurshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiëlemotiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of het bestuur is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

Aan een overheidsonderzoek kleeft het vermoeden van wettigheid. Om de onwettigheid van de motieven van de beslissing van het bestuur aan te tonen, mag een verzoeker niet volstaan met het louter ontkennen of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling door het bestuur berust. Het is zaak van verzoeker om aanwijzingen te verschaffen die het vermoeden wettigen of aantonen dat de door het bestuur in aanmerking genomen gegevens niet juist zijn.

16. Krachtens het zorgvuldigheidsbeginsel moet elk bestuur zich gedragen zoals een voorzichtig en redelijk handelend bestuur, geplaatst in dezelfde omstandigheden. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Het bestuur is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat het met kennis van zaken kan beslissen.

17. De bijlagen I, II of III van het (intussen opgeheven maar op het bestreden besluit toepasselijke) project-MER-besluit geven aan welke activiteiten onderhevig zijn aan een project-MER of project-MER-screeningsplicht. Punt 11a van bijlage II van het (intussen opgeheven) project-MER-besluit vermeldt “permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen met een oppervlakte van 5 ha of meer”. De projecten die onder deze categorie vallen, moeten aan een MER worden onderworpen, al kan de initiatiefnemer een gemotiveerd verzoek tot ontheffing indienen. Punt 11a van bijlage III van het (intussen opgeheven) project-MER-besluit vermeldt “permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen (projecten die niet onder bijlage II vallen)”. Voor de projecten die onder deze categorie vallen, geldt een project-MER-screeningsplicht. In die bijlagen wordt niet expliciet verwezen naar “permanente omlopen voor motorvoertuigen of motorvaartuigen”. MER-richtlijn

2011/92/EU verwijst eveneens enkel naar “permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen”.

In de indelingslijst zoals geldig ten tijde van het bestreden besluit luidde de subrubriek 32.9 als volgt:

“32.9 Omloop voor wedstrijden, test- en oefenritten, of test- en oefenvaarten, met motorvoertuigen of motorvaartuigen, met verbrandingsmotor, met inbegrip van recreatief gebruik, alsook van waterskiën andere dan vermeld in rubriek 32.8.2, in andere zones dan zeebadzones, niet volledig gelegen op de openbare weg of op openbare waterwegen:

1° a) omlopen waarop met maximaal één motorvoertuig of motorvaartuig gelijktijdig wordt gereden respectievelijk gevaren (klasse 3)

b) omlopen voor motorvaartuigen waarop per jaar hoogstens één wedstrijd plaatsvindt: een wedstrijd voor motorvaartuigen, inclusief bijbehorende oefenvaarten, kan gespreid zijn over maximaal twee aaneensluitende kalenderdagen (klasse 3)

c) omlopen voor motorvoertuigen waarop per jaar hoogstens één wedstrijd en aansluitende oefenritten plaatsvinden: een wedstrijd kan gespreid zijn over maximaal twee aaneensluitende kalenderdagen, en de bijbehorende oefenritten op andere dagen dan de wedstrijddagen zijn gespreid over maximaal drie dagen en ze vallen binnen de periode 3 dagen voor de wedstrijd en de dag na de wedstrijd (klasse 3)

2° omlopen voor motorvoertuigen of motorvaartuigen waarop per jaar twee of drie wedstrijden plaatsvinden; een wedstrijd, inclusief bijbehorende oefenritten of oefenvaarten, kan gespreid zijn over maximaal twee aaneensluitende kalenderdagen (klasse 2)

3° permanente omlopen voor motorvoertuigen of motorvaartuigen (klasse 1)

4° permanente race- en testbanen voor motorvoertuigen of motorvaartuigen met een oppervlakte van 5 ha of meer (klasse 1)

Er kan een overlapping zijn met andere deelrubrieken van subrubriek 32.9.”

Aldus wordt binnen subrubriek 32.9 verwezen naar “permanente omlopen voor motorvoertuigen of motorvaartuigen” (32.9, 3°) en “permanente race- en testbanen voor motorvoertuigen of motorvaartuigen met een oppervlakte van 5ha of meer” (32.9, 4°). Beide deelrubrieken worden beschouwd als “omloop voor wedstrijden, test- en oefenritten, of test- en oefenvaarten, met motorvoertuigen of motorvaartuigen, met verbrandingsmotor, met inbegrip van recreatief gebruik”. Ze onderscheiden zich van de overige deelrubrieken binnen de

de subrubriek 32.9 door hun permanent karakter. Zowel “permanente omlopen voor motorvoertuigen of motorvaartuigen” (32.9, 3°) als “permanente race- en testbanen voor motorvoertuigen of motorvaartuigen met een oppervlakte van 5ha of meer” (32.9, 4°) behoren tot klasse 1. De indelingslijst bepaalt expliciet dat er overlapping mogelijk is tussen “permanente race- en testbanen voor motorvoertuigen of motorvaartuigen met een oppervlakte van 5ha of meer” en andere deelrubrieken van subrubriek 32.9°.

18. Uit het voorgaande volgt dat, bij een vergunningsaanvraag voor een permanente omloop voor motorvoertuigen, een zorgvuldig handelende overheid minstens moet onderzoeken of het aangevraagde valt onder de project-MER-(screenings)plicht, en wanneer zij meent dat dit niet het geval is, dit uitdrukkelijk moet motiveren op een wijze die toelaat de wettigheid van die beslissing te controleren.

19. Het bestreden besluit bevat geen motieven die verklaren waarom de aanvraag niet valt onder de categorie “permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen met een oppervlakte van 5 ha of meer” (punt 11a van bijlage II van het (intussen opgeheven) project-MER-besluit) waarvoor een MER-plicht geldt, of de categorie “permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen (projecten die niet onder bijlage II vallen)” (punt 11a van bijlage III van het (intussen opgeheven) project-MER-besluit) waarvoor een project-MER-screeningsplicht geldt.

20. Waar de verwerende partij in hoofddorde aanvoert dat geen sprake is van een “permanente race- en testbaan voor gemotoriseerde voertuigen”, maar wel van een “permanente omloop voor motorvoertuigen”, en dat daaruit zou volgen dat geen MER-plicht of project-MER-screeningsplicht geldt, blijkt zulks niet uit het bestreden besluit.

Het feit dat het bestreden besluit onder de hoofding “beroep” aangeeft dat de inhoud van de door verzoeker gevraagde rubriek niet meer

overeenkomt met 32.9.4° (“Permanente omlopen voor gemotoriseerde vaar- en/of voertuigen met een geluidemissie van meer dan 95 dB(A), uitgezonderd outdoorcartings (klasse 1)”), maar wel met 32.9.3° (“Permanente omlopen voor motorvoertuigen of motorvaartuigen (klasse 1)”) doet niet anders besluiten. Daarmee wordt enkel aangegeven dat het voorwerp van de aangevochten vergunning sinds de vergunningsaanvraag in een andere deelrubriek van de indelingslijst is ondergebracht.

Het volstaat bovendien niet om aan te geven dat er sprake is van een “permanente omloop voor motorvoertuigen of motorvaartuigen” om te besluiten dat er geen sprake is van een “permanente race- en testbaan voor gemotoriseerde voertuigen” in de zin van de bijlagen bij het project-MER-besluit. De indelingslijst stelt expliciet dat “permanente omlopen voor motorvoertuigen” (deelrubriek 32.9.3°), en “permanente test- en racebanen met een oppervlakte van 5 ha of meer” (deelrubriek 23.9.4°), kunnen overlappen. Beiden zijn ingedeeld in de klasse 1 en worden bijgevolg beschouwd als inrichtingen of activiteiten die de grootste risico’s of hinder met zich meebrengen. Het komt de verwerende partij toe om te motiveren waarom de vergunde “permanente omloop voor motorvoertuigen”, waarop negen wedstrijden met motorvoertuigen per jaar toegelaten zijn, niet eveneens een “permanente race- en testbaan voor gemotoriseerde voertuigen” in de zin van de bijlagen bij het (intussen opgeheven) project-MER-besluit is.

Het advies van de Afdeling GOP (Milieu) van het departement Omgeving van 2 augustus 2021, waarin wordt gesteld dat de aanvraag niet MER-plichtig is “maar een m.e.r.-screeningsnota werd opgemaakt” en dat de inrichting geen “permanente race- en testbaan” maar een “permanente omloop” voor gemotoriseerde voertuigen is, volstaat in het licht van het voorgaande niet als afdoende motivering. Deze motivering verduidelijkt niet waarom er geen sprake is van een “permanente race- en testbaan” in de zin van de bijlagen bij het (intussen opgeheven) project-MER-besluit. Bovendien is daarmee niet aangegeven of er een

project-MER-screeningsplicht is en of de MER-screeningsnota al dan niet is afgetoetst aan bijlage II DABM.

De feitelijke uiteenzetting in de natuurtoets waarnaar de verwerende partij verwijst, bevat evenmin een motivering waaruit blijkt dat geen sprake is van een “permanente race- en testbaan voor gemotoriseerde voertuigen” in de zin van het project-MER-besluit, en dat daaruit zou volgen dat geen MER-plicht of project-MER-screeningsplicht geldt.

21. Voor zover de verwerende partij in subsidiaire orde stelt dat er sprake is van een “loutere hernieuwing van een bestaande milieuvergunning” overeenkomstig artikel 4.3.2, § 1, tweede lid, DABM, blijkt dit evenmin uit de motieven van het bestreden besluit. Het opschrift van het bestreden besluit geeft aan dat de vergunning wordt verleend “voor het verder exploiteren en veranderen van een omloop voor motorvoertuigen”. Het voorwerp van de vergunning wordt omschreven in artikel 1 van het besluit van 22 juni 2017, zoals bevestigd door artikel 3 van het bestreden besluit:

“§1 Aan _____, gevestigd _____ wordt onder de voorwaarden bepaald in onderhavig besluit de vergunning verleend om een omloop voor motorvoertuigen, gelegen _____, kadaسترgegevens _____, verder te exploiteren en te veranderen door toevoeging van perceel _____, wijziging en uitbreiding, zodat de inrichting voortaan omvat:– 1 verdeelslang (uitbreiding) (6.5.1);– het stallen van 2 tractoren en een laadschop (uitbreiding) (15.1.1);– de opslag van 2.940 kg diesel in een bovengrondse houder van 3.500 liter (vervanging en verplaatsing) (17.3.2.1.1.1.b);– opslag van 100 liter benzine in jerrycans (17.4);– een omloop voor maximaal 9 wedstrijden met motorvoertuigen per jaar en het houden van oefenritten, met inbegrip van recreatief gebruik en opleiding (32.9.4). Vlareм-rubricering volgens aanvrager: 6.5.1 – 15.1.1 – 17.3.2.1.1.1.b – 17.4 – 32.9.4.
§2 De lopende vergunningen worden opgeheven vanaf realisatie van de veranderingen.”

Aldus wordt melding gemaakt van het “veranderen” van de omloop en blijkt dat er herhaaldelijk sprake is van een “uitbreiding”. Dit volstaat

om vast te stellen dat in het bestreden besluit niet gemotiveerd wordt dat er sprake is van een “loutere” hernieuwing. De verwerende partij toont evenmin aan dat uit het administratief dossier afdoende blijkt dat er sprake is van een “loutere” hernieuwing.

22. Gelet op al het voorgaande motiveert het bestreden besluit niet op afdoende wijze waarom geen sprake is van “permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen” in de zin van de bijlagen II en III bij het (intussen opgeheven) MER-besluit.

23. Ten overvloede wordt opgemerkt dat voor zover de project-MER-screeningplicht van toepassing zou zijn, ook in graad van administratief beroep uit de motivering moet blijken dat de aangeleverde project-MER-screeningsplicht afgetoetst is aan de selectiecriteria uit bijlage II DABM. Gelet op de devolutieve werking moet de administratieve beroepsinstantie de project-MER-screening opnieuw onderzoeken, inclusief de volledigheid en toereikendheid van de MER-screeningsnota. Artikel 4.3.3, § 2, DABM doet niet anders besluiten.

24. Het derde middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Substitutie

25. In het verzoekschrift vraagt de verzoekende partij dat de Raad van State haar substitutiebevoegdheid toepast, zodat de vergunningsaanvraag geweigerd wordt.

Luidens artikel 36, § 1, tweede lid, van de RvS-wet treedt het arrest in de plaats van de bestreden administratieve rechtshandeling wanneer de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid. Het bestreden besluit wordt vernietigd omdat niet afdoende gemotiveerd is waarom geen sprake is van “permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen” in de zin van de bijlagen bij het (intussen opgeheven) MER-besluit.

Te dezen is niet aangetoond dat er sprake is van een gebonden bevoegdheid zodat op deze bepaling geen beroep kan worden gedaan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het ministerieel besluit van 29 maart 2024 na een arrest van de Raad van State over het beroep aangetekend tegen het besluit van de deputatie van de provincie van 22 juni 2017 met waarbij vergunning wordt verleend aan voor het verder exploiteren en veranderen van een omloop van motorvoertuigen, gelegen te

2. Het verzoek tot substitutie wordt verworpen.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

4. De verwerende partij wordt 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 tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
		staatsraad,
bijgestaan door		
	,	griffier.

De griffier

De voorzitter