

ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET DECREET VAN 5 APRIL 1995 HOUDENDE ALGEMENE BEPALINGEN INZAKE MILIEUBELEID

Samenvatting

Uit twee opeenvolgende arresten van de Raad van State in de zaak van het Hondapark (motorcross Balen) zijn wettigheidsproblemen gebleken met betrekking tot het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999.

Het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 betreft een bijzonder omvangrijk besluit met belangrijke bijstellingen en wijzigingen van Vlarem II, die sinds hun inwerkingtreding op 1 mei 1999 toegepast werden in tal van vergunnings- *c.q.* meldingsdossiers. Een aantal bepalingen werden op hun beurt reeds (minstens deels) bijgestuurd.

Hoewel de opeenvolgende arresten van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet leiden tot de *vernietiging* van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999, maar 'louter' tot het *buiten toepassing verklaren* ervan in het kader van een individueel geschil, geven zij toch aanleiding tot rechtsonzekerheid, zowel voor de uitbaters van reeds bestaande inrichtingen, als voor toekomstige inrichtingen.

Dit onverwachts ontstane rechtvacuüm vergt een spoedeisende aanpak om de rechtszekerheid in de vergunningverlening en bij de uitbating van getroffen inrichtingen te herstellen.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. 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, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 31 maart 1999, bevat een hele resem wijzigingsbepalingen.
2. Uit twee opeenvolgende arresten van de Raad van State in de zaak van het Hondapark (motorcross Balen) zijn wettigheidsproblemen gebleken met betrekking tot dit besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999.
3. In het eerste **arrest van de Raad van State van 8 februari 2021** (RvS 8 februari 2021, nr. 249.746, VZW Aktiegroep Leefmilieu Kempen) werd §3 van artikel 5.32.10.1. van Vlarem II, ingevoegd bij artikel 217 van het besluit van 19 januari 1999, buiten toepassing gelaten nu de verenigbaarheid van die bepaling met het *standstill*-beginsel onvoldoende werd aangetoond in dat besluit.¹

¹ Op 11 januari 2024 kreeg dit arrest reeds navolging in een vernietigingsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ten aanzien van de omgevingsvergunning voor de uitbating van een motorcrossterrein te Lille (RvVb 11 januari 2024, nr. RvVb-A-2324-0345, Natuurpunt Beheer, e.a.). In dit arrest ging de Raad voor Vergunningsbetwistingen over tot de vernietiging en de rechtstreekse weigering van de vergunning voor het motorcrossterrein in kwestie.

De bepaling in kwestie voorzag dat de geluidsnormen, bedoeld in hoofdstuk 4.5 van Vlarem II, niet van toepassing zijn op de inrichtingen bedoeld in subrubriek 32.9 van de indelingslijst (dit is de rubriek voor *omlopen voor wedstrijden, test- en oefenritten, of test- en oefenvaarten, met motorvoertuigen of motorvaartuigen, met verbrandingsmotor*). De Raad van State stelde vast dat noch uit het besluit zelf, noch uit de hem voorgelegde stukken van het administratief dossier, bleek dat de Vlaamse Regering deze nieuwe regeling getoetst had aan het *standstill*-beginsel inzake de bescherming van het leefmilieu. Het arrest stelde aldus een gebrek in de materiële motivering van het besluit vast:

"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.28.637/3 van 7 januari 1999 van de afdeling wetgeving van de Raad van State [...] 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 verwerende partij niet op een door de Raad van State controleerbare wijze geschied."

4. In het tweede **arrest van de Raad van State van 8 februari 2024** (RvS 8 februari 2024, nr. 258.733, VZW Aktiegroep Leefmilieu Kempen) werd het volledige besluit van 19 januari 1999 buiten toepassing verklaard, omdat ten onrechte een spoedeisend advies zou gevraagd zijn aan en verleend zijn door de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, zulks in strijd met artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Met name werd in het arrest gewezen op de ruime periode verstreken tussen de afkondiging van het besluit (19 januari 1999) en de publicatie in het Belgisch Staatsblad (31 maart 1999). Dit wettigheidsgebrek tast het volledige besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 aan.

5. Het besluit omvat 300 wijzigingsbepalingen van Vlarem II, zowel in de tekst van het besluit als in de bijlagen erbij. De slotbepalingen regelen ook de opheffing van oudere besluiten, met name van (1) het koninklijk besluit van 13 december 1966 betreffende de voorwaarden en modaliteiten voor de erkenning van de laboratoria en instellingen die belast zijn met de monsternemingen, ontleding, proeven en onderzoeken, in het kader van de bestrijding van de luchtverontreiniging, en (2) het besluit van de Vlaamse regering van 22 april 1997 tot wijziging, voor wat het Vlaamse Gewest betreft, van het koninklijk besluit van 24 februari 1977 houdende vaststelling van geluidsnormen voor muziek in openbare en private inrichtingen.

Het gaat aldus om een bijzonder omvangrijk besluit met belangrijke bijstellingen en wijzigingen van Vlarem II, dewelke inmiddels sedert hun inwerkingtreding (per 1 mei 1999, *cf.* art. 303 van het besluit) toegepast werden in tal van vergunnings-*c.q.* meldingsdossiers en waarvan de bepalingen op hun beurt ook reeds (minstens deels) bijgestuurd werden middels de talrijke latere wijzigingen van Vlarem II.

6. Uit een screening blijkt dat het besluit, dat meer dan 25 jaar toepassing heeft gekend in het Vlaamse gewest en waarop tal van verleende vergunningen steunen, ingreep in tal van sectoren, die aldus geconfronteerd worden met een juridisch vacuüm en rechtsonzekerheid. De in het besluit opgenomen wijzigingen zijn inzonderheid gerelateerd aan het gebruik van pesticiden, de rubrieken inzake het houden van dieren en de opslag van mest, de beheersing van geluidshinder, de opslag van gevaarlijke producten en brandbare vloeistoffen, de productie van keramische producten, de uitbating van laboratoria en instellingen die belast zijn met de monsternemingen, ontledingen, proeven en onderzoeken, de bestrijding van de luchtverontreiniging enzovoort.

7. De impact van de aangehaalde arresten van de Raad van State is aldus duidelijk:

- Het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 is een omvangrijk besluit met belangrijke bijstellingen en wijzigingen van Vlarem II.
- De geviseerde algemene sectorale milieunormen werden sinds hun inwerkingtreding op 1 mei 1999 (overeenkomstig artikel 303 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999) 25 jaar lang zonder meer toegepast in tal van vergunnings- *c.q.* meldingsdossiers.
- De bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 werden op hun beurt ook (minstens gedeeltelijk) bijgestuurd middels talrijke latere wijzigingen van Vlarem II. Bijgevolg rijst ook de vraag hoe juridisch robuust deze wijzigingsbepalingen nog blijven.
- De wettigheidsgebreken werken territoriaal door op het volledige grondgebied van het Vlaamse Gewest, en zijn bijvoorbeeld niet beperkt tot een welbepaald plangebied.
- Er ontstaat een impasse waarbij een robuuste vergunningverlening in het gedrang komt voor talrijke en verschillende sectoren van diverse aard.

8. Hoewel de opeenvolgende arresten van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet leiden tot de *vernietiging* van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999, maar 'louter' tot het *buiten toepassing verklaren* ervan in het kader van een individueel geschil, geven zij toch aanleiding tot rechtsonzekerheid, zowel voor de uitbaters van reeds bestaande inrichtingen, als voor toekomstige inrichtingen.

- Ten aanzien van **bestaande inrichtingen** kunnen de rechtscollèges de exceptie van onwettigheid vervat in artikel 159 Grondwet toepassen ten aanzien van het regeringsbesluit, waardoor reeds verleende vergunningen hun juridische grondslag kunnen verliezen, of minstens kan de motivering ervan aangetast zijn door onwettigheid in zoverre de vergunning steunt op een toetsing aan een onwettig normenkader. Dit kan leiden tot een schorsing of vernietiging van de vergunning. Nu volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie de exceptie van onwettigheid 'te allen tijde' kan worden ingeroepen, zonder beperking dus in de tijd², zouden de hoven en rechtbanken ook 'definitieve' vergunningen die reeds jaren geleden verleend werden op grond van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 (dat 25 jaar toepassing gekend heeft) buiten toepassing kunnen

² A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME EN J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 1087-1091.

verklaren, wat kan leiden tot een gedwongen stopzetting van de activiteiten, tot de aansprakelijkheid van de uitbater, enzovoort.

- De wijzigingen doorgevoerd middels het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 in Vlarem II zijn minstens deels nog steeds actueel op vandaag. De destijds ingevoerde bepalingen worden deels nog steeds toegepast, eventueel mits latere wijzigingen. In die mate tasten de vastgestelde onwettigheden die het besluit aankleven ook het investeringsklimaat en de rechtszekerheid aan van vergunningsaanvragers voor **nieuwe / toekomstige inrichtingen** en inrichtingen waarvan de vergunning hernieuwd dient te worden. De uitgesproken arresten stellen de onwettigheid van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 vast, maar verwijderen deze bepalingen niet uit het rechtsverkeer. In principe moeten deze bepalingen dus zonder meer verder toegepast worden door de organen van actief bestuur, waaronder de vergunningverlenende overheden, op het gevaar af telkens onwettige beslissingen te nemen. Ook voor vergunningsaanvragers is er dus enorme rechtsonzekerheid. Deze problematiek kan niet met andere middelen geremedieerd worden binnen een redelijke termijn (zie verder).

Ten overvloede: lastens de vergunningverlenende overheden en het Vlaamse gewest als auteur van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 zou één en ander ten slotte ook aanleiding kunnen geven tot aansprakelijkheidsvorderingen wegens het nemen van vergunningsbeslissingen die, achteraf beschouwd, onwettig zijn en die dus ten onrechte of op onvoldoende gemotiveerde wijze bepaalde uitbatingen toegestaan hebben.

9. Dit onverwachts ontstane rechtsvacuüm vergt een spoedeisende aanpak om de rechtszekerheid in de vergunningverlening en bij de uitbating van getroffen inrichtingen te herstellen.

10. Tegelijk leert de praktijk dat het niet doenbaar is om voormelde wettigheidsgebreken te herstellen door *nieuwe* algemene en sectorale milieuvorwaarden vast te stellen.

Vooreerst zijn de talrijke wijzigingen die door het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 doorgevoerd werden in de bepalingen van en de bijlagen bij Vlarem II inmiddels intrinsiek verweven doorheen de tekst en de bijlagen van Vlarem II, dat in de loop van de voorbije 25 jaar regelmatig verder bijgestuurd werd. Latere wijzigingen bouwden voort op eerdere wijzigingen. Het tijdsverloop maakt het op heden onmogelijk om deze juridische knoop te ontwarren door de vaststelling van nieuwe besluiten.

11. Hierbij is het ook relevant erop te wijzen dat het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 werd aangenomen ruim vóór de datum waarop Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (**Plan-MER-Richtlijn**) moest omgezet worden in de Belgische

rechtsorde, namelijk 21 juli 2004.³ Indien thans middels een nieuw regeringsbesluit een omvangrijk pakket van nieuwe algemene en sectorale milieunormen vastgesteld zou moeten worden voor een veelheid van sectoren, zal in beginsel een plan-MER opgemaakt moeten worden⁴, hetgeen praktisch onmogelijk blijkt gezien de draagwijdte van de wijzigingen en het feit dat het gaat om regelgeving die reeds 25 jaar toegepast werd.

B. Validatie

B.1. Draagwijdte

12. De validatie beoogt de rechtszekerheid te herstellen naar aanleiding van de hierboven besproken arresten van de Raad van State.

13. Het **voorwerp** ervan is in functie hiervan beperkt.

Aan titel V, hoofdstuk 4, afdeling 6, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wordt een artikel 5.4.17. toegevoegd. Deze bepaling verklaart de wijzigingen geldig die doorgevoerd werden in Vlarem II door het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999, en dit vanaf de datum van inwerkingtreding van die bepalingen.

De geldigverklaring is beperkt tot het dubbele wettigheidsprobleem dat vastgesteld werd door de Raad van State, namelijk het ontbreken van de vereiste uitdrukkelijk aangeleverde motivering bij de vaststelling van artikel 5.32.10.1, §3, in het regeringsbesluit in het kader van het *standstill*-beginsel inzake de bescherming van het leefmilieu, en de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling wetgeving van de Raad van State met rechtens aanvaardbare bijzondere redenen te omkleden.

14. **Temporeel** wordt de geldigverklaring niet beperkt in de tijd. Het betreft een definitieve en permanente validatie van de rechtsgevolgen. Zij heeft niet enkel betrekking op de in het verleden gesorteerde rechtsgevolgen van de geldig verklaarde normen (bv. in zoverre op grond van deze normen vergunningen werden verleend), maar ook op de toekomstige rechtsgevolgen ervan (bv. in zoverre vroeger verleende vergunningen verder uitgevoerd worden, of in de mate lopende of nog in te dienen vergunningsaanvragen getoetst dienen te worden aan de bepalingen en de bijlagen van Vlarem II).

³ In het kader van een validatie van reglementaire handelingen die aangenomen werden vóór deze omzettingsdatum is volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geen plan-MER vereist, zie GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.8.4 en B.9-9.1.

⁴ Inzake de Vlaamse sectorale voorwaarden voor windturbines oordeelde het Hof van Justitie dat deze kwalificeren als een plan of programma in de zin van Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Deze milieuvoorwaarden kwalificeren immers als een "handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben". Zie HvJ EU (Grote Kamer) 25 juni 2020, nr. C-24/19, Mestdagh e.a, overwegingen 32-63.

Nu de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 na 25 jaar toepassing intrinsiek verweven zijn doorheen de tekst en de bijlagen van Vlare II⁵, is een permanente validatie noodzakelijk. De validatie zal aldus gelden tot op het ogenblik dat de door het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 ingevoerde normen opgeheven *c.q.* vervangen worden door een nieuw regeringsbesluit. Voor een deel van de destijds ingevoerde normen is dit reeds gebeurd. Een deel van de destijds ingevoerde normen is nog steeds van toepassing, maar werd in de loop van de voorbije 25 jaar gewijzigd door latere regeringsbesluiten.

15. Wat de sector van de motorcross betreft, heeft de geldigverklaring slechts een temporeel beperkte draagwijdte, nu inmiddels een nieuwe regeling voor inrichtingen van subrubriek 32.9 van Vlare II werd vastgesteld bij besluit 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 voor motorvoertuigen en vaartuigen'*.⁶

Het besluit van 2 februari 2024 voert een veralgemeende project-MER-plicht in voor permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen.⁷ Deze nieuwe regeling zal in werking treden op een datum te bepalen door de bevoegde minister, en dit uiterlijk op 1 januari 2027 (art. 8 van het besluit). Ze zal van toepassing zijn op vergunningsaanvragen die vanaf deze datum ingediend worden (art. 6 van het besluit). De nieuwe regeling zal vanaf 1 januari 2027 evenwel onmiddellijk van toepassing zijn op bestaande ingedeelde inrichtingen of activiteiten (art. 7 van het besluit). Dit heeft volgens het verslag aan de Vlaamse regering tot gevolg *"dat er strengere voorwaarden van toepassing zijn op de reeds vergunde en bestaande omlopen. Om die de nodige tijd te geven om ofwel enerzijds te voldoen aan de vooropgestelde normen ofwel een afwijking hierop aan te vragen en te bekomen, dient dit besluit in een overgangstermijn te voorzien. Er wordt ervoor gekozen om een overgangstermijn van ongeveer 3 jaar voorop te stellen. Op die manier is het mogelijk voor exploitanten van bestaande en vergunde ingedeelde inrichtingen of activiteiten een bijstelling van de voorwaarden met verzoek tot afwijking van de geluidsnormen van 4.5. aan te vragen bij de bevoegde overheid."*

B.2. Criteria decretale validatie

16. De techniek van een decretale validatie houdt in dat de decreetgever de inhoud van een naderhand onwettig verklaarde administratieve rechtshandeling, hetzij van verordenende aard, hetzij van individuele aard, *'remedieert'* door deze in een decretale akte op te nemen. Doorgaans houdt de validatie in dat de

⁵ Latere wijzigingen bouwden voort op de bestaande tekst van Vlare II, inclusief de voordien aangebrachte wijzigingen door het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999.

⁶ BS 27 februari 2024.

⁷ Rubriek 29 toegevoegd in bijlage I bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage.

betrokken akte geldig wordt verklaard vanaf de oorspronkelijke datum van de inwerkingtreding van de akte (*ex tunc*, dit is dus op retroactieve wijze).

Hieraan zijn volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof enkele voorwaarden verbonden.

17. Om tot een retroactieve validatie te kunnen overgaan, moet sprake zijn van **'buitengewone/uitzonderlijke omstandigheden'** of **'dwingende motieven van algemeen belang'**⁸ die de terugwerkende kracht van decretale validatie rechtvaardigen.⁹

Werden in het verleden reeds aanvaard als 'buitengewone/uitzonderlijke omstandigheden' of 'dwingende motieven van algemeen belang':

- Het oogmerk om de rechtszekerheid te herstellen die in het gedrang was gekomen als gevolg van een naderhand onwettig bevonden administratieve praktijk waarvan de geldigheid nooit ernstig werd betwist.¹⁰
- De rechtsonzekerheid, het tijdsverlies en de hoge kosten te vermijden die het opnieuw goedkeuren van RUP's met zich mee zou brengen waarbij de publiciteitsvereisten van de plan-MER geschonden werd.¹¹
- De omstandigheid dat de nietigverklaring van een ontwikkelingsplan het aan het betrokken gewest onmogelijk zou maken om ter zake nog een beleid te voeren, aangezien alle daarop gesteunde beslissingen op hun beurt onwettig zouden kunnen worden verklaard.¹²

De thans voorliggende validatie voldoet zonder enige twijfel aan bovenvermelde criteria.

18. Aan de basis van de decretale validatie liggen buitengewone omstandigheden en dwingende motieven van algemeen belang. Eén en ander werd hoger reeds uiteengezet.

Het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 is een omvangrijk besluit met belangrijke bijstellingen en wijzigingen van Vlarem II. De geïmplementeerde algemene en sectorale milieunormen werden sinds hun inwerkingtreding op 1 mei 1999 25 jaar lang toegepast in tal van vergunnings- *c.q.* en meldingsdossiers in verschillende sectoren. Deze verleende vergunningen en de aktenames komen thans op de helling te staan. Bovendien ontstaat er voor toekomstige aanvragers een rechtvacuüm en rechtsonzekerheid waarbij een robuuste vergunningverlening in het gedrang komt. Tot slot treft deze problematiek inrichtingen over het volledige grondgebied van het Vlaamse Gewest.

⁸ GwH 15 juli 1998, nr. 86/1998: "De aard van de in het geding zijnde beginselen vereist dat buitengewone omstandigheden die tussenkomst van de wetgever die, ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan fundamentele jurisdictionele waarborgen, verantwoorden."; zie eveneens GwH 14 januari 1998, nr. 3/98; GwH 15 september 1999, nr. 97/99; GwH 3 maart 2004, nr. 30/04; GwH 24 november 2004, nr. 193/04; GwH 4 februari 2010, nr. 6/2010, overw. B.8.2; GwH 31 mei 2012, nr. 68/2012, overw. B.13.

⁹ GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021.

¹⁰ EHRM 10 november 2020, *Vegotex International Belgique SA t. België*, § 73.

¹¹ Zie ook GwH 13 juli 2013, nr. 114/2013. Evenwel beantwoordde de gekozen techniek van de decretale validatie volgens het Grondwettelijk Hof in deze concrete zaak niet aan de voorwaarde van het 'uiterste redmiddel', zodat alsnog een vernietiging volgde.

¹² GwH 28 maart 2007, nr. 51/2007; GwH 18 november 2010, nr. 131/2010 en GwH 16 december 2010, nr. 139/2010, B.5.9.

In soortgelijke omstandigheden werd het gebruik van de techniek van de decretale validatie reeds aanvaard door het Grondwettelijk Hof. Dienaangaande kan verwezen worden naar de bestaande bijzondere validatie voor gewestplanwijzigingen die met schending van de adviesverplichting bij de afdeling wetgeving van de Raad van State tot stand gekomen zijn¹³, het gewestelijk ontwikkelingsplan van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest of de Waalse gewestplannen die ten onrechte niet (overeenkomstig de geëigende procedure) voor advies aan de Afdeling Wetgeving de Raad van State waren voorgelegd.¹⁴

19. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is verder gebleken dat **bijkomende criteria van 'uiterste redmiddel' en 'niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de rechten die derden ontlenen aan Unierecht'** gelden wanneer het wettigheidsgebrek geen louter 'vormelijk' karakter heeft. In dat geval dient de decretale validatie het ultieme redmiddel te zijn en dient deze beperkt te blijven tot het strikt noodzakelijke om de doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken.¹⁵

20. Wat het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State betreft, werd wel degelijk een advies ingewonnen, maar is louter gebleken – in een arrest dat meer dan twintig jaar later werd uitgesproken – dat de ingeroepen hoogdringendheid onvoldoende gemotiveerd zou zijn.

Wat het *standstill*-principe betreft, blijkt slechts sprake te zijn van een vormelijk gebrek, doordat in het kader van de procedure bij de Raad van State in de zeer specifieke context van het geluid afkomstig van een motorcrosscircuit geen afdoende verantwoording voorgelegd werd, dit terwijl deze verantwoording ruimschoots voorhanden was.

In dit geval is sprake van vormelijke onregelmatigheden, met name het op onvoldoende gemotiveerde wijze inwinnen van een spoedadvies bij de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, en het onvoldoende onderbouwen van de verenigbaarheid met het *standstill*-beginsel.

21. Nog los hiervan, dient vastgesteld te worden dat de decretale validatie effectief kwalificeert als een ultiem redmiddel, en de validatie tevens beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke om de doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken. De draagwijdte en het temporeel karakter van de validatie werden hoger reeds toegelicht, zodat naar die toelichting verwezen wordt.

B.3. Standstill-beginsel

22. Artikel 23 van de Grondwet bevat volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor

¹³ Art. 7.4.1 VCRO.

¹⁴ GwH 28 maart 2007, nr. 51/2007 respectievelijk GwH 18 november 2010, nr. 131/2010 en GwH 16 december 2010, nr. 139/2010.

¹⁵ Zie GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013 en GwH 17 december 2015, nr. 119/2015.

redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.¹⁶ Daarbij is het *standstill*-beginsel '*dynamisch*': het beschermingsniveau waarnaar verwezen wordt, staat niet vast, maar vormt daarentegen een mobiel en voortschrijdend referentiepunt.¹⁷ Het beginsel is eveneens '*relatief*': er moet sprake zijn van een aanzienlijke achteruitgang ten opzichte van de bestaande regelgeving. Het principe steunt dus op een vergelijking van een maatregel met een vorige maatregel, eerder dan te bepalen of een maatregel een achteruitgang vormt ten aanzien van het te bereiken doel.¹⁸ Er wordt een vergelijking gemaakt van eenzelfde categorie van personen onder de gelding van een vroegere en de nieuwe wetgeving.¹⁹

23. Voorliggend decreet betreft louter de validatie van een eerder uitgevaardigde (zij het onregelmatig bevonden) regeling. De validatie heeft aldus geen negatieve impact op het door het bestaande milieubeleid bereikte beschermingsniveau.

Daarentegen geldt het omgekeerde bij gebrek aan decretale validatie. De buiten toepassing verklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 heeft ten aanzien van het beschermingsniveau voor de leefmilieuregelgeving immers een averechts effect: door het wegvallen van dit normenkader is er in de praktijk een aanzienlijke en plotse versoepeling van de regelgeving in tal van sectoren, zodat een ingreep van de decreetgever vereist is om het beschermingsniveau te handhaven.

- Met betrekking tot artikel 5.32.10.1, §3 Vlarem II, ingevoegd bij artikel 217 van het besluit van 19 januari 1999, werd door de Raad van State in het arrest van 8 februari 2021 vastgesteld dat de verenigbaarheid met het *standstill*-beginsel onvoldoende aangetoond werd. Deze bepaling voorzag voor de inrichtingen bedoeld in subrubriek 32.9 van de indelingslijst in een uitzondering op de geluidsnormen van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II.

Uit wat hierna volgt, blijkt dat artikel 217 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 waarmee artikel 5.32.10.1, §3 Vlarem II werd ingevoegd verenigbaar was met het *standstill*-beginsel.

Vooreerst hebben steeds specifieke en afzonderlijke sectorale milieunormen bestaan voor de motocrosssport. Voor de inwerkingtreding van artikel 217 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 werden deze vastgelegd door het koninklijk besluit van 10 juni 1976 houdende maatregelen tot inrichting van wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen (opgeheven voor het Vlaamse Gewest op 1 september 1991), dat uitvoering gaf aan de Wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder. Dat KB van 10 juni 1976 voorzag specifieke afstandsregels en technische vereisten voor crossmotors:

¹⁶ W. PAS, "Kan standstill op hol slaan? Een reflectie over de herijking van de standstillwerking van artikel 23 GW" in A. WIRTGEN, *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Brugge, die Keure, 2021, 93.

¹⁷ Advies afdeling wetgeving Raad van State van 8 september 2015, nr. 58.073/1/V; zie ook GwH 16 september 2010, nr. 99/2010, B.4.7; en RvSt 14 augustus 2014, nr.220.463.

¹⁸ I. HACHEZ, "Le principe de standstill: actualités et perspectives", *RCJB* 2012, 12-13.

¹⁹ I. HACHEZ, "Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative", *RBDC* 2007, 78.

- 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. natuurreservaat 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 technisch 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;

Het is dus niet zo dat met artikel 217 van het besluit van 19 januari 1999 'plotseling' de algemene geluidsnormen uit het huidige artikel 4.5 VLarem II aan de kant werden geschoven en er een daling van het beschermingsniveau ontstond.

Bovendien voorzag titel II van het VLAREM 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 inwerking treden van dit besluit voldoen aan de bepalingen van de §§ 3 en 4 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 gelijkaardige uitzonderingen te voorzien op de algemene geluidsnormen.

Zoals reeds eerder gesteld, veronderstelt de toets aan het *standstill*-beginsel een vergelijking tussen de situatie van de grondwettelijk beschermde personen onder het nieuwe/toekomstige en onder het oude/huidige milieubeleid, waarbij het bestaande beschermingsniveau en het beschermingsniveau dat het nieuwe milieubeleid biedt, moet worden vergeleken. Daarbij is slechts een vermindering van het geboden beschermingsniveau in zoverre er sprake is van een 'aanzienlijke vermindering'²⁰.

Geenszins kon de toevoeging van artikel 5.32.10.1, §3, VLAREM II leiden tot een 'vermindering' ten opzichte van het bestaande beschermingsniveau, nu deze wijziging louter een 'verduidelijking' is die ertoe strekt om, net als in het verleden, voor o.a. omlopen voor motorvoertuigen gelijkaardige uitzonderingen te voorzien op de algemene geluidsnormen.

Een en ander wordt zonder meer bevestigd doordat de toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 gedurende 25 jaar heeft aangetoond dat er geen sprake is geweest van een achteruitgang van het beschermingsniveau van het leefmilieu.

Mocht er al sprake zijn van een vermindering van het bestaande beschermingsniveau, betreft het alleszins geen 'aanzienlijke' vermindering, nu

²⁰ GwH arresten nrs. 135/2006, 137/2006, 145/2006, 87/2007, 114/2008, 121/2008, 94/2010, 113/2010, 2/2011 en 22/2011: "*Die bepaling bevat een standstill-verplichting die de bevoegde wetgever verbiedt het door de toepasselijke wetgeving geboden beschermingsniveau aanzienlijk te verminderen zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan.*"

de ingedeelde activiteit in wezen een zeer beperkte draagwijdte kent. Het gaat om een vijftal omlopen voor het ganse Vlaamse Gewest waarbij de activiteiten bovendien beperkt zijn in de tijd (bijvoorbeeld maximaal 5u/dag).

Verder kan zelfs een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau verantwoord zijn indien daarvoor redenen aangetoond worden die verband houden met het algemeen belang. Hierbij dient een afweging te gebeuren van de maatschappelijke belangen.

In uiterst ondergeschikte orde, voor zover artikel 5.32.10.1, §3, VLAREM II aanleiding zou gegeven hebben tot een aanzienlijke achteruitgang van het milieu (*quod certe non*), kan worden gewezen op het belang van sportinfrastructuur. Omlopen voor motorvoertuigen ressorteren daar ontegensprekelijk onder. Sportinfrastructuur valt onder handelingen van algemeen belang en is van belang voor de volksgezondheid. Bovendien maakt motorcross deel uit van ons cultureel erfgoed en betreft dit topsport, waarbij er een nood is om wedstrijden te kunnen organiseren in internationaal verband. In die zin gaat het om meer dan louter recreatie en is er sprake van dwingende redenen om over te gaan tot de legislatieve validatie van artikel 5.32.10.1, §3, VLAREM II, gezien de potentiële teloorgang van de Vlaamse motorsport en een negatieve impact op mens en milieu door wildcrossen.

Een bespreking van de overige artikelen van het besluit van 19 januari 1999 in het licht van het standstillbeginsel gaat als bijlage bij deze memorie. Zie tabel in bijlage 1 – screening 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 in functie standstillbeginsel

B.4. Plan-MER

24. Het besluit van 19 januari 1999 dateert van (ruimschoots) vóór de omzettingsdatum van de Plan-MER-Richtlijn, namelijk 21 juli 2004 (art. 13.1 van de Plan-MER-Richtlijn). Nu hier sprake is van een retroactieve validatie van een normenkader dat dateert van vóór deze omzettingsdatum, zonder inhoudelijke wijzigingen, is de decretale validatie van deze reeds bestaande regelgeving niet onderworpen aan de Plan-MER-Richtlijn.

25. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest van 18 november 2010 inzake de validatie van Waalse gewestplanwijzigingen geoordeeld dat de decreetgever geen rekening moest houden met de procedurele waarborgen zoals het openbaar onderzoek of de milieueffectenrapportage, zelfs indien die waarborgen wel van toepassing zouden zijn bij de vaststelling van een nieuw gewestplan.²¹

26. Louter ten overvloede wordt gewezen op artikel 13, lid 3, van de Plan-MER-Richtlijn. In beginsel geldt de richtlijn enkel voor procedures die na afloop van de omzettingstermijn opgestart werden. Voor reeds lopende procedures geldt zij slechts onder voorbehoud:

"De in artikel 4, lid 1, bedoelde verplichting is van toepassing op plannen en programma's waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na het in lid 1 vermelde tijdstip. Plannen en programma's waarvoor de eerste voorbereidende handeling vóór deze datum plaatsvindt en die later dan 24 maanden na dat tijdstip worden aangenomen of ingediend ten behoeve van wetgeving, vallen onder de verplichting van artikel 4, lid 1, tenzij de lidstaten per geval beslissen dat dit niet haalbaar is en het publiek

van hun beslissing op de hoogte stellen.”

²¹ GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.8.4 en B.9-9.1.

De huidige decretale validatie kan voor zoveel als nodig beschouwd worden als de verderzetting van een planningsproces waarvoor de eerste voorbereidende handelingen gesteld werden voor 21 juli 2004. Ingevolge de rechterlijke uitspraken van de Raad van State en nadien de Raad voor Vergunningsbetwistingen houdende vaststelling van de onwettigheid van het besluit van 19 januari 1999, werd om de hoger reeds aangehaalde redenen werk gemaakt van een decretale validatie. Het is hierbij niet haalbaar om de totaliteit van het normenkader ingevoerd door het besluit van 19 januari 1999 aan een plan-MER te onderwerpen. Evenmin zou dit na 25 jaar toepassing van deze normen nog enige toegevoegde waarde hebben.

C. Totstandkomingsprocedure

27. De validatie beoogt de rechtszekerheid te herstellen naar aanleiding van de hierboven besproken arresten van de Raad van State.

Het voorontwerp van decreet werd voor de eerste keer principieel goedgekeurd op 7 juni 2024.

De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen ("Minaraad") heeft advies gegeven op 24 juli 2024.

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen ("SERV") heeft advies gegeven op 1 juli 2024.

De Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC) heeft advies gegeven op 10 juli 2024.

De wijzigingen aan het ontwerp naar aanleiding van deze adviezen of de motivatie om de ontwerp teksten niet te wijzigen zijn beschreven in C.1.

28. Het voorontwerp van decreet werd voor de tweede keer principieel goedgekeurd op xxx.

C.1. Bespreking van de adviezen van de strategische adviesraden

1. Advies van de Minaraad van 24 juli 2024

1. Op 24 juli 2024 heeft de Minaraad bij schrijven ter kennis gebracht geen advies te zullen uitbrengen.

2. Advies van de SERV van 1 juli 2024

2. Op 1 juli 2024 heeft de SERV bij schrijven ter kennis gebracht geen advies te zullen uitbrengen.

3. Advies van de SARC van 10 juli 2024

3. Op 10 juli 2024 heeft de SARC een advies uitgebracht (bijlage 2). Het advies van de SARC is gunstig en verwijst naar een eerder uitgebracht advies van 15 september 2023 over het besluit van de Vlaamse regering van 2 februari 2024. De SARC heeft inhoudelijk geen opmerking over de bepalingen van voorliggend voorontwerp van decreet.

C.2. Bespreking van het advies van de Raad van State van xxx

3. Later aan te vullen

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. (bevoegdheidsbepaling)

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Artikel 2 t.e.m. 4.

Hiervoor wordt verwezen naar de algemene toelichting.

Hoofdstuk 3. Slotbepaling

Artikel 5.

Gelet op de hoogdringendheid van de problematiek en de dwingende motieven die met de validatie gepaard gaan, is het raadzaam om het decreet in werking te laten treden op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

BIJLAGE:

1. Tabel – screening 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 in functie standstillbeginsel.