

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 2 oktober 2025
in de zaak

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
en
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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 april 2024, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 9 februari 2024 ‘houdende uitspraak over het beroep dat aangetekend is tegen het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) van 22 augustus 2022 waarbij de OVAM beslist dat niet voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden van artikel 23, § 2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en niet is vrijgesteld van de verplichting om de bodemsanering uit te voeren voor de historische bodemverontreiniging met PAK’s, minerale olie en BTEX in het vaste deel van de aarde, het grondwater en in de drijflaag die tot stand is gekomen op de grond’.

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.

Adjunct-auditeur heeft op 6 november 2024 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 september 2025.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat die *loco* advocaten

verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat , die *loco* advocaat verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Op 25 juni 2014 maant de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) de verzoekende partij aan om een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren op een terrein te Machelen waarvan de verzoekende partij eigenaar is. De verzoekende partij dient hierop een aanvraag in tot vrijstelling van de saneringsplicht. OVAM beslist op 19 november 2014 dat de verzoekende partij niet aan de vrijstellingsvoorwaarden voldoet. Het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen deze beslissing wordt door de minister verworpen met een besluit van 29 november 2016.

3.2. Op 27 februari 2019 bezorgt de verzoekende partij aan OVAM het verslag van het beschrijvend bodemonderzoek dat op het terrein werd uitgevoerd. Per brief van 28 maart 2019 maant OVAM de verzoekende partij aan om over te gaan tot bodemsanering. De verzoekende partij dient hierop een nieuwe aanvraag in tot vrijstelling van de saneringsplicht. OVAM beslist op 22 augustus 2019 dat de verzoekende partij niet aan de vrijstellingsvoorwaarden voldoet. De verzoekende partij stelt tegen die beslissing bestuurlijk beroep in.

3.3. Het bestreden besluit verwerpt het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij. Het bevat volgende motieven:

“De beroeper is eigenaar geworden van de grond op 7 december 1955 via aankoop van de grond. Op de grond werd een historische bodemverontreiniging vastgesteld met PAK's, minerale olie en BTEX in het vaste deel van de aarde, het grondwater en in de drijflaag die tot stand is gekomen op de grond, en die volgens de erkende bodemsaneringsdeskundige afkomstig is van de aanvullaag die werd aangebracht voor de exploitatie door de beroeper in 1956.

De beroeper heeft in het verleden, op 14 december 2014, administratief beroep ingesteld tegen de beslissing van de OVAM van 19 november 2014 waarin de OVAM oordeelt dat de beroeper niet voldoet aan de in artikel 23, §2 Bodemdecreet van 27 oktober 2006 bepaalde voorwaarden om te worden vrijgesteld van de verplichting om het beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren.

In dat beroepschrift wierp de beroeper onder meer op dat er op het moment van de aankoop op 7 december 1955 op de grond reeds een industriële spoorweg aanwezig was, wat erop wijst dat de grond op het moment van de aankoop in 1955 al geïndustrialiseerd en dus opgehoogd was. Verder wierp de beroeper ook op dat zij een aanplanting van populieren heeft gedaan met als doel een natuurlijke drooglegging van het terrein en het vermijden van bijkomende afwateringsleidingen. In het ministerieel besluit van 22 november 2016 oordeelde de minister van Omgeving, Natuur en Landbouw dat uit de authentieke verkoopovereenkomst van 7 december 1955 inderdaad blijkt dat er op het moment van de aankoop van de grond reeds een industriële spoorweg aanwezig was, maar dat daaruit maximaal kan worden afgeleid dat de grond op het moment van de aankoop reeds ter hoogte van de spoorweg was opgehoogd en aldus niet kan worden afgeleid dat de grond reeds volledig was opgehoogd op het moment van de aankoop. Bovendien bevinden de boringen en peilbuizen, aan de hand waarvan de historische verontreiniging met minerale olie, PAK's en BTEX in het vaste deel van de aarde en in het grondwater is vastgesteld, zich op andere plaatsen dan waar de industriële spoorweg liep. De beroeper toonde dus niet aan dat zij de ophooglaag niet zelf heeft aangebracht en toonde niet aan dat deze ophooglaag werd aangebracht voor 7 december 1955, het tijdstip waarop zij

eigenaar werd van [de] grond. Verder toonde beroeper ook niet aan dat door haar aanplanting van populieren zij de ophooglaag niet zelf heeft aangebracht, noch dat de ophooglaag werd aangebracht voor het tijdstip waarop zij eigenaar werd van de grond. Integendeel geeft ze in haar beroepschrift zelf aan de grond her en der aangevuld en opgehoogd te hebben.

In voorliggend beroepschrift herhaalt de beroeper een aantal argumenten uit haar eerste vrijstellingsaanvraag van 22 september 2014 en het beroepschrift van 14 december 2014, met name de aanwezigheid van de spoorlijn die het aannemelijk moet maken dat op het moment van de aankoop de grond reeds geïndustrialiseerd en aldus opgehoogd was, de hoedanigheid van de verkopers, zijnde de erven van notaris-erfgenaam, alsook de waarde van de verklaringen van de heren .

Uit de Memorie van Toelichting bij het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 blijkt dat er de mogelijkheid moet zijn om zowel na het oriënterend bodemonderzoek als na het beschrijvend bodemonderzoek een verzoek tot vrijstelling van de saneringsplicht in te dienen gezien uit ervaring gebleken is dat uit het beschrijvend bodemonderzoek nieuwe gegevens kunnen worden gehaald die een nieuw licht op de zaak kunnen werpen. Er kan echter enkel op basis van nieuwe elementen of nieuwe feiten een nieuwe beoordeling gemaakt worden. De argumenten van het beroepschrift die een herhaling vormen van het beroepschrift daterend van 2014 vormen geen nieuwe feiten of gegevens en werden reeds in het ministerieel besluit van 29 november 2016 opgeworpen door de beroeper en vervolgens beoordeeld door de minister. Aldus worden deze argumenten uit het beroepschrift niet opnieuw beoordeeld naar aanleiding van het instellen van voorliggend administratief beroep.

De vier overige argumenten die door de beroeper als nieuw worden opgeworpen [...] zijn echter niet allemaal gebaseerd op nieuwe gegevens of nieuwe feiten. De afbakeningsstudie van 7 september 2007, de historische prijsgegevens, de milieu-inlichtingen verstrekt door op 11 december 2012 (onder meer de machtigingen en vergunningen uit de periode 1955-56), alsook de gegevens omtrent de exploitatie op het terrein van voor de aankoop (inclusief de historische luchtfoto's van het NGI) waren reeds beschikbaar op het moment dat het vorige administratief beroep werd ingesteld en voor de uitvoering van het beschrijvend bodemonderzoek van 26 februari 2019. Deze gegevens zijn geen nieuwe gegevens die voortvloeien uit het beschrijvend bodemonderzoek van 26 februari 2019 en vormen aldus geen nieuwe feiten of nieuwe gegevens op basis waarvan de beroeper een nieuw verzoek tot vrijstelling van de plicht tot bodemsanering kon indienen. Aldus worden ook deze argumenten uit het beroepschrift niet beoordeeld.

De overige argumenten uit het beroepschrift zijn wel nieuwe gegevens en feiten die uit het beschrijvend bodemonderzoek van 26 februari 2019 zijn geput en geven aanleiding tot verdere beoordeling.

De archeologische evaluatie van april 2017 [...] is een bureaustudie die zich baseert op bestaande onderzoeken en informatiebronnen maar niet gericht is op het verzamelen en genereren van nieuwe informatie. Het doel van de archeologische evaluatie was om na te gaan welke archeologische erfgoedwaarden er ter hoogte van het onderzoeksgebied te verwachten zijn en in welke mate deze bedreigd worden door een nakende ingreep in de

bodem. Het vormt geen beschrijvend bodemonderzoek in de zin van artikel 38 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006. Zij heeft dus niet tot doel om de ernst van de bodemverontreiniging vast te stellen, zoals vermeld in artikel 38 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006. De interpretatie van de gegevens van de evaluatie dient bijgevolg met de nodige omzichtigheid te gebeuren in het kader van de beoordeling van de vrijstelling van saneringsplicht van bodemverontreiniging. Uit deze archeologische evaluatie, die enkel aangrenzende percelen en niet de betrokken grond omvat, kan hoogstens worden afgeleid dat de omliggende terreinen eveneens zijn opgehoogd door een (baksteen)puinlaag. De stelling van de beroeper dat hieruit afgeleid kan worden dat alle terreinen zijn opgehoogd door de vorige eigenaars en aldus niet door haar is een voorbarige conclusie. Tussen de jaren '50 en 1973 werden er namelijk verschillende stortplaatsen binnen het onderzoeksgebied ingericht waardoor een uitgebreide ophoging en vervuiling over grote delen van het terrein ontstond. Dit resulteerde in de aanwezigheid van een grote hoeveelheid puin en afvalmateriaal in de bodem dat zich op een aanzienlijke diepte tegenover het maaiveld bevindt. Dit blijkt uit de uitgevoerde boringen en peilbuizen in het kader van de verschillende bodemonderzoeken op het terrein. Een opmerking die hierbij gemaakt moet worden is dat de boorclusters een eerder lokaal beeld geven en dat aanwezige verontreiniging lokaal sterk kan fluctueren. Aldus geven deze resultaten geen gedetailleerd inzicht in de plaatselijke verontreiniging op de betrokken percelen en kan op basis van deze studie niet gesteld worden dat er morfologisch een volledig identieke aanvullaag aanwezig is op de terreinen waarvan de beroeper eigenaar is, evenmin op de omliggende percelen. Uit het administratief dossier blijkt dus niet dat er een morfologisch volledig identieke aanvullaag aanwezig is op de aangrenzende percelen, in tegenstelling tot wat de beroeper in haar beroepschrift stelt. Op de betrokken en aangrenzende percelen werd inderdaad een aanvullaag teruggevonden bestaande uit baksteenpuin, maar in de omliggende percelen werden ook metaalresten en koolassen teruggevonden. Daarnaast werden deze stoffen ook waargenomen op verschillende dieptes onder het maaiveld.

Het beschrijvend bodemonderzoek van 26 februari 2019 is omtrent de oorsprong van de verontreiniging duidelijk dat deze niet gelinkt kan worden aan de voormalige stortplaatsen uitgebaat door en

, maar wel door de aanvullingen en ophogingen die zijn gebeurd om het terrein te stabiliseren dat voorheen een moerassig gebied was. Namelijk, uit verder onderzoek blijkt dat de bodemopbouw van de omliggende percelen sterke lokale variaties vertoont met plaatselijk veenlagen, lagen met koolassen en stortmateriaal. De aanwezigheid van zware metalen en PAK's in de aangrenzende percelen kan te wijten zijn aan de aanwezigheid van ophoogmateriaal om het moeras te stabiliseren. Dat verontreinigingen met PAK-componenten worden aangetroffen is niet ongewoon voor aanvul- of ophoogmateriaal. Dat betekent niet dat als er gelijkaardige of dezelfde (concentraties van) verontreinigende stoffen teruggevonden worden, het om eenzelfde ophoging gaat die werd uitgevoerd door eenzelfde persoon. De hele teerverontreiniging wordt als één verontreiniging behandeld. Zoals blijkt uit het detailplan met de aanduiding van de horizontale verontreiniging in de grond en het grondwater is duidelijk te zien dat de verontreiniging met minerale olie en BTEX in het

vaste deel van de aarde en in het grondwater zich situeert op en beperkt is tot twee percelen waarvan de beroeper eigenaar is. Het feit dat er op de grond [...] een teerverontreiniging en een drijfslag [...] ter hoogte van de volledige teerolieverontreiniging wordt aangetroffen die niet op de omliggende gronden werd aangetroffen, toont op voldoende wijze aan dat op de betreffende grond een onderscheiden ophoging/aanvulling heeft plaatsgevonden die de historische bodemverontreiniging met PAK's, minerale olie en BTEX in het vaste deel van de aarde, het grondwater en in de drijfslag die tot stand is gekomen op de grond heeft veroorzaakt.

De stelling van de beroeper dat grotendeels dezelfde stoffen in eenzelfde aanvulling op beide percelen werd aangetroffen, weliswaar niet in dezelfde concentraties, kan niet bijgetreden worden. Uit het beschrijvend bodemonderzoek van 26 februari 2019 volgt dat daar waar de verontreiniging gerelateerd is aan de aangevoerde puinlaag de verontreinigingstoestand in het vaste deel van de aarde plaatselijk erg kan verschillen. [...] Dit spreekt de stelling van de beroeper tegen dat het hierbij gaat om eenzelfde aangevoerde puinlaag over verschillende terreinen met plaatselijk verschillende concentraties. De concentraties waargenomen op de grond van de beroeper zijn van een andere grootteorde dan deze op de omliggende percelen. [...] Uit het administratief dossier blijkt dus voldoende duidelijk dat in ophogingen veelal gelijkaardige parameters worden teruggevonden, maar de hoge concentraties en de teerverontreiniging zeer specifiek zijn voor de grond van de beroeper waardoor de aangetroffen aanvullaag verschilt van deze die werd aangebracht op de omliggende percelen.

De conclusie van de erkende bodemsaneringsdeskundige dat de historische bodemverontreiniging met PAK's, minerale olie en BTEX in het vaste deel van de aarde, in het grondwater en in de drijfslag op de grond veroorzaakt is door het aanbrengen van ophogingen en een aanvullaag staat niet ter discussie. Uit het beschrijvend bodemonderzoek van 26 februari 2019 blijkt duidelijk dat er een aparte ophoging op het terrein is aangebracht. Dat deze aanvullaag en ophogingen zijn aangebracht door de beroeper wordt door de beroeper niet op overtuigende wijze weerlegd. Het administratief dossier bevat voor het overige geen andere elementen waaruit zou kunnen blijken dat de op de grond vastgestelde verontreiniging niet is veroorzaakt door de beroeper of tot stand is gekomen voor het tijdstip waarop de beroeper eigenaar werd van de grond. De beroeper toont niet op afdoende wijze aan dat zij geen ophogingen heeft uitgevoerd op het terrein.

Op basis van de huidige voorliggende gegevens toont de beroeper niet afdoende aan dat zij de historische bodemverontreiniging met PAK's, minerale olie en BTEX in het vaste deel van de aarde, het grondwater en in de drijfslag op de grond niet zelf heeft veroorzaakt en dat deze niet tot stand is gekomen voordat zij eigenaar is geworden van de grond. Bijgevolg voldoet de beroeper niet aan de eerste en tweede voorwaarde van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006."

IV. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 23, § 2 en § 4, gelezen in samenhang met artikel 155, § 1, van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: bodemdecreet), van de zorgvuldigheidsplicht, het redelijkheidsbeginsel en de formele- en materiële motiveringsplicht, en van artikel 9, § 3, van het Verdrag van 25 juni 1998 ‘betreffende de toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (hierna: “Verdrag van Aarhus”).

De verzoekende partij zet uiteen dat het bestreden besluit weigert rekening te houden met feiten die dateren van voor het beschrijvend bodemonderzoek. Het bodemdecreet en de beginselen van behoorlijk bestuur vereisen volgens de verzoekende partij nochtans een globale beoordeling van het dossier. De motieven van het bestreden besluit veronderstellen ten onrechte dat de overheid, bij de beoordeling van een tweede vrijstellingsaanvraag, uitsluitend met nieuwe gegevens rekening mag houden. De bepalingen van het bodemdecreet beperken echter op geen enkele wijze de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het bestuur om het integrale dossier te beoordelen. De parlementaire voorbereiding verduidelijkt enkel dat het vrijstellingsverzoek gebaseerd moet zijn op nieuwe gegevens - wat hier ook het geval is en niet wordt betwist - maar gaat niet zo ver om te stellen dat enkel met die nieuwe gegevens rekening gehouden mag worden. De verzoekende partij besluit dat de verwerende partij haar beoordelingsbevoegdheid op een al te restrictieve manier interpreteert, die niet strookt met de tekst van het bodemdecreet en evenmin met de memorie van toelichting.

De interpretatie van de verwerende partij is volgens de verzoekende partij ook moeilijk verzoenbaar met de beginselen van behoorlijk bestuur, omdat zij tot gevolg heeft dat de overheid op geen enkel moment het

dossier in zijn volledigheid zou kunnen onderzoeken, rekening houdend met zowel de oude als de nieuwe gegevens die uit het onderzoek naar boven komen.

Ten slotte voert de verzoekende partij aan dat ook het Verdrag van Aarhus zich verzet tegen de interpretatie van de verwerende partij. De rechter zal het dossier immers nooit in zijn totaliteit kunnen onderzoeken, zodat het recht op toegang tot de rechter in milieuzaken onnodig wordt uitgehold.

5. De verwerende partij antwoordt dat het bodemdecreet niets zegt over de mogelijkheid om zowel na het oriënterend bodemonderzoek als na het beschrijvend bodemonderzoek een verzoek in te dienen tot vrijstelling van de saneringsplicht. Evenmin biedt het bodemdecreet soelaas aangaande de aard en draagwijdte van de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur in het kader van een tweede vrijstellingsaanvraag. Enkel in de memorie van toelichting bij het ontwerp van bodemdecreet wordt de dubbele aanvraagmogelijkheid vermeld, waarbij wordt verduidelijkt dat “deze dubbele mogelijkheid niet dilatoir mag gebruikt worden”, en de nadruk wordt gelegd op nieuwe gegevens uit het beschrijvend bodemonderzoek die de aanleiding moeten zijn voor het tweede verzoek. Het was volgens de verwerende partij dan ook de duidelijke intentie van de decreetgever om enkel nieuwe elementen en gegevens, die enkel maar ter kennis komen door de uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek, te onderwerpen aan een tweede beoordeling, en dus niet om een geheel nieuwe beoordeling van ook oude elementen mogelijk te maken. Een andersluidende interpretatie zou volgens de verwerende partij afbreuk doen aan de omschreven bedoeling van het dubbele verzoek tot vrijstelling.

De volheid van bevoegdheid die artikel 155, § 1, van het bodemdecreet aan de beroepsinstantie verleent om uitspraak te doen over het bestuurlijk beroep, houdt volgens de verwerende partij niet in dat de elementen die reeds werden beoordeeld en niet opnieuw deel kunnen uitmaken van de zaak, opnieuw moeten worden beoordeeld. Elementen die geen deel mogen uitmaken van een tweede verzoek tot vrijstelling mogen noch door OVAM, noch door de minister in graad van bestuurlijk beroep met volheid van bevoegdheid, worden beoordeeld.

Ook het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur, verzetten zich volgens de verwerende partij niet tegen de interpretatie die in het bestreden besluit wordt weergegeven. Het behoort de eigenaar die een vrijstelling wil verkrijgen om aan te tonen dat hij cumulatief voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden, om op die wijze te verkrijgen dat niet hij maar een derde of desgevallend de overheid moet opdraaien voor de bodemsanering. Er mag dan ook in alle redelijkheid van een zorgvuldige eigenaar verwacht worden dat hij daartoe een dossier samenstelt met alle stukken die zijn zaak onderbouwen en die redelijkerwijze te vinden zijn. Gelet op de verstreckende gevolgen van een vrijstelling, kan het niet de bedoeling zijn dat een eigenaar eindeloos de kans krijgt om zijn zaak te bepleiten. De verwijzing in de memorie van toelichting naar ‘nieuwe elementen’ slaat duidelijk op elementen die enkel maar gekend kunnen zijn door het beschrijvend bodemonderzoek (zoals bv. de bron van verontreiniging), aangezien de eigenaar voor alle andere elementen reeds de kans heeft gehad om zijn zaak te laten beoordelen.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van artikel 9, § 3, van het Verdrag van Aarhus merkt de verwerende partij op dat het niet aan de Raad van State toekomt om zelf te beoordelen of voldaan is aan de voorwaarden om vrijstelling van saneringsplicht te verkrijgen, en dat de Raad van State slechts een wettigheidstoezicht kan uitoefenen. Dat wettigheidstoezicht wordt door het bestreden besluit geenszins beperkt.

6. In de memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van bodemdecreet allerminst de duidelijke intentie blijkt van de decreetgever om alleen nieuwe gegevens of nieuwe feiten het voorwerp uit te laten maken van een tweede verzoek tot vrijstelling. De verwijzing van de verwerende partij naar de memorie van toelichting betreft een passage die betrekking heeft op artikel 12 (nieuwe bodemverontreiniging), en niet op het hier toepasselijke artikel 23 (historische bodemverontreiniging), van het bodemdecreet. In de toelichting bij artikel 23 van het bodemdecreet wordt bovendien uitdrukkelijk gesteld dat een eertijds

ingediende aanvraag tot vrijstelling kan worden aangevuld, dan wel dat een volledig nieuw aanvraagdossier kan worden ingediend. Er bestaat volgens de verzoekende partij geen enkele wettelijke grondslag op basis waarvan de verwerende partij de beoordelingsbevoegdheid mocht beperken en louter mocht rekening houden met nieuwe gegevens of nieuwe feiten. De verwerende partij heeft aldus geen uitspraak gedaan over het bestuurlijk beroep met de haar door artikel 155 van het bodemdecreet toegekende volheid van bevoegdheid.

De verzoekende partij besluit dat het bestreden besluit ook strijdt met het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht. De verwerende partij heeft een foutieve passage uit de memorie van toelichting toegepast om de beoordelingsbevoegdheid in te perken. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist net dat het bestuur zijn beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en ervoor moet zorgen dat de gegevens van het dossier deugdelijk onderzocht worden om met kennis van zaken te kunnen oordelen. Een onderzoek van het gehele dossier was aldus effectief noodzakelijk om tot een correcte, zorgvuldige en redelijke beslissing te komen. De verzoekende partij betreurt het daarbij dat de verwerende partij tracht de rollen om te draaien door te stellen dat de eigenaar die een vrijstellingsaanvraag indient, zich net zorgvuldig moet gedragen. Hoe dan ook meent zij zorgvuldig te hebben gehandeld, nu het haar is toegestaan om een nieuwe aanvraag in te dienen die een aanvulling vormt van de eerste aanvraag, dan wel een geheel nieuw aanvraagdossier omvat.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van artikel 9, § 3, van het Verdrag van Aarhus, dupliceert de verzoekende partij dat de beperking van de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur ertoe leidt dat ook het toezicht van de milieurechter op het bestuur wordt ingeperkt.

Beoordeling

7. De artikelen 12 en 23 van het bodemdecreet bevatten de voorwaarden waaraan een exploitant, gebruiker of eigenaar naar het oordeel van OVAM moet voldoen om te worden vrijgesteld van de verplichting om het

beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren. In artikel 23, § 2, van het bodemdecreet worden als volgt de voorwaarden uiteengezet waaraan de eigenaar van een historisch verontreinigde grond moet voldoen om vrijgesteld te worden:

“De eigenaar is niet verplicht om het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren, als de OVAM op basis van het dossier van de grond of het gemotiveerd standpunt van de eigenaar van oordeel is, dat hij cumulatief voldoet aan de volgende voorwaarden:

1° hij heeft de bodemverontreiniging niet zelf veroorzaakt;

2° de bodemverontreiniging is tot stand gekomen voor het tijdstip waarop hij eigenaar van de grond werd;

3° hij was niet op de hoogte en behoorde niet op de hoogte te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik dat hij eigenaar van de grond werd. De Vlaamse Regering kan bepalen met welke elementen rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of de eigenaar niet op de hoogte was of niet op de hoogte behoorde te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik van de verwerving.

De eigenaar die, hoewel hij van de bodemverontreiniging op de hoogte was of behoorde te zijn, voor 1 januari 1993 een verontreinigde grond heeft verworven, is eveneens niet verplicht om het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren, als de OVAM op basis van het dossier van de grond of het gemotiveerd standpunt van de eigenaar van oordeel is dat hij de verontreiniging niet zelf heeft veroorzaakt en dat hij de grond sinds de verwerving enkel heeft aangewend voor particulier gebruik.

Als de OVAM op basis van het dossier of het standpunt van oordeel is dat de eigenaar voor een deel van de bodemverontreiniging cumulatief aan de vrijstellingsvoorwaarden voldoet, wordt de eigenaar voor dat deel van de bodemverontreiniging vrijgesteld van de saneringsplicht.”

8. Tegen de beslissingen die OVAM over de aanvragen tot vrijstelling neemt, kunnen alle belanghebbenden blijkens de artikelen 12, § 4 en 23, § 4, van het bodemdecreet beroep indienen bij de Vlaamse regering. Artikel 155 van het bodemdecreet bepaalt dat het om een “vol beroep” gaat. De Vlaamse regering beschikt aldus in graad van bestuurlijk beroep over dezelfde beoordelingsmarge als OVAM om te oordelen of de exploitant, gebruiker of eigenaar voldoet aan de voorwaarden om vrijgesteld te worden van de verplichting om het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren.

9. Uit het gebruik van de woorden “het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering” in deze bepalingen volgt dat het verzoek tot vrijstelling aan OVAM kan worden gericht zowel nadat de exploitant, gebruiker

of eigenaar is aangemaand om tot een beschrijvend bodemonderzoek over te gaan, als nadat de exploitant, gebruiker of eigenaar is aangemaand om tot bodemsanering over te gaan. Een exploitant, gebruiker of eigenaar wiens aanvraag om vrijgesteld te worden van de verplichting om het beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren wordt verworpen, kan dan ook een nieuwe aanvraag tot vrijstelling indienen wanneer hij nadien, na voltooiing van het beschrijvend bodemonderzoek, aangemaand wordt om tot bodemsanering over te gaan. Dit wordt bevestigd door artikel 12, § 5, 1°, (dat op grond van artikel 23, § 5, van overeenkomstige toepassing is op de regeling van artikel 23) van het bodemdecreet, dat de Vlaamse regering opdraagt nadere regelen vast te stellen betreffende de behandeling van de aanvraag tot vrijstelling van de verplichting om het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren, en waarover in de parlementaire voorbereiding wordt uiteengezet:

“De Vlaamse Regering stelt de procedure vast die moet worden gevolgd bij de aanvraag tot vrijstelling van de saneringsplicht. In dat kader is het aangewezen dat de Vlaamse Regering voorziet dat de saneringsplichtige zijn gemotiveerde aanvraag tot vrijstelling bij de OVAM moet indienen binnen een welbepaalde vervalttermijn. Een termijn van negentig dagen na ontvangst van de aangetekende brief van de OVAM waarbij hij wordt gewezen op de op hem rustende zelfstandige verplichting om een beschrijvend bodemonderzoek of bodemsanering uit te voeren, kan in dit verband als redelijk beschouwd worden. Ook moet worden voorzien in een termijn waarbinnen de OVAM een beslissing moet nemen omtrent de aanvraag van de saneringsplichtige. Met het vaststellen van een uitdrukkelijke termijn krachtens voorliggend voorstel wordt een grotere rechtszekerheid in hoofde van de aanvrager nagestreefd. Eveneens moet voorzien worden in de mogelijkheid om zowel na het oriënterend bodemonderzoek als na het beschrijvend bodemonderzoek een verzoek tot vrijstelling van de plicht in te dienen. Uit ervaring is immers gebleken dat uit het beschrijvend bodemonderzoek nieuwe gegevens kunnen worden gehaald (bijvoorbeeld met betrekking tot de bron van de verontreiniging) die een nieuw licht op de zaak kunnen werpen. Het spreekt voor zich dat deze dubbele mogelijkheid niet dilatoir mag gebruikt worden. Een nieuwe aanvraag moet dan ook gebaseerd zijn op nieuwe feiten en nieuwe gegevens uit het beschrijvend bodemonderzoek.”

(Voorstel van decreet ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’, VL.PARL. 2005-2006, 31 mei 2006, nr. 867-1, 23)

Deze uiteenzetting uit de parlementaire voorbereiding geldt bijgevolg als toelichting zowel bij artikel 12 als bij artikel 23 van het

bodemdecreet, zoals de verwerende partij terecht aanvoert. De verzoekende partij verwijst naar een andere passage in de memorie van toelichting, maar rukt deze uit haar verband. Die passage heeft immers betrekking op het geval waarin -bij historische bodemverontreiniging- een aanvraag tot vrijstelling wordt ingediend vóór OVAM een aanmaning heeft gestuurd om tot het beschrijvend bodemonderzoek of tot bodemsanering over te gaan.

10. De in de artikelen 12 en 23 van het bodemdecreet bedoelde vrijstelling van de saneringsplicht kan verkregen worden als OVAM - of na bestuurlijk beroep, de Vlaamse regering - op basis van het dossier van de grond of het gemotiveerd standpunt van de exploitant, de gebruiker of de eigenaar van oordeel is, dat hij cumulatief voldoet aan de toepasselijke vrijstellingsvoorwaarden. Het komt diegene die het in deze bepalingen bedoelde “gemotiveerd standpunt” inneemt dan ook toe om de gegevens voor te leggen die volgens hem het bewijs leveren dat aan de vrijstellingsvoorwaarden is voldaan, en het behoort vervolgens het bestuur om die elementen, samen met alle relevante gegevens die in het administratief dossier voorhanden zijn, te beoordelen teneinde na te gaan of het nodige bewijs wordt geleverd.

Het bodemdecreet legt aan de betrokken exploitant, gebruiker of eigenaar geen beperkingen op ten aanzien van de feitelijke en juridische elementen die hij wenst voor te leggen om het bestuur ervan te overtuigen dat hij voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden. Het is de betrokkene dan ook in beginsel niet verboden om ter gelegenheid van een tweede vraag tot vrijstelling (ingediend na een aanmaning om tot bodemsanering over te gaan, nadat een eerdere aanvraag om vrijgesteld te worden van de verplichting om het beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren, werd afgewezen) ook feitelijke en juridische gegevens ter sprake te brengen die hij al had aangevoerd in de eerste vraag tot vrijstelling, of die hij destijds al kon kennen maar toen niet heeft aangevoerd. Het behoort OVAM, en na bestuurlijk beroep de Vlaamse regering, om aan de hand van alle gegevens die in het administratief dossier beschikbaar zijn te oordelen of het bewijs wordt geleverd dat aan de vrijstellingsvoorwaarden is voldaan.

11. In de hiervoor aangehaalde passage uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van bodemdecreet wordt weliswaar gesteld dat “een nieuwe aanvraag moet [...] gebaseerd zijn op nieuwe feiten en nieuwe gegevens uit het beschrijvend bodemonderzoek”, doch dergelijke ontvankelijkheidsvoorwaarde is niet in het bodemdecreet overgenomen. Het bestuur kan zich dan ook niet op een dergelijke voorwaarde beroepen om de inhoud van een tweede aanvraag tot vrijstelling geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing te laten om de enkele reden dat gegevens worden aangehaald die reeds in de eerste aanvraag werden vermeld en/of de betrokkene toen reeds bekend konden zijn.

Uit het geheel van de aangehaalde passage blijkt overigens dat het de decreetgever vooral erom te doen is de dilatoire aanvragen tegen te gaan. Het is duidelijk dat de tweede vraag tot vrijstelling die inhoudelijk geen nieuwe gegevens bevat in vergelijking tot de eerste vraag, eenvoudig door het bestuur kan worden afgewezen met overname van de motieven die aangewend werden voor de verwerping van de eerste aanvraag, en geen nieuw onderzoek van het dossier vereisen. Om het voorwerp te kunnen uitmaken van een nieuw inhoudelijk onderzoek, moet de vrijstellingsaanvraag dan ook gegevens bevatten die nog niet eerder ter sprake werden gebracht.

Het is echter niet vanzelfsprekend dat een exploitant, gebruiker of eigenaar dilatoir handelt wanneer hij in een tweede vraag tot vrijstelling, naast nieuwe elementen, ook gegevens aanvoert die reeds werden aangehaald in de eerste vraag en/of reeds kon kennen ten tijde van de eerste vraag maar toen niet heeft vermeld. Het bewijs dat aan vrijstellingsvoorwaarden wordt voldaan, kan immers in vele gevallen maar geleverd worden aan de hand van een geheel van gegevens, die elk afzonderlijk onvoldoende overtuigend kunnen zijn, maar die als geheel, door hun onderlinge overeenstemming, wel het gewenste bewijs kunnen opleveren.

12. Het bestreden besluit stelt uitdrukkelijk dat “de argumenten van het beroepschrift die een herhaling vormen van het beroepschrift daterend van 2014” en de argumenten van de verzoekende partij die gebaseerd zijn op gegevens

die “reeds beschikbaar [waren] op het moment dat het vorige administratief beroep werd ingesteld en voor de uitvoering van het beschrijvend bodemonderzoek van 26 februari 2019” niet beoordeeld worden om de enkele reden dat het niet gaat om nieuwe feiten of gegevens die voortvloeien uit het beschrijvend bodemonderzoek van 26 februari 2019. Door deze argumenten van de verzoekende partij zonder meer uit te sluiten van beoordeling, en door met name niet te onderzoeken of die argumenten desgevallend, in samenhang met de nieuwe gegevens en feiten die wel aan beoordeling worden onderworpen, het bewijs kunnen leveren dat aan de vrijstellingsvoorwaarden is voldaan, heeft de verwerende partij de vrijstellingsaanvraag van de verzoekende partij niet aan een volledig onderzoek onderworpen en zodoende artikel 23, § 2, gelezen in samenhang met artikel 155 van het bodemdecreet geschonden.

Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het ministerieel besluit van 9 februari 2024 ‘houdende uitspraak over het beroep dat aangetekend is tegen het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) van 22 augustus 2022 waarbij de OVAM beslist dat niet voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden van artikel 23, § 2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en niet is vrijgesteld van de verplichting om de bodemsanering uit te voeren voor de historische bodemverontreiniging met PAK’s, minerale olie en BTEX in het vaste deel van de aarde, het grondwater en in de drijf laag die tot stand is gekomen op de grond’.

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

3. 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.

