

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 9 juni 2026
in de zaak

In zake : de
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 februari 2025, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 5 december 2024 ‘houdende uitspraak over het beroep dat aangetekend is tegen het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) van 25 oktober 2019 waarbij de OVAM beslist dat niet voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden vermeld in artikel 23, § 1 en 23, § 3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 [...]’.

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.

Auditeur heeft op 18 september 2025 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 7 mei 2026.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

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

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

3.1. De verzoekende partij is de exploitant van een grond gelegen aan de .

3.2. Op 27 mei 2019 maant de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) de verzoekende partij aan om op deze grond een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren.

3.3. De verzoekende partij dient op 26 augustus 2019 een gemotiveerd standpunt in om vrijgesteld te worden van de saneringsplicht. OVAM

beslist op 25 oktober 2019 om de verzoekende partij vrij te stellen voor “de bodemverontreiniging met referentie met benzeen in het grondwater en voor de bodemverontreiniging met referentie met zware metalen in het vaste deel van de aarde”, maar niet voor “de historische bodemverontreiniging met referenties , puur product, en (voor haar aandeel), (thv boringen en voor haar aandeel), voor de bodemverontreinigingen met minerale olie en PAKs met referentie en voor en (waterbodem)”.

3.4. De verzoekende partij stelt op 29 november 2019 tegen die beslissing bestuurlijk beroep in.

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

“De beroeper is zelf, volgens haar verklaring in haar beroepschrift, (via haar oorspronkelijke rechtsvoorganger sinds 1926 aanwezig op de grond waarop een beschrijvend bodemonderzoek moet worden uitgevoerd. De activiteiten van de beroeper bestaan uit de fabricage en de opslag van waterdichtingsproducten, meer bepaald bitumineuze dakrollen en vloeibare waterdichtingsproducten. Op het voormalige perceel was tot 1986 ook een oliaffinaderij/teerfabriek gevestigd. De beroeper meent dat zij in haar hoedanigheid van exploitant van de grond, minstens voor een deel van de verontreiniging, voldoet aan de voorwaarden voor vrijstelling van saneringsplicht, zoals vermeld in artikel 23, §1 en §3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006. De beoordeling kan gebeuren per referentie van verontreiniging waarnaartoe zowel de OVAM, de beroeper als de tussenkommende partij verwijzen.

Referentie betreft een historische verontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde, vastgesteld ter hoogte van PB Referentie betreft een historische verontreiniging met minerale olie en PAK in het grondwater, vastgesteld ter hoogte van de peilbuizen en . Dit betreft de verontreiniging ter hoogte van zone De erkende bodemsaneringsdeskundige(n) en de OVAM relateren deze verontreinigingen voornamelijk aan de opslag van ruwe olie. Het chromatogram en de fractieverdeling van de aangetroffen verontreiniging wijzen op ruwe olie. Uit het administratief dossier blijkt dat deze verontreinigingen te linken zijn aan de opslag van ruwe olie tussen 1942 en 1960 en/of de ondergrondse tank van 20.000 liter stookolie in de periode nadien. De beroeper wijst erop dat de verontreiniging mogelijk ook (deels) te wijten is aan de aanwezigheid van de onzuivere ophooglaag die werd gerealiseerd voordat de beroeper of haar rechtsvoorgangers de grond in gebruik heeft/hebben genomen, De beroeper legt voor de opslagtank van

20.000 liter keuringsverslagen en een attest van buitendienststelling op 4 mei 2011 voor. De keuringsverslagen tonen aan dat deze tank steeds in orde was en geen lekken vertoonde. Vermoedelijk zal de ondergrondse tank van 20.000 liter dan ook niet als bron worden aangeduid in het beschrijvend bodemonderzoek. Er werd echter ook ruwe olie op de grond opgeslagen in de periode voordat deze tank aanwezig was en voor 1960.

Gelet op de zeer lange aanwezigheid van activiteiten die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken en die werden uitgevoerd door de beroeper en haar rechtsvoorgangers, is het niet kennelijk onredelijk dat de OVAM in de huidige fase van de saneringsprocedure stelt dat de beroeper en/of haar rechtsvoorgangers deze verontreinigingen heeft/hebben veroorzaakt. Er wordt in het oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019 voor deze verontreinigingen geen link gelegd met de ophooglaag. De bewering van de beroeper is aldus door geen enkel bewijsstuk gestaafd. Er wordt in het oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019 echter wel een duidelijke link gelegd met de activiteiten van de rechtsvoorganger(s) van de beroeper. Een beschrijvend bodemonderzoek zal bovendien moeten bepalen wat de exacte bron is van deze verontreinigingen. Het is echter op basis van het huidige administratief dossier en oriënterend bodemonderzoek aanneembaar dat de rechtsvoorganger(s) van de beroeper deze verontreinigingen hebben veroorzaakt, gelet op de exploitatie op de grond vanaf minstens 1926.

Referentie betreft een verontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde, op het perceel vastgesteld ter hoogte van

Referentie betreft een historische verontreiniging met minerale olie in het grondwater, vastgesteld ter hoogte van peilbuis . Ter hoogte van deze locatie werden volgens de beroeper door haar nooit activiteiten uitgevoerd waarbij aardolie werd gebruikt. De locatie wordt momenteel gebruikt als parking. Opnieuw stelt de beroeper dat de verontreiniging mogelijk te wijten is aan een onzuivere ophooglaag of aan de sporenbundel aanwezig voor 1955. De OVAM verwijst naar de tank als mogelijke bron. De beroeper stelt op haar beurt dat deze tank correct buiten dienst gesteld werd op 4 januari 1996. Het karakter van de verontreiniging met minerale olie op deze locatie is niet onmiddellijk te linken aan de ophooglaag. Bovendien werd de verontreiniging vastgesteld op een diepte van 1,5 tot 2 m. Dit wijst erop dat niet de sporenbundel, maar eerder een ondergrondse opslagtank de bron van de verontreiniging is. Een beschrijvend bodemonderzoek zal moeten bepalen wat de bron is van deze verontreinigingen. Het is op basis van de huidige informatie echter aanneembaar dat de beroeper of haar rechtsvoorgangers deze verontreinigingen hebben veroorzaakt, gelet op de jarenlange activiteiten op de grond.

Referentie betreft een historische verontreiniging met PAK, BEX en minerale olie in het vaste deel van de aarde, vastgesteld ter hoogte van boorpunt . Dit is ter hoogte van de zone van de voormalige petrochemische activiteiten die uitgevoerd werden voor 1985. De beroeper stelt dat ze de grond waar deze verontreiniging ontstaan is pas in gebruik heeft genomen vanaf 1991. Deze verontreiniging werd dus volgens de beroeper niet veroorzaakt door haar en is ontstaan voordat ze hier exploitant werd.

In het oriënterend bodemonderzoek van 2013 werd geoordeeld dat de bodemverontreiniging in boring (nabij boring te wijten is aan verschillende bronactiviteiten zoals de voormalige teerfabriek én raffinaderij, de voormalige aanwezigheid van de Leigracht en de huidige opslag van solventen. Volgens het plan uit het oriënterend bodemonderzoek van 2013 ligt boring ter hoogte van de voormalige . De was verontreinigd. Het slibstaal dat geanalyseerd werd bij demping gaf bodemverontreiniging aan. Lozingen vanop het noordelijke deel van het terrein dat in gebruik was door (rechtsvoorgangers van) de beroeper in de zijn bijgevolg mogelijk mee verantwoordelijk voor de aanwezigheid van deze verontreinigingen. Een beschrijvend bodemonderzoek zal meer duidelijkheid moeten brengen over de bronnen van deze verontreiniging. Het is op basis van de huidige informatie echter aanneembaar dat de beroeper of haar rechtsvoorgangers deze verontreinigingen voor een deel hebben veroorzaakt, gelet op de jarenlange activiteiten op de grond en de lozingen die gebeuren/gebeurden op de grond. Referentie betreft een verontreiniging met PAK, zware metalen en minerale olie in het vaste deel van de aarde, vastgesteld ter hoogte van boorpunt Dit is ter hoogte van zone en de voormalige kolenloods. De bron is onbekend volgens het oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019. Er mag volgens de beroeper worden aangenomen dat deze historische verontreiniging niet werd veroorzaakt door haar activiteiten, aangezien de beroeper pas deze zone in gebruik heeft genomen vanaf 1991. De OVAM stelt dat noordelijk van de boring beroeper en haar rechtsvoorgangers reeds sedert 1926 op het terrein actief waren. De OVAM stelt dat uit het archiefmateriaal blijkt dat in februari 1942 een brand te wijten aan een lek van de teerleiding zou hebben plaatsgevonden in deze zone. De OVAM merkt op dat de beroeper verwijst naar de als grens van haar activiteiten, maar dat boring zich ten noorden van de bevindt.

Uit het administratief dossier en de plannen bij het oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019 blijkt dat zich inderdaad noordelijk bevindt van de en dus in de zone die de rechtsvoorganger van de beroeper minstens sinds 1942 in exploitatie had, namelijk ter hoogte van de teer en bitumeninstallatie op het oude inrichtingsplan van . Volgens het administratief dossier blijkt dat de rechtsvoorganger van de beroeper van 1942 tot 1985 een teerstokerij op de grond heeft geëxploiteerd. Het oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019 doet geen uitspraak over de activiteiten van de rechtsvoorgangers van de beroeper in deze zone. Uit verschillende plannen in het administratief dossier blijkt dat in deze zone er in het verleden een teer- en bitumeninstallatie van (rechtsvoorganger van de beroeper) aanwezig was. Gelet op de zeer lange aanwezigheid van activiteiten die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken is de verontreiniging dus hoogstwaarschijnlijk te linken aan deze risicoactiviteiten. Bovendien werd er in 1942 een brand als gevolg van een lek in de teerleiding vastgesteld in deze buurt. Een beschrijvend bodemonderzoek zal moeten bepalen wat de exacte bron is van deze verontreiniging. Het is echter aanneembaar dat de rechtsvoorganger van de beroeper deze verontreiniging heeft veroorzaakt, gelet op de nabijheid van de teer- en bitumeninstallatie en de jarenlange activiteiten.

Referentie betreft een verontreiniging met PAK en minerale olie in het vaste deel van de aarde, vastgesteld ter hoogte van onder andere boorpunt . Dit is ter hoogte van de zone . Deze verhoogde concentraties worden door de deskundige beschouwd als een historische verontreiniging, omdat aangenomen wordt dat zij veroorzaakt zijn door de antropogene ophooglaag die vóór 1995 werd aangebracht. In deze zone waren de beroeper en haar rechtsvoorgangers aanwezig sedert minstens 1926. In deze zone waren opslagtanks teerolie (zone op oude plan) aanwezig. De OVAM stelt dat zij enkel akte heeft genomen van de aard en ernst van de verontreiniging en dus niet noodzakelijk akkoord gaat met de bevindingen met betrekking tot de bron van de verontreiniging in het oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019.

Een beschrijvend bodemonderzoek zal moeten bepalen wat de exacte bron is van deze verontreinigingen in deze zone. In deze zone waren opslagtanks met teerolie aanwezig en was er een productie-eenheid met menglokaal. Als verdachte stoffen werden wel degelijk PAK en minerale olie aangeduid door de deskundige. De vastgestelde minerale olie-verontreiniging in deze zone is niet typisch voor een stabilisatielaag onder sporen. Het is dus aanneembaar dat de beroeper of haar rechtsvoorganger deze verontreinigingen hebben veroorzaakt, gelet op de jarenlange activiteiten op de grond.

Referentie betreft een historische verontreiniging met benzeen, minerale olie en PAK in het grondwater, vastgesteld ter hoogte van onder andere peilbuizen op perceel (thans perceel ter hoogte van de opslag van bitumineuze producten, solventen en de nieuwe productie. De beroeper stelt dat de verontreiniging zeker deels ontstaan is vooraleer zij de grond in exploitatie heeft genomen. In het conform verklaard oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019 wordt aangenomen dat deze verontreiniging veroorzaakt is door de voormalige petrochemische activiteiten voor 1985. In het oriënterend bodemonderzoek van 2013 wordt gesteld dat deze verontreinigingen te wijten zijn aan verschillende mogelijke bronactiviteiten van 1942 tot heden zoals de voormalige teerfabriek, de voormalige aanwezigheid van de en de huidige opslag van solventen. De boorpunten en zijn gelokaliseerd op het deel van het terrein dat slechts sinds 2005 door de beroeper in gebruik is, en waarop de beroeper zelf nooit een koolteerinstallatie heeft uitgebaat. Boring ligt ter hoogte van de voormalige . Lozingen vanop het noordelijke deel van het terrein dat in gebruik was door de rechtsvoorgangers van de beroeper in de zijn mogelijk deels verantwoordelijk voor de aanwezigheid van deze verontreiniging op deze locatie. Het is niet kennelijk onredelijk dat de OVAM in de huidige fase van de saneringsprocedure stelt dat de beroeper en/of haar rechtsvoorgangers deze verontreinigingen voor een deel heeft/hebben veroorzaakt. Een beschrijvend bodemonderzoek zal moeten bepalen wat de exacte bron is van deze verontreinigingen en welk deel van de verontreinigingen werden veroorzaakt door de beroeper en haar rechtsvoorgangers. Het is echter op basis van het huidig administratief dossier en oriënterend bodemonderzoek aanneembaar dat de rechtsvoorganger(s) van de beroeper of de beroeper deze verontreinigingen voor een deel hebben veroorzaakt.

Peilbuis is gelokaliseerd op het deel van het terrein dat al geruime tijd door de beroeper in gebruik is. Volgens de historiek is de beroeper sedert

1926 aanwezig op dit terrein (via rechtsvoorganger [naam]). De beroeper stelt dat de activiteiten van 1933 deze verontreiniging mogelijk hebben veroorzaakt. Het is op basis van de huidige informatie aanneembaar dat de rechtsvoorganger van de beroeper deze verontreiniging heeft veroorzaakt, gelet op de jarenlange activiteiten op de grond.

Referentie [naam] betreft een verontreiniging met 1,2-dichlooretheen in het grondwater, vastgesteld ter hoogte van peilbuis [naam], dit is ter hoogte van zone [naam] en zone [naam]. Deze verhoogde concentraties worden beschouwd als een gemengd overwegend historische verontreiniging omdat aangenomen wordt dat zij veroorzaakt zijn door de voormalige activiteiten van de beroeper voornamelijk vóór 1995. Volgens de historiek is de beroeper sedert 1926 aanwezig op dit terrein (via rechtsvoorganger [naam]). In de oriënterende bodemonderzoeken van 2013 en 2019 wordt gemeld dat deze verontreiniging wordt gerelateerd aan activiteiten van de beroeper in de periode 1950-2002. Deze bodemverontreiniging valt duidelijk te linken aan de bedrijfsactiviteiten van de beroeper en haar rechtsvoorgangers. Een beschrijvend bodemonderzoek zal bovendien moeten bepalen wat de exacte bron is van deze verontreinigingen. Het is op basis van de huidige informatie aanneembaar dat de beroeper of haar rechtsvoorgangers deze verontreinigingen hebben veroorzaakt, gelet op de exploitatie op de grond vanaf 1926.

Referentie [naam] betreft een verontreiniging met minerale olie, benzeen, naftaleen en xyleen in het grondwater, vastgesteld ter hoogte van peilbuis [naam]. Dit is ter hoogte van de zone van de voormalige opslag van teerolie (tussen zone [naam] en zone [naam]). Deze verhoogde concentraties worden beschouwd als een historische verontreiniging, omdat aangenomen wordt dat zij veroorzaakt zijn door de voormalige activiteiten van [naam] (opslag teerolie) voor 1995. Volgens de historiek is de beroeper minstens sedert 1926 aanwezig op dit terrein (via rechtsvoorganger [naam]). Uit het plan met de verdachte zones (zone [naam] uit het oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019 blijkt dat deze boringen gelegen zijn in de buurt waar de opslagtanks teerolie aanwezig waren. Deze opslagtanks kunnen een bodemverontreiniging met minerale olie en BTX hebben veroorzaakt. Het oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019 vermeldt dat 'Gelet op de samenstelling van de verontreiniging (gelijkaardig aan teerolie) en gelet op de (voormalige) activiteiten van teer- en asfaltfabriek sinds 1911 op dit perceel met onder meer de aanwezigheid van twee opslagtanks teerolie op de locatie van peilbuis [naam] wordt de verontreiniging gerelateerd aan de (voormalige) teer- en gasfabriek.' Deze bodemverontreiniging valt duidelijk te linken aan de bedrijfsactiviteiten van de beroeper en haar rechtsvoorgangers. Een beschrijvend bodemonderzoek zal bovendien moeten bepalen wat de exacte bron is van deze verontreinigingen. Het is echter op basis van de huidige informatie aanneembaar dat de beroeper of haar rechtsvoorgangers deze verontreinigingen hebben veroorzaakt, gelet op de exploitatie op de grond vanaf 1926.

Referentie [naam] betreft een historische verontreiniging met puur product (drijfslaag met minerale olie en PAK) vastgesteld ter hoogte van peilbuis [naam]. In het oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019 wordt de oorzaak van deze verontreiniging gelegd bij de voormalige olieraffinage ter hoogte van deze zone. De OVAM stelt dat het chromatogram van de

vastgestelde minerale olie in en niet volledig gelijkend is waardoor de verontreiniging in mogelijk een andere bron heeft. Deze peilbuis ligt ook ter hoogte van zone waar opslag thermische olie en bitumen door de beroeper en diens rechtsvoorgangers gebeurde. De beroeper voegt keuringsattesten en een attest van buitendienststelling van de voormalige tank (nabij referentie puur product) toe. Dit was een dubbelwandige tank met overvulbeveiliging waarbij er nooit lekken werden vastgesteld. Deze tank werd correct buiten dienst gesteld op 14 februari 2014. Een analyse van het product toont sterk verhoogde concentraties aan PAK-componenten. De verontreiniging is te linken aan de exploitatie van de beroeper en haar rechtsvoorgangers. Opnieuw zal een beschrijvend bodemonderzoek moeten bepalen wat de exacte bron is van deze verontreiniging met puur product. Het is echter op basis van de huidige informatie aanneembaar dat de beroeper of haar rechtsvoorgangers deze verontreiniging hebben veroorzaakt.

Referentie en betreft een vermengde verontreiniging vastgesteld in de waterbodem ter hoogte van De kwalificatie als vermengde bodemverontreiniging heeft van rechtswege tot gevolg dat de personen die met toepassing van artikel 19 en 22 saneringsplichtig werden gesteld, de verplichting hebben om gezamenlijk een beschrijvend bodemonderzoek of bodemsanering voor de vermengde bodemverontreiniging uit te voeren. De beroeper stelt dat ze geenszins saneringsplichtig is voor deze verontreiniging. Gezien er een volledige inbuizing is sinds 2004 van tussen het lozingspunt van de beroeper en de stroomafwaartse loop tot aan de monding in de , is er in deze zone geen waterbodem meer aanwezig, aldus de beroeper. De beroeper stelt ook dat de verontreiniging niet op de door haar geëxploiteerde grond ontstaan is (geen bronperceel). De OVAM stelt dat ze de beroeper heeft aangemaand voor haar aandeel in de bodemverontreiniging van de als gevolg van haar lozingen en die van haar rechtsvoorgangers. Jarenlang werd door beroeper en haar rechtsvoorgangers geloosd op de vanaf haar bedrijfsterrein toen er nog geen inbuizing aanwezig was. Deze lozingen hebben deels bijgedragen tot de vastgestelde verontreiniging. Er werd door de beroeper geen administratief beroep ingediend tegen de aanmaning van 27 mei 2019. De beroeper ontkent niet dat deze lozingen hebben plaatsgevonden. Ook al is er een inbuizing van de sinds 2004, het is duidelijk dat er voor 2004 wel waterbodem aanwezig was en er verontreiniging ontstaan is door lozingen van de rechtsvoorgangers van de beroeper. Het slib werd voor een deel verwijderd, maar blijkbaar werd niet alle verontreiniging meegenomen. Er is dus nog grond of waterbodem aanwezig die verontreinigd is ten gevolge van de lozingen. Er is dus wel degelijk een deel van de verontreiniging ontstaan vanaf de grond waarop de beroeper exploiteert. Er wordt dan ook niet aangetoond dat de beroeper niet voor een deel saneringsplichtig is voor deze verontreiniging.

De bestreden OVAM-beslissing doet uitspraak over de vrijstelling van saneringsplicht van de beroeper en stelt dat de beroeper of haar rechtsvoorgangers de bodemverontreiniging hebben veroorzaakt of dat de bodemverontreiniging tot stand gekomen is tijdens de periode dat de beroeper of haar rechtsvoorgangers de grond in exploitatie hadden. Het is

niet kennelijk onredelijk op dit moment en met de huidige informatie dat de OVAM stelt dat de beroeper of de rechtsvoorgangers van de beroep[er] hebben bijgedragen tot de vastgestelde verontreiniging ter hoogte van de traject 4 en de beroeper deels saneringsplichtig is en niet wordt vrijgesteld van saneringsplicht voor een deel van de verontreiniging. Een beschrijvend bodemonderzoek zal duidelijk maken voor welk aandeel van deze verontreiniging de beroeper saneringsplichtig is.

[...] Eindbeoordeling

Er moet geconcludeerd worden dat de beroeper niet cumulatief voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden, vermeld in artikel 23, §1 en 23, §3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 voor de bodemverontreinigingen met referenties

en puur product en ook niet voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden, vermeld in artikel 23, §1 en 23, §3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 voor haar aandeel in de verontreinigingen met minerale olie, BTEX en PAK met referenties (ter hoogte van boringen) en

Bijgevolg bestaat er aanleiding toe het beroep ongegrond te verklaren en de bestreden beslissing te bevestigen”.

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), en van het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, gelezen in samenhang met artikel 23, § 1 en § 3, van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: bodemdecreet).

De verzoekende partij viseert de volgende in de bestreden beslissing herhaaldelijk terugkerende motieven:

- gelet op de zeer lange aanwezigheid van activiteiten die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken en die werden uitgevoerd door de beroeper en haar rechtsvoorgangers, is het niet kennelijk onredelijk dat OVAM in de huidige

- fase van de saneringsprocedure stelt dat de beroeper en/of haar rechtsvoorgangers deze verontreinigingen heeft/hebben veroorzaakt;
- een beschrijvend bodemonderzoek zal moeten bepalen wat de (exacte) bron is van deze verontreinigingen; het is echter op basis van het huidig administratief dossier en oriënterend bodemonderzoek aanneembaar dat de rechtsvoorgangers van de beroeper deze verontreinigingen (voor een deel) hebben veroorzaakt, gelet op de exploitatie van de grond vanaf minstens 1926 / gelet op de jarenlange activiteiten op de grond.

Volgens de verzoekende partij geven deze beoordelingen blijk van speculatie en tegenstrijdigheid, en houden zij meer bepaald een schending in van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en van artikel 3 van de motiveringswet. De beoordeling van de vrijstellingsvoorwaarden van artikel 23, § 1 en § 3, van het bodemdecreet, zou niet berusten op aanvaardbare en afdoende motieven.

De verzoekende partij stelt vast dat voor nagenoeg alle besproken verontreinigingen wordt gesteld dat een beschrijvend bodemonderzoek de (exacte) bron van de verontreiniging zal moeten vaststellen, terwijl het standpunt dat de verzoekende partij de verontreiniging niet heeft veroorzaakt niet wordt tegengesproken of weerlegd, en gewoon wordt aangenomen dat de verzoekende partij of haar rechtsvoorgangers de verontreinigingen (deels) hebben veroorzaakt “gelet op de jarenlange activiteiten op de grond” of omdat de verontreiniging “mogelijk te linken is” aan haar bedrijfsactiviteiten. Dergelijke motivering zou niet afdoende zijn om te besluiten dat de verzoekende partij niet aan de vrijstellingsvoorwaarden voldoet. Er kan van de verzoekende partij immers geen negatief bewijs gevraagd worden, namelijk dat een bepaalde verontreiniging niet door haar kan zijn veroorzaakt en/of tot stand is gekomen vóór het tijdstip dat zij exploitant werd. Indien een bepaalde verontreiniging op basis van de beschikbare feitelijke en onderzoeksgegevens niet kan gelinkt worden aan de bedrijfsactiviteiten van de verzoekende partij, maar anderzijds de exacte bron en het tijdstip waarop de verontreiniging is veroorzaakt nog niet vaststaan, kan volgens de verzoekende partij niet zomaar gesteld worden dat zij de werkelijke bron van verontreiniging zelf moet aantonen door het uitvoeren van een

beschrijvend bodemonderzoek. Het staat bovendien ook helemaal niet vast dat het beschrijvend bodemonderzoek de exacte bron van de verontreiniging zal kunnen aantonen. Het opleggen van dergelijke bewijslast is volgens de verzoekende partij strijdig met artikel 23, § 1, eerste lid, van het bodemdecreet en bovendien volstrekt onredelijk.

Het bestreden besluit zou bovendien ook artikel 23, § 1, tweede lid, van het bodemdecreet schenden omdat voor geen enkele referentie van de verontreinigingen wordt onderzocht of de verzoekende partij kan worden vrijgesteld voor een deel van de verontreiniging, ongeacht of een ander deel van de verontreiniging zou zijn veroorzaakt door haar bedrijfsactiviteiten of tijdens haar exploitatie van de grond.

Daarnaast zou de bestreden beslissing ook voorbijgaan aan de correcte lezing en toepassing van artikel 23, § 3, van het bodemdecreet, dat vereist dat OVAM het bewijs levert dat de rechtsvoorganger de verontreiniging heeft veroorzaakt of dat de verontreiniging tot stand is gekomen tijdens de periode dat de rechtsvoorganger de exploitant was. Waar in de bestreden beslissing herhaaldelijk wordt gewezen op de “mogelijkheid” dat een bepaalde verontreiniging door een rechtsvoorganger van de verzoekende partij werd veroorzaakt en/of wordt “aangenomen” dat een bepaalde verontreiniging door de rechtsvoorganger werd veroorzaakt, gaat het om louter speculatie en dus niet om een bewijs. Het is OVAM, en niet de verzoekende partij, die het in artikel 23, § 3, van het bodemdecreet vereiste bewijs moet leveren.

Beoordeling

5. Artikel 23, § 1 en § 3, van het bodemdecreet bepaalt:

“§ 1. De exploitant 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 exploitant 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 exploitant op de grond werd.

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

[...]

§ 3. In afwijking van de bepalingen van § 1 en § 2 is de persoon, vermeld in artikel 22, alsnog verplicht het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren, als de OVAM aantoonst dat een rechtsvoorganger de bodemverontreiniging heeft veroorzaakt of dat de bodemverontreiniging tot stand gekomen is tijdens de periode dat een rechtsvoorganger de grond in exploitatie, gebruik of eigendom had.”

Tegen de beslissingen die OVAM op grond van deze bepalingen neemt, kunnen alle belanghebbenden blijkens artikel 23, § 4, van het bodemdecreet beroep indienen bij de Vlaamse regering. Artikel 155 van het bodemdecreet bepaalt dat het om een “vol beroep” gaat, met uitzondering van die onderdelen van de bestreden beslissing waarbij OVAM als bodemsaneringsdeskundige uitspraak heeft gedaan.

Artikel 3 van de motiveringswet verplicht de overheid om haar beslissingen op een afdoende wijze te motiveren.

De materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat de bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn, en die daarom, naar aanleiding van het wettigheids toezicht, moeten kunnen worden gecontroleerd aan de hand van de gegevens van het administratief dossier.

Van een schending van het redelijkheidsbeginsel zal sprake zijn wanneer het niet denkbaar is dat een zorgvuldig handelende overheid in dezelfde omstandigheden tot dezelfde inhoudelijke beslissing kan komen.

6. De Raad van State mag zich niet in de plaats stellen van de beslissende overheid om vast te stellen dat de bodemverontreiniging werd veroorzaakt door de exploitant en/of tot stand is gekomen voor het tijdstip waarop de betrokkene exploitant werd. Hij kan enkel onderzoeken of de overheid in

redelijkheid tot de bevinding is gekomen dat aan die voorwaarden al dan niet is voldaan.

De beoordeling of al dan niet aan de voorwaarden is voldaan, is niet verschillend naargelang het gaat om de exploitant (artikel 23, § 1) of om zijn rechtsvoorganger (artikel 23, § 3). Met het begrip “rechtsvoorganger” wordt hier blijkens artikel 2, 27°, van het bodemdecreet enkel bedoeld op rechtspersonen die met de exploitant verbonden zijn door een geval van wettelijke rechtsopvolging, en van wie met andere woorden een geheel van activa en passiva werden overgenomen. Zowel ten aanzien van de exploitant als ten aanzien van zijn rechtsvoorganger behoort het OVAM, of na beroep, de Vlaamse regering, te onderzoeken of met de door de exploitant voorgelegde gegevens en de gegevens van het administratief dossier het bewijs wordt geleverd dat aan de voorwaarden van artikel 23, § 1, van het bodemdecreet is voldaan.

7. In het bestreden besluit wordt ten aanzien van de verschillende verontreinigingen waarvoor vrijstelling van saneringsplicht wordt gevraagd, telkens overwogen dat zij in verband kunnen worden gebracht met de activiteiten van de verzoekende partij of haar rechtsvoorganger op de grond. In zoverre bepaalde verontreinigingen ook in verband kunnen worden gebracht met activiteiten die dateren van vóór de verzoekende partij of haar rechtsvoorganger exploitant werd op de grond, oordeelt de verwerende partij dat deze loutere omstandigheid niet tot de vrijstelling van saneringsplicht leidt nu de juiste bron van verontreiniging niet werd vastgesteld en dus ook kan zijn tot stand gekomen op een tijdstip dat de verzoekende partij of haar rechtsvoorganger ter plaatse exploitant was. Bovendien wijst de verwerende partij op de lange tijd - voor een terreingedeelte al sinds 1926 - dat de verzoekende partij en haar rechtsvoorganger reeds ter plaatse actief waren.

De verzoekende partij toont niet aan dat de feitelijke vaststellingen van het bestreden besluit dat de juiste bron van de verontreinigingen (nog) niet kon worden vastgesteld, maar dat de verontreinigingen (ook) in verband kunnen gebracht worden met de activiteiten van de verzoekende partij of haar rechtsvoorganger, onjuist zijn of geen steun vinden in het dossier.

8. Wanneer op basis van uitgevoerde onderzoeken de juiste bron van verontreiniging nog niet kon worden vastgesteld maar de activiteiten van de exploitant of zijn rechtsvoorganger in verband kunnen worden gebracht met de aangetroffen verontreiniging, met name omdat kan worden aangenomen dat bij die activiteiten producten werden gebruikt die tot de betrokken verontreiniging kunnen leiden, is het niet onredelijk te oordelen dat de exploitant of zijn rechtsvoorganger niet voldoet aan de voorwaarde dat hij de verontreiniging niet zelf heeft veroorzaakt. De omstandigheid dat de verontreiniging ook kan gelinkt worden aan activiteiten die dateren van vóór de (rechtsvoorganger van de) exploitant ter plaatse actief was, betekent niet dat het bestuur tot het oordeel moet komen dat de exploitant of zijn rechtsvoorganger de verontreiniging niet heeft veroorzaakt.

Om te kunnen oordelen dat de verontreiniging tot stand is gekomen vóór het tijdstip waarop de saneringsplichtige of zijn rechtsvoorganger ter plaatse exploitant werd, moet het bestuur bovendien aannemen dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat de verontreiniging voor dat tijdstip tot stand is gekomen, en dergelijke duidelijke aanwijzingen ontbreken wanneer de bron van de verontreiniging niet (met voldoende graad van waarschijnlijkheid) bekend is en de activiteiten van de exploitant of zijn rechtsvoorganger ook aan de verontreiniging kunnen gelinkt worden.

9. Het bestreden besluit zet ten aanzien van elk van de verontreinigingen waarvoor vrijstelling werd gevraagd uiteen aan welke (historische) activiteiten op de grond de verontreiniging kan worden gelinkt, waarbij telkens wordt aangeduid welke activiteiten van de verzoekende partij of haar rechtsvoorganger betrokken zijn, en waarom eventuele activiteiten die dateren van voordien - bij gebrek aan voldoende informatie over de bron van de verontreiniging - niet voldoende zijn om de beoordeling dat de verzoekende partij of haar rechtsvoorganger de verontreiniging heeft veroorzaakt, te ontkrachten. Hiermee verantwoordt de verwerende partij op afdoende wijze de beslissing dat geen vrijstelling van saneringsplicht wordt verleend.

10. Uit de loutere omstandigheid dat de verontreiniging zowel in verband kan worden gebracht met activiteiten van de exploitant of zijn

rechtsvoorganger als met activiteiten die dateren van vóór de exploitant of zijn rechtsvoorganger ter plaatse actief werd, volgt niet dat het bestuur de exploitant moet vrijstellen van de saneringsplicht voor een deel van de bodemverontreiniging met toepassing van artikel 23, § 1, tweede lid, van het bodemdecreet. Ook voor de vrijstelling voor een deel van de bodemverontreiniging moeten er immers duidelijke aanwijzingen zijn dat dat deel van de verontreiniging tot stand is gekomen vóór de exploitant of zijn rechtsvoorganger ter plaatse actief werd, en die duidelijke aanwijzingen ontbreken zolang de bron van de verontreiniging niet (met voldoende graad van waarschijnlijkheid) bekend is.

11. De beslissing om naar aanleiding van de aanmaning om een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren, geen vrijstelling van saneringsplicht te verlenen, is overigens niet noodzakelijk definitief. Het beschrijvend bodemonderzoek kan immers bijkomende informatie aan het licht brengen op grond waarvan de bron van de verontreiniging (met een voldoende graad van waarschijnlijkheid) kan worden vastgesteld, en de verzoekende partij beschikt in voorkomend geval over de mogelijkheid om na het beschrijvend bodemonderzoek een nieuwe aanvraag tot vrijstelling van saneringsplicht in te dienen aan de hand van die bijkomende gegevens.

Door in het bestreden besluit erop te wijzen dat de verzoekende partij “op dit moment” en “met de huidige informatie” niet wordt vrijgesteld, maar dat het beschrijvend bodemonderzoek zal “moeten bepalen wat de exacte bron van [de] verontreiniging is” of “duidelijk maken voor welk aandeel van [de] verontreiniging de [verzoekende partij] saneringsplichtig is”, heeft de verwerende partij dan ook geen onwettige bijkomende bewijslast gelegd op de verzoekende partij, maar enkel herinnerd aan de mogelijkheid om op basis van de gegevens van het beschrijvend bodemonderzoek opnieuw een vrijstelling te vragen wanneer die gegevens wel voldoende duidelijke aanwijzingen zouden bevatten over de bron van de verontreiniging, aanwijzingen die ten tijde van het bestreden besluit ontbraken.

12. Uit het voorgaande volgt dat niet blijkt dat de verwerende partij een foute toepassing heeft gemaakt van artikel 23, § 1 en § 3, van het bodemdecreet of met schending van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel of

artikel 3 van de motiveringswet tot de bevinding is gekomen dat de verzoekende partij niet voldoet aan de voorwaarden om vrijgesteld te worden van de saneringsplicht voor de in het bestreden besluit bedoelde verontreinigingen.

13. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. De verzoekende partij voert de schending aan van het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het recht van verdediging als beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zet uiteen dat het bestreden besluit niet werd genomen binnen een redelijke termijn. Op grond van artikel 155, § 2, van het bodemdecreet moet de Vlaamse regering zich binnen 90 dagen uitspreken over het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van OVAM. De bestreden beslissing heeft echter bijna vijf jaar op zich laten wachten, wat kennelijk buiten de redelijke termijn is.

15. In antwoord op de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel, verduidelijkt de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord dat zij niet verzoekt om in hoofde van de verwerende partij een verlies van bevoegdheid vast te stellen. Zij vraagt de Raad van State om de bestreden beslissing te vernietigen wegens een schending van beginselen van behoorlijk bestuur, waarna het aan de verwerende partij zal toekomen om tot heroverweging over te gaan en een zorgvuldige herstelbeslissing te nemen.

Beoordeling

16. Met het bestreden besluit heeft de verwerende partij uitspraak gedaan over het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen een beslissing van OVAM die een vraag tot vrijstelling van saneringsplicht afwijst. De termijn

van 90 dagen waarbinnen over het beroep blijkens artikel 155, § 2, van het bodemsecreet uitspraak moet worden gedaan, is een termijn van orde.

De verwerende partij is wel ertoe gehouden om zich over het bestuurlijk beroep uit te spreken binnen een redelijke termijn. De overschrijding van de redelijke termijn leidt tot het verlies van de bevoegdheid om nog uitspraak te doen.

Wanneer de Raad van State het bestreden besluit zou vernietigen wegens een schending van de redelijketermijneis, is het de verwerende partij dan ook verboden om een nieuwe beslissing te nemen over het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij, en wordt de in eerste bestuurlijke aanleg genomen beslissing van OVAM tot afwijzing van de vraag tot vrijstelling, definitief.

Hieruit volgt dat de verzoekende partij geen enkel voordeel kan putten uit de vernietiging van het bestreden besluit op grond van de beoordeling dat de redelijke termijn werd overschreden. Zij heeft bijgevolg geen belang bij het middel waarin wordt aangevoerd dat het bestreden besluit niet binnen een redelijke termijn werd genomen.

17. Het middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende 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 verwerende partij.

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

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

De griffier

De voorzitter