

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

ARREST

nr. van 15 september 2022
in de zaak A. 230.615/VII-40.812

In zake :

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 7 april 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 3 februari 2020 dat

- het beroep van verzoeker tegen de beslissing van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) van 23 juli 2019 waarbij de OVAM aan verzoeker een bestuurlijke maatregel - meer bepaald het opmaken van een bodemsaneringsproject en uitvoeren van de verdere bodemsanering, op kosten van verzoeker, voor de gemengd overwegend historische verontreiniging die na 1 december 1978 tot stand gekomen is op de grond gelegen aan

, kadastraal gekend als - oplegt,
ongegrondd verklaart;

- de bestuurlijke maatregel van de OVAM bevestigt.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur heeft op 17 februari 2022 een verslag opgesteld.

Verzoeker 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 9 juni 2022.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die *loco* advocaat
verschijnt voor verzoeker 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. Verzoeker huurt van 1 december 1978 tot maart 2005 een magazijn, onderdeel van een fabriekspand, waar hij een bedrijf exploiteert dat zich toelegt op verchromen, vernikkelen, polijsten en vergulden. In het fabriekspand was tot voor 1965 een leerlooierij gevestigd.

3.2. Naar aanleiding van de stopzetting van zijn activiteiten in maart 2005, laat verzoeker een oriënterend bodemonderzoek uitvoeren. De bodemsaneringsdeskundige besluit dat een beschrijvend bodemonderzoek uitgevoerd moet worden ten behoeve van de grondwaterverontreiniging met nikkel en chroom in de voormalige werkplaats van verzoeker.

3.3. Op 17 mei 2006 meldt verzoeker de stopzetting van de risico-activiteiten aan de OVAM en bezorgt hij het verslag van oriënterend bodemonderzoek.

3.4. Met een schrijven van 9 juni 2006 maant de OVAM verzoeker aan om een beschrijvend bodemonderzoek te laten uitvoeren.

3.5. Na een betwisting omtrent het statuut van onschuldig bezitter, volgt op 5 oktober 2007 een nieuwe aanmaning tot het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek.

Bij brief van 5 oktober 2009 trekt de OVAM de aanmaning van 5 oktober 2007 in. De OVAM wijst verzoeker in hetzelfde schrijven ook op diens “verdere verplichtingen” in het kader van het sluiten van de betrokken inrichting en vraagt aan verzoeker om de resultaten van het beschrijvend bodemonderzoek over te maken.

3.6. Op 16 november 2009 ontvangt de OVAM het verslag van beschrijvend bodemonderzoek. De bodemsaneringsdeskundige besluit tot het bestaan van een gemengd overwegend historische bodemverontreiniging met chroom en chroom VI in het vaste deel van de bodem en het grondwater, ontstaan op het betrokken perceel, die aanleiding geeft tot bodemsanering.

Bij brief van 14 januari 2010 verklaart de OVAM het beschrijvend bodemonderzoek conform aan de bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: bodemdecreet). De OVAM wijst er tevens op dat de verplichtingen in het kader van de sluiting van de risico-inrichting nog niet zijn afgerond en maant

verzoeker op grond van artikel 122, § 4, van het bodemdecreet aan om de bodemsanering te laten uitvoeren.

3.7. Op 21 februari 2011 herinnert de OVAM verzoeker aan het indienen van de vervolgstappen.

Op 29 maart 2011 vindt een overleg plaats, waarbij wordt afgesproken dat verzoeker alsnog een vrijstelling van de saneringsplicht kan verkrijgen voor de verontreiniging veroorzaakt vóór 1 december 1978, op voorwaarde dat hij kan aantonen dat voor die datum gebruik werd gemaakt van chroom VI. Daarnaast wordt voorgesteld om te werken met een verdeelsleutel op basis van het totaal aantal jaren gebruik van chroom VI.

3.8. Met een brief van 20 mei 2011 dient verzoeker een nieuwe aanvraag tot het verkrijgen van een vrijstelling van saneringsplicht in. Hij wijst op de bevestiging in het beschrijvend bodemonderzoek dat de verontreiniging deels werd veroorzaakt door de voormalige leerlooierij-activiteiten. Uit onderzoek door verzoeker blijkt dat die activiteiten waren vergund sinds 1927 en dat reeds vanaf dat ogenblik chroom werd gebruikt op het betrokken terrein. Zijn “inkomend factuurboek” zou verder bevestigen dat hij vanaf 1990 zijn verchromactiviteiten ter plaatse heeft stopgezet. Verzoeker besluit dat er geen twijfel over kan bestaan dat hij “niet saneringsplichtig is voor de verontreiniging ontstaan vóór 1 december 1978, zijnde 81% van de verontreiniging”.

Op 24 juni 2011 beslist de OVAM om verzoeker in zijn hoedanigheid van exploitant vrij te stellen van de verplichting om de bodemsanering uit te voeren voor de gemengd overwegend historische verontreiniging met chroom en chroom VI die tot stand is gekomen vóór 1 december 1978.

3.9. Met een e-mailbericht van 31 oktober 2013 bezorgt de OVAM aan verzoeker een voorstel van milieuvadiseur voor de kostenverdeling van de chroomverontreiniging. Zij nodigt verzoeker uit voor een gesprek op 13 november 2013.

Bij aangetekend schrijven van 28 februari 2014 weerlegt verzoeker het voorstel van kostenverdeling van de OVAM en maakt hij op zijn beurt een nieuw voorstel van kostenverdeling over.

3.10. Daarna volgt een resem van berichten heen-en-weer en verlegde afspraken. Verzoeker en de OVAM slagen er niet in tot een overeenkomst te komen. In de niet-betwiste feitenuiteenzetting in de memorie van antwoord wordt dit als volgt weergegeven:

“Er werd een bijkomend onderzoek gevoerd op 24 november 2014 en het voorstel van verdeelsleutel van werd aangepast en per mail bezorgd aan de verzoekende partij op 22 december 2014.

Op 22 december 2014 ging een mail uit van gericht aan (onder meer) de verzoekende partij met het oog op het vastleggen van een overlegdatum voor de vastlegging van de kosten. Na een aantal mails werd 10 februari 2015 vastgelegd voor het overleg.

De verzoekende partij vroeg op 22 januari 2015 aan OVAM om het overleg te verplaatsen. De vergadering werd verplaatst naar 12 februari 2015.

Op 2 maart 2015 verstuurde OVAM een mail naar onder andere de verzoekende partij. In deze mail werd onder andere aangegeven dat tijdens het laatste overleg (februari 2015) werd afgesproken dat door de verzoekende partij een nieuw voorstel van verdeling van de kosten zou worden bezorgd. OVAM vroeg aan te geven wanneer het nieuw voorstel mocht worden verwacht.

 verstuurde op 1 juli 2015 een mail naar de verzoekende partij, waarin op de vraag van de OVAM, nogmaals werd geïnformeerd naar de stand van zaken omtrent de timing van het voorstel van kostenverdeling dat door de verzoekende partij zou worden overlegd.

Op 21 januari 2016 verstuurde een herinneringsmail, waarin opnieuw werd gevraagd naar de timing en de verdere stappen.

Er werd nogmaals een herinneringsmail verstuurd op 13 januari 2017, waarin opnieuw werd aangegeven dat tijdens het laatste overleg op 12 februari 2015 ten kantore van de OVAM werd afgesproken dat door de verzoekende partij een voorstel zou worden uitgewerkt voor een verdeelsleutel. Aangegeven werd dat het dossier sindsdien was stilgevallen en dat OVAM wenste verder te gaan met het dossier.

Op 20 januari 2017 ontving een antwoord op de mail van 13 januari 2017, waarin werd aangegeven dat de verzoekende partij haar heup had gebroken en herstellende was. De raadsman van de verzoekende partij gaf aan dat van zodra overleg mogelijk was met de verzoekende partij, zij op het dossier zou terugkomen.

 antwoordde op deze mail op 19 oktober 2017 en gaf aan dat OVAM erop aandrong om de komende maanden tot een verdeelsleutel te komen, zodat de verdere nodige onderzoeksinspanningen of rapportage zou kunnen worden uitgevoerd. Gevraagd werd naar de mogelijkheden om in de week

van 13-17 november 2017 te overleggen in de kantoren van OVAM, voor het maken van concrete verdere afspraken.

Op 24 november 2017 stuurde een herinneringsmail waarin werd verwezen naar de mail van 19 oktober 2017. Aangegeven werd dat OVAM aandrang op overleg en dit graag had ingepland in de loop van januari 2018. De verzoekende partij werd gevraagd tegen 1 december 2017 iets te laten weten.

De verzoekende partij reageerde uiteindelijk op deze mail op 25 november 2017. Zij gaf aan dat zij dit in de loop van de week zou bekijken. De verzoekende partij zou hier spontaan op terugkomen.

Er werd wederom een herinneringsmail verstuurd door op 22 december 2017, met de vraag om te bellen in de week van 8 januari.

Nogmaals werd een herinneringsmail verstuurd op 19 februari 2018 door waarin werd aangegeven dat de OVAM graag overleg zou inplannen zodat het bodemdossier verder zou kunnen behandeld worden. Aangegeven werd dat, indien overleg op korte termijn in de kantoren van de OVAM te niet mogelijk zou zijn, dit ook bij de verzoekende partij kon doorgaan.

Op 2 maart 2018 verstuurde de verzoekende partij uiteindelijk een mail naar waarin zij een voorstel van kostenverdeling deed. De verzoekende partij gaf aan ook graag een zicht te krijgen op de geschatte saneringskost.

repliceerde hierop op 8 augustus 2018 en gaf aan dat in naam van OVAM werd aangedrongen op het inplannen van een overleg, om standpunten en randvoorwaarden te kunnen toelichten en het verder traject te kunnen uitstippelen. Inzake de vraag omtrent de saneringskost van de verzoekende partij, verwees de OVAM naar de opmaak van het bodemsaneringsproject waarbij de saneringskosten in beeld worden gebracht en het feit dat de opmaak van een bodemsaneringsproject een gedeelde verantwoordelijkheid is van beide partijen.

Op 11 september 2018 schreef de OVAM een brief naar de verzoekende partij met verwijzing naar het mailverkeer en vraag tot overleg. De verzoekende partij werd gevraagd om enkele mogelijke data voor te stellen.

Op 14 september 2018 verzond een mail naar de verzoekende partij met voorstel om af te spreken in week 42. Na verschillende mails werd het overleg vastgelegd op 16 oktober 2018.

De verzoekende partij vroeg op 11 oktober 2018 het overleg van 16 oktober 2018 uit te stellen naar de week van 12-16 november. OVAM bevestigde dezelfde dag dat de vergadering kon doorgaan op 14 november.

De verzoekende partij verzond op 8 november 2018 een mail waarin zij aangaf overtuigd te zijn dat haar anno 2018 niets ten laste kon gelegd worden. De verzoekende partij gaf aan hier nog uitgebreid op terug te zullen komen, maar dat zij dit niet meer kon doen voor 14 november 2018. De verzoekende partij annuleerde het overleg dat gepland was op 14 november.

Op 9 november 2018 verzond OVAM een mail aan de verzoekende partij. Hierin gaf OVAM aan de stelling van de verzoekende partij, dat haar niets ten laste kon gelegd worden, niet te kunnen volgen. OVAM gaf aan dat duidelijk was dat de activiteiten van de verzoekende partij hadden bijgedragen tot de verontreiniging en dat de verzoekende partij in het kader

van de sluiting van haar risico-inrichting werd gewezen op haar verdere verplichtingen. Aangegeven werd dat er sinds 2014 besprekingen waren opgestart om tot een verdeelsleutel te komen, dat OVAM voorstander was van een minnelijk akkoord en OVAM dit graag wenste uitgeklaard te zien voor het einde van het jaar. Zo niet, zou OVAM zich genoodzaakt zien op te treden in het kader van handhaving. OVAM gaf aan te betreuren dat het overleg van 14 november werd afgelast”.

3.11. Met een brief van 27 februari 2019 herinnert de OVAM verzoeker eraan om een bodemsaneringsproject in te dienen voor het gedeelte van de chroomverontreiniging waarvoor hij saneringsplichtig is.

3.12. Op 10 juli 2019 stelt de toezichthouder bij de OVAM een proces-verbaal op omdat de OVAM tot op dat moment geen bodemsaneringsproject heeft ontvangen en haar evenmin acties kenbaar werden gemaakt.

3.13. Naar aanleiding van de vaststellingen in het proces-verbaal gaat de OVAM met een beslissing van 23 juli 2019 over tot het nemen van de volgende bestuurlijke maatregel:

“Artikel 1. De OVAM, in het bijzonder de toezichthouder van de OVAM, gaat op kosten van over tot het uitvoeren van de volgende bestuurlijke maatregel: opmaak van een bodemsaneringsproject en de uitvoering van de verdere bodemsanering voor de gemengd-overwegend-historische verontreiniging die na 1 december 1978 tot stand gekomen is op de grond gelegen [...]”.

Tegen deze beslissing stelt verzoeker een bestuurlijk beroep in.

3.14. Bij het thans bestreden besluit van 3 februari 2020 verklaart de minister het beroep ongegrond en bevestigt zij de bestuurlijke maatregel.

Het bestreden besluit steunt onder meer op de volgende overwegingen:

“Volgens beroepsindiener zou het ministerieel besluit van 18 juli 2011 het verbod bevestigen tot retroactieve toepassing van het Bodemdecreet op sluitingen die plaatsvonden vóór datum van inwerkingtreding van het

Bodemdecreet. [...] Het ministerieel besluit stelt inderdaad dat er geen enkele wettelijke bepaling bestaat die toelaat dat het Bodemdecreet en de sanctie van niet-tegenstelbaarheid ook van toepassing zou zijn op overdrachten die dateren van vóór 1 juni 2018 (zijnde de datum van inwerkingtreding van het Bodemdecreet).

De sanctie van niet-tegenstelbaarheid van de overdracht van de grond, een sanctie die enkel is voorzien in het Bodemdecreet en die afwijkt van de mogelijkheid om de nietigheid te vorderen zoals werd voorzien in het Bodemsaneringsdecreet, kan op grond van het ministerieel besluit aldus niet retroactief worden toegepast. In tegenstelling tot wat beroepsindieners voorhoudt, volgt uit het ministerieel besluit evenwel op geen enkele wijze een algeheel verbod op toepassing van de bepalingen van het Bodemdecreet op situaties die dateren van vóór de inwerkingtreding van het Bodemdecreet.

De door beroepsindieners voorgestane interpretatie gaat overigens voorbij aan het feit dat het Bodemdecreet in overgangsbepalingen voorziet, die de situatie uitklaren waarin de bodemsanering werd aangevat onder gelding van het Bodemsaneringsdecreet.

Wat nu deze overgangsbepalingen betreft, concentreert beroepsindieners zich op artikel 230 van het VLAREBO. Dit artikel stelt inderdaad: 'De meldingen van de overdracht van een risicoground, van de onteigening van een grond en van de sluiting van een risico-inrichting die voor de inwerkingtreding van het Bodemdecreet en dit besluit bij de OVAM werden ingediend, worden door de OVAM beoordeeld en afgehandeld overeenkomstig de bepalingen die van toepassing waren op het ogenblik dat de melding werd ingediend'. Beroepsindieners beperkt zich tot een citering van dit artikel en beargumenteert niet verder de concrete implicaties ervan. Daarbij gaat beroepsindieners voorbij aan artikel 177, § 4 van het Bodemdecreet waarmee hij de relatie niet verder duidt.

Artikel 177, § 4 van het Bodemdecreet voorziet immers in een overgangsbepaling waarin wordt gesteld dat de OVAM zich voor de uitvoering van haar taken en de uitoefening van haar bevoegdheden kan baseren op technische verslagen, bodemonderzoeken, bodemsaneringsprojecten en eindevaluatie-onderzoeken die voor de inwerkingtreding van dit decreet bij de OVAM werden ingediend, alsook op de bestuurshandelingen naar aanleiding van de beoordeling ervan. Deze bepaling heeft een ruim toepassingsgebied en stelt een algemene regel in voor de uitoefening van de bevoegdheden van de OVAM, waarbij de OVAM zich kan baseren op eerdere (onder het Bodemsaneringsdecreet genomen) onderzoeken en de bestuurshandelingen die erop zijn gebaseerd. Uit samenlezing van artikel 230 VLAREBO en artikel 177, § 4 Bodemdecreet kan worden geconcludeerd dat de vraag of van een sluiting van een risico-inrichting sprake is, terecht gebeurde volgens de bepalingen van het Bodemsaneringsdecreet. Ook de beoordeling en afhandeling gebeurde overeenkomstig het Bodemsaneringsdecreet, nu de OVAM op basis van de ernstige aanwijzingen in het OBO van maart 2006 omtrent het bestaan van een historische bodemverontreiniging overging tot de aanmaning van 9 juni 2006 aan beroepsindieners om op grond van artikel 44 Bodemsaneringsdecreet een BBO te laten uitvoeren. Nu dit BBO in 2009 voorhanden was en in 2010 conform werd verklaard, kon OVAM zich

vervolgens overeenkomstig artikel 177, § 4 Bodemdecreet baseren op dit BBO-verslag om beroepsindiener op basis van artikel 122, § 4 Bodemdecreet aan te manen over te gaan tot bodemsanering. Beroeper heeft overigens géén administratief beroep aangetekend tegen de conformverklaring van het BBO door OVAM. Het beroepschrift bevat geen elementen die deze samenlezing van artikel 230 VLAREBO en artikel 177, § 4 Bodemdecreet tegenspreekt”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoeker voert de schending aan van artikel 16.4.5 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) *juncto* artikel 16.1.2, 1° en 2°, DABM *juncto* artikel 16.1.1, 18°, DABM, *juncto* artikel 230 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 2007 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: Vlarebo), *juncto* het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids-, vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Verzoeker argumenteert dat hij de melding van de sluiting van de risico-inrichting op 16 mei 2006 onder de gelding van het decreet van 22 februari 1995 ‘betreffende de bodemsanering’ (hierna: bodemsaneringsdecreet) heeft gedaan. Uit de combinatie van de aangehaalde bepalingen van het DABM volgt volgens verzoeker dat een bestuurlijke maatregel slechts kan worden opgelegd bij een inbreuk op het bodemdecreet van 27 oktober 2006, dat pas in werking is getreden op 1 juni 2008. Verzoeker besluit daaruit dat hij zich derhalve nooit schuldig kan hebben gemaakt aan een inbreuk op het bodemdecreet en hem dus ook geen bestuurlijke maatregel in de zin van titel XVI DABM opgelegd kon worden. Omgekeerd kan titel XVI DABM niet op wettige wijze worden toegepast op een eventuele inbreuk op verplichtingen vermeld in het bodemsaneringsdecreet, die immers niet door titel XVI DABM, in werking getreden op 1 mei 2009, worden gehandhaafd. Anders oordelen zou een inbreuk betekenen op artikel 230 Vlarebo,

alsook op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Verzoeker verwijst naar een ministerieel besluit van 18 juli 2011 waarin de minister het principe van het verbod op retroactieve toepassing van de bepalingen van het bodemdecreet op meldingen van sluitingen die plaatsvonden vóór de datum van inwerkingtreding van het bodemdecreet heeft bevestigd. De inhoud van artikel 177, § 4, van het bodemdecreet doet geen enkele afbreuk aan het voorgaande en kan de onwettigheid van het bestreden besluit zoals aangeduid onder dit middel niet remediëren.

4.2. De repliek van de verwerende partij is in wezen een herneming van en verwijzing naar de motieven van de bestreden beslissing. De verwerende partij werpt ook nog op dat verzoeker niet ingaat op de gegeven motivering, zodat onmogelijk kan worden besloten tot een schending van de materiële motiveringsverplichting, noch van het zorgvuldigheidsbeginsel. Evenmin brengt verzoeker enig argument bij dat de beoordeling in de bestreden beslissing weerlegt. Hij komt daarentegen niet verder dan het herhalen van zijn beroepsargumenten, zonder te duiden waarom de motivering foutief zou zijn. Verzoeker stelt enkel dat de inhoud van artikel 177, § 4, van het bodemdecreet de in het middel aangevoerde onwettigheid niet kan remediëren, maar zet niet uiteen waarom dat het geval zou zijn. Verzoeker slaagt er niet in te verduidelijken waarom het bestreden besluit zou zijn gesteund op een feitelijk en juridisch verkeerde inschatting van de situatie. Tot slot zet hij niet uiteen waarom het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel geschonden zouden zijn, zodat het middel in die mate niet ontvankelijk is.

4.3. Verzoeker benadrukt in de laatste memorie dat uit de tekst van artikel 230 Vlarebo blijkt dat meldingen van een sluiting niet alleen worden “beoordeeld” maar ook worden “afgehandeld” overeenkomstig de bepalingen van het bodemsaneringsdecreet. Afhandelen betekent het volledige saneringstraject met inbegrip van eventuele inbreuken.

Beoordeling

4.4. Verzoeker zet niet concreet uiteen op welke wijze de bestreden beslissing het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zou schenden. Met de

verwerende partij wordt vastgesteld dat verzoeker zich beperkt tot een louterponeren van een schending van deze beginselen, zodat het middel op dit punt niet ontvankelijk is.

4.5. De stelling van verzoeker is dat hem geen bestuurlijke maatregel wegens een schending van het bodemdecreet kan worden opgelegd, omdat de melding van de sluiting van de risico-inrichting werd verricht onder het toen geldende bodemsaneringsdecreet. Het middel komt er alsdan op neer dat, gelet op artikel 230 Vlarebo, nog steeds de bepalingen van het bodemsaneringsdecreet van toepassing zijn op het voorliggende dossier.

4.6. Artikel 230 Vlarebo bepaalt:

“De meldingen van de overdracht van een risicoground, van de onteigening van een grond en van de sluiting van een risico-inrichting die voor de inwerkingtreding van het Bodemdecreet en dit besluit bij de OVAM werden ingediend, worden door de OVAM beoordeeld en afgehandeld overeenkomstig de bepalingen die van toepassing waren op het ogenblik dat de melding werd ingediend”.

Dit artikel is een overgangsbepaling inzake de regelingen waarmee de Vlaamse regering in Vlarebo nadere uitvoering geeft aan het bodemdecreet. Het heeft enkel betrekking op bepalingen van Vlarebo zelf en enkel op de melding als dusdanig. De stelling van verzoeker die erop neerkomt dat in het voorliggende dossier nog steeds de bepalingen van het bodemsaneringsdecreet toegepast hadden moeten worden, verzoent zich bovendien niet met artikel 177, § 4, van het bodemdecreet, dat bepaalt:

“Voor de uitvoering van haar taken en de uitoefening van haar bevoegdheden kan de OVAM en de Vlaamse Regering zich baseren op technische verslagen, bodemonderzoeken, bodemsaneringsprojecten en eindevaluatieonderzoeken die voor de inwerkingtreding van dit decreet bij de OVAM werden ingediend, alsook op de bestuurshandelingen naar aanleiding van de beoordeling ervan”.

Volgens de parlementaire voorbereidingen (*Parl.St.* VI.Parl. 2007-2008, nr. 1816/3, p. 29) houdt die bepaling onder meer in dat de OVAM zich kan baseren:

“op haar conformverklaringen, aanmaningen, vastleggingen en ingebrekestellingen die dateren van voor de inwerkingtreding van het Bodemdecreet om in het kader van die nieuwe regeling bestuurshandelingen te stellen. Concreet betekent dit onder meer dat de OVAM op een rechtsgeldige wijze kan overgaan tot aanmaning tot het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek op basis van een oriënterend bodemonderzoek dat voor de inwerkingtreding van het Bodemdecreet bij de OVAM werd ingediend. Verder impliceert dit ook dat de OVAM op grond van artikel 156 van het Bodemdecreet een saneringsplichtige in gebreke kan stellen om zijn saneringsplicht gevestigd door de OVAM op basis van de bepalingen die van toepassing waren voor de inwerkingtreding van het Bodemdecreet alsnog na te komen”.

4.7. Op 9 juni 2006 heeft de OVAM op basis van ernstige aanwijzingen in het oriënterend bodemonderzoek, gevoegd bij de melding van de sluiting van de betrokken risico-inrichting, verzoeker op grond van artikel 44 van het bodemsaneringsdecreet aangemaand om een beschrijvend bodemonderzoek te laten uitvoeren. Aldus heeft de verwerende partij de melding van de sluiting van de risico-inrichting in elk geval beoordeeld en afgehandeld overeenkomstig de bepalingen die van toepassing waren op het ogenblik van de melding. Wat daarna volgt, met name het opstellen van het beschrijvend bodemonderzoek, vloeit weliswaar voort uit de initiële verplichting voor een exploitant om de sluiting van een inrichting te melden en een oriënterend bodemonderzoek uit te voeren, maar staat los van de beoordeling en afhandeling van de melding zelf.

Het beschrijvend bodemonderzoek werd op 16 november 2009 aan de OVAM bezorgd, die het vervolgens op 14 januari 2010 heeft conform verklaard aan de bepalingen van het bodemdecreet. Verzoeker werd op grond van artikel 122, § 4, van het bodemdecreet aangemaand om, in het kader van de sluiting van de risico-inrichting, de bodemsanering te laten uitvoeren en een bodemsaneringsproject te bezorgen. Die aanmaning is volledig onder de gelding van het bodemdecreet tot stand gekomen. Verzoeker gaat in het middel dan ook uit van de foutieve premisse dat hij geen inbreuk heeft begaan op het bodemdecreet. Dat het beschrijvend bodemonderzoek een uitloper is van een oriënterend bodemonderzoek gevoegd bij de melding die plaatsvond onder de gelding van het toentertijd geldende bodemsaneringsdecreet, doet daaraan niets af, nu de OVAM zich, gelet op artikel 177, § 4, van het bodemdecreet, bij de uitoefening van haar

taken en bevoegdheden hoe dan ook kan steunen op vóór de inwerkingtreding van het bodemdecreet conform verklaarde bodemonderzoeken. Door niet tot bodemsanering over te gaan, heeft verzoeker zich wel degelijk schuldig gemaakt aan een schending van de bepalingen van het bodemdecreet, waarop de bepalingen van titel XVI van het DABM toepassing vinden.

4.8. De verwijzing door verzoeker naar het ministerieel besluit van 18 juli 2011 is niet pertinent, vermits dit besluit zich uitspreekt over de niet-tegenstelbaarheid van bodemoverdrachten die dateren van voor de inwerkingtreding van het bodemdecreet van 27 oktober 2006.

De loutere bedenking van verzoeker dat de inhoud van artikel 177, § 4, van het bodemdecreet de door hem aangeduide onwettigheid van het bestreden besluit in het middel, dat in wezen een herneming is van het betoog dat hij reeds voor de minister heeft aangevoerd, niet kan remediëren, toont in elk geval niet de onjuistheid aan van de overwegingen van de thans bestreden beslissing.

4.9. Verzoeker toont geen schending aan van de aangevoerde bepalingen of beginselen.

Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

5.1. Verzoeker voert de schending aan van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), de hoorplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In een eerste middelonderdeel hekelt verzoeker in wezen dat hij niet werd gehoord omtrent het specifieke voornemen om hem een bestuurlijke maatregel op te leggen.

In een tweede middelonderdeel bekritiseert hij de motivering van de minister waarin zij oordeelt dat de hoorplicht werd gerespecteerd, vermits de uitnodigingen van de OVAM betrekking hadden op de vaststelling van een verdeelsleutel en niet op het voornemen om een bestuurlijke maatregel op te leggen.

5.2. De repliek van de verwerende partij is in wezen een herneming van en verwijzing naar de motieven van de bestreden beslissing. De verwerende partij werpt ook nog op dat de verwijzing naar overlegmomenten in 2011 en 2014 niet redelijk is. Uit het feitenrelaas blijkt zeer duidelijk dat verzoeker vele keren heeft nagelaten te reageren op briefwisseling. Afspraken werden door hem telkens verplaatst of geannuleerd. Verzoeker doet verder geen moeite om de motivering in de bestreden beslissing te weerleggen.

5.3. Verzoeker wederantwoordt wat betreft het tweede middelonderdeel dat het in eerste instantie niet aan hem toekomt om de motivering van het bestreden besluit te weerleggen, maar dat het volstaat om aan te tonen dat de motivering gebrekkig of onwettig is.

Beoordeling

Eerste onderdeel

5.4. Zo de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur vereist dat verzoeker, teneinde nuttig voor zijn belangen te kunnen opkomen, in kennis moet worden gesteld van het feit dat het bestuur een maatregel tegen hem overweegt en dat hij voorafgaandelijk mededeling krijgt van de feiten die het bestuur bij de voorgenomen maatregel wenst te betrekken, wordt vastgesteld dat met het bestreden besluit uitspraak wordt gedaan over het bestuurlijk beroep dat hij heeft ingesteld tegen de beslissing houdende het opleggen van de bestuurlijke maatregel. Overeenkomstig artikel 62, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het [DABM]’ (hierna:

milieuhandhavingsbesluit), moet de beroepsindiener die wil worden gehoord, dit melden in zijn beroepschrift.

In beginsel is de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet van toepassing wanneer in de betrokken regelgeving expliciet in een procedure inzake hoorplicht is voorzien, zoals in dit geval in artikel 62, § 2, van het milieuhandhavingsbesluit.

De aanvullende werking van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur geldt enkel indien de toepasselijke wettelijke regeling niet volstaat om te waarborgen dat de betrokkene daadwerkelijk de gelegenheid had om nuttig voor zijn standpunt op te komen.

5.5. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat verzoeker met de vereiste kennis van zaken een administratief beroepschrift heeft ingesteld en dat hij erin niet heeft gevraagd om te worden gehoord. Verzoeker maakt het tegendeel alleszins niet aannemelijk. Er kan niet worden aangenomen dat hij zijn verweer tegen de opgelegde bestuurlijke maatregel niet nuttig heeft kunnen voeren.

5.6. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

Tweede onderdeel

5.7. Verzoeker bekritiseert het oordeel van de verwerende partij dat de hoorplicht werd gerespecteerd, waarbij zij motiveert dat de beroepsindiener “meermaals werd uitgenodigd door de OVAM voor overleg omtrent de aanpak van de verdere sanering”, maar dat hij ervoor koos “om hier niet op in te gaan, nu hij het overleg gepland op 14 november 2018 annuleerde”.

5.8. Verzoeker citeert op een selectieve wijze uit het bestreden besluit, dat wat betreft de hoorplicht overweegt:

“Beroepsindiener werpt op dat hij niet werd gehoord omtrent het specifieke voornemen van de OVAM om hem een bestuurlijke maatregel op te leggen bestaande in de (ambtshalve) ‘opmaak van een bodemsaneringsproject en

de uitvoering van de verdere bodemsanering voor de gemengd-overwegend-historische verontreiniging die na 1 december 1978 tot stand gekomen is op de grond gelegen Loskaai 2 te Ledeberg'. Indien verwerende partij meende te kunnen afwijken van de hoorplicht, dan had hij dit volgens beroepsindiener naar recht moeten verantwoorden in de bestreden beslissing.

Het voorliggend beroep tegen de bestreden beslissing, betreft echter een georganiseerd administratief beroep met een devolutieve werking, hetgeen inhoudt dat de minister zich in graad van beroep een eigen oordeel moet vormen over de zaak en de ministeriële beslissing volledig in de plaats komt van de initiële beslissing. Bijgevolg is het noodzakelijk maar voldoende dat beroepsindiener in graad van beroep de mogelijkheid heeft om gehoord te worden, opdat diens rechten afdoende zouden zijn gevrijwaard.

Beroepsindiener had in het kader van voorliggende beroepsprocedure de mogelijkheid om gehoord te worden. Indien beroepsindiener wenste gehoord te worden, diende hij dit te melden in zijn beroepschrift conform artikel 62, § 2 Milieuhandhavingsbesluit. Beroepsindiener heeft van deze mogelijkheid om gehoord te worden geen gebruik gemaakt. Ten overvloede wordt erop gewezen dat uit het feitenrelaas blijkt dat beroepsindiener bovendien meermaals werd uitgenodigd door de OVAM voor overleg omtrent de aanpak van de verdere sanering. Beroepsindiener koos ervoor om hier niet op in te gaan, nu hij het overleg gepland op 14 november 2018 annuleerde”.

5.9. Uit de aangehaalde overwegingen van het bestreden besluit blijkt dat de minister van oordeel was dat de hoorplicht werd gerespecteerd doordat zij zich een eigen oordeel moet vormen over de zaak en doordat verzoeker de mogelijkheid had om in het kader van het bestuurlijk beroep te vragen om te worden gehoord. Ze wijst erop dat verzoeker van die mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt. Die overweging wordt door verzoeker niet bekritiseerd. De overweging met betrekking tot de uitnodigingen voor overleg omtrent de aanpak van de sanering, die verzoeker wel bekritiseert, betreft een overtollig motief. Dit wordt zelfs met zoveel woorden aangegeven in het bestreden besluit, waarin de minister zich “[t]en overvloede” uitspreekt over de kwestie van de veelvuldige uitnodigingen door de OVAM aan het adres van verzoeker. Kritiek op een overtollig motief geeft geen aanleiding tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

5.10. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

5.11. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

6.1. Verzoeker voert de schending aan van het zorgvuldigheids-, redelijkheids-, vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel en “de redelijketermijneis”.

Verzoeker hekelt dat in 2020 een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd, terwijl het oriënterend bodemonderzoek dateert van 2006 en het beschrijvend bodemonderzoek van 2009. Reeds op het overleg van 29 maart 2011 is overeengekomen om te werken met een verdeelsleutel, wat per definitie betekent dat verzoeker niet de volledige kost van het bodemsaneringsproject en van de verdere bodemsanering moet dragen. Ook op 20 mei 2011 heeft verzoeker een gemotiveerd voorstel tot kostenverdeling gedaan en heeft de OVAM aanvaard dat er verontreiniging was ontstaan vóór 1 december 1978, waarmee verzoeker geen uitstaans heeft. Verzoeker verwacht van een zorgvuldig handelende overheid dat zij binnen een redelijke termijn tot een verdeelsleutel zou zijn gekomen op basis van het aantal jaren gebruik van chroom en chroom VI en de bodemsanering zou hebben aangevat, zodat hij binnen een redelijke termijn wist waar hij al dan niet aan toe is, niet in het minst financieel. Het valt dan ook niet te begrijpen dat de verwerende partij hem na al die jaren alsnog een bestuurlijke maatregel tot opmaak van een bodemsaneringsproject, volledig op zijn kosten, oplegt.

6.2. De verwerende partij antwoordt dat uit de gegeven motivering en het administratief dossier zeer duidelijk blijkt dat verzoeker mede en grotendeels verantwoordelijk is voor het feit dat niet tot een verdeelsleutel werd gekomen. De OVAM tracht reeds sinds 2011 tot een consensus te komen met verzoeker, die evenwel steeds de boot afhield en uiteindelijk meende dat hem anno 2018 niets meer ten laste gelegd kon worden. Verzoeker werd vervolgens nog tweemaal herinnerd aan zijn plicht om een bodemsaneringsproject in te dienen, vooraleer de toezichthouder bij de OVAM een proces verbaal opstelde. Uit het feitenrelaas blijkt onbetwistbaar dat niet redelijk kan worden gesteld dat de OVAM zou hebben stilgezeten in de periode tussen het opmaken van het beschrijvend

bodemonderzoek in 2009 en de bestreden beslissing in 2019. Het handelen van de OVAM, waarbij over een langere termijn veelvuldig contact werd opgenomen met verzoeker met het oog op het bereiken van een verdeelsleutel, zodat de sanering via een gezamenlijke aanpak verdere doorgang zou kunnen vinden, kan geenszins onredelijk of onzorgvuldig genoemd worden. Hoe dan ook zou een stilzitten van de OVAM geen afbreuk kunnen doen aan de verplichting in hoofde van verzoeker om zijn saneringsplicht uit te voeren.

6.3. Verzoeker wederantwoordt dat hij wel degelijk in overleg is getreden met de OVAM, wat betreft de verdeling van de kosten. Tot tweemaal toe heeft hij een onderbouwd voorstel in dat verband gedaan. Het is dan ook de OVAM geweest die de boot afhiel. Er werden hem nooit deugdelijke motieven meegedeeld waarom de OVAM niet akkoord kon gaan met zijn voorstellen. Ook doet de verwerende partij geen enkele moeite om aan te geven waarom zijn voorstellen niet werden aanvaard.

6.4. In de laatste memorie stelt verzoeker “de historiek, zoals uiteengezet door de verwerende partij” te betwisten “in zoverre deze door de verwerende partij niet wordt gestaafd met de nodige bewijs- en overtuigingsstukken”. Hij benadrukt de “herhaalde voorstellen” die hij “op tafel heeft gelegd”, de “uiterst lakse houding” van de OVAM en dat hij erop moet kunnen vertrouwen dat hij niet met de bestreden bestuurlijke maatregel verontrust zou kunnen worden omdat de aanwezige vermengde verontreiniging hoofdzakelijk blijkt veroorzaakt in de periode vóór 1 december 1978 en het derhalve niet evident aan hem “was om ter zake enig initiatief te nemen”. Hij voegt eraan toe dat hij geen bodemsaneringsproject kon laten opmaken “enkel en alleen voor de verontreiniging waarvoor hij saneringsplichtig wordt gehouden” vermits het een “vermengde verontreiniging” betreft.

6.5. De verwerende partij wijst er in de laatste memorie op dat verzoeker eraan voorbijgaat dat zijn saneringsplicht in elk geval blijft bestaan “los van de vraag of er al dan niet een consensus over de verdeelsleutel van de saneringskost kan of kon worden bereikt”. Zij stelt nog dat verzoeker een niet toegelaten wending geeft aan het middel wanneer hij stelt dat hij geen

bodemsaneringsproject kon opmaken omdat het om een vermengde verontreiniging gaat. Zij voegt nog toe dat de bevestigde bestuurlijke maatregel de opmaak van een bodemsaneringsproject en de uitvoering van de verdere bodemsanering betreft voor de gemengd overwegend historische verontreiniging die na 1 december 1978 tot stand is gekomen.

Beoordeling

6.6. Het bestreden besluit overweegt:

“Uit het feitenrelaas kan worden afgeleid dat het BBO-rapport van 4 november 2009 door de OVAM op 14 januari 2010 conform werd verklaard, waarbij beroepsindieners op grond van artikel 122, § 4 Bodemdecreet werd aangemaand de bodemsanering uit te voeren. Het Bodemsaneringsproject moest overeenkomstig artikel 41 Bodemdecreet aan de OVAM worden bezorgd voor 1 september 2010. Bij gebreke aan reactie, werd beroepsindieners bij schrijven van OVAM van 21 februari 2011 hieraan herinnerd. Beroepsindieners diende vervolgens op 20 mei 2011 een aanvraag in tot het verkrijgen van vrijstelling van de saneringsplicht, waarop beroepsindieners bij beslissing van de OVAM van 24 juni 2011 deels werd vrijgesteld (met betrekking tot sanering van de verontreiniging ontstaan voor 1 december 1978). Op 31 oktober 2013 ontving beroepsindieners via e-mail een schrijven van OVAM waarin werd verwezen naar het schrijven van OVAM van 21 februari 2011. Daarbij maakte OVAM een gemotiveerd voorstel over inzake de kostenverdeling. In reactie hierop maakte beroepsindieners op 28 februari 2014 een schrijven over aan OVAM waarin de voorgestelde kostenverdeling werd weerlegd en waarbij een nieuw voorstel van kostenverdeling werd overgemaakt. In de periode van 2014 tot 2019 werden vervolgens talrijke mails gestuurd naar beroepsindieners door OVAM of door in opdracht van de OVAM, waarbij werd getracht om een overleg in te plannen met het oog op het uitwerken van een verdeelsleutel. Meer bepaald werd op 24 november 2014 door een bijkomend onderzoek en aangepast voorstel van verdeelsleutel opgemaakt, dat werd bezorgd aan beroepsindieners. Vervolgens werd 10 februari 2015 vastgelegd voor overleg. Dit overleg werd op vraag van beroepsindieners verplaatst naar 12 februari 2015. In maart 2015 volgde een mail van OVAM aan beroepsindieners, waarin werd aangegeven dat tijdens het overleg in februari 2015 werd afgesproken dat door beroepsindieners een voorstel van kostenverdeling zou worden bezorgd. OVAM vroeg daarbij aan beroepsindieners aan te geven wanneer het nieuw voorstel van verdeling mocht worden verwacht. Hierop kwam aanvankelijk geen reactie. Op 1 juli 2015, 21 januari 2016 en 13 januari 2017 volgde een herinneringsmail van met een vraag naar timing en verdere stappen. Op 20 januari 2017 reageerde beroepsindieners, met melding dat beroepsindieners zijn heup had gebroken. Aangegeven werd dat van zodra overleg mogelijk was, hij hierop zou terugkomen. Op 19 oktober 2017 volgde een mail van waarin

opnieuw werd aangedrongen op overleg. Een herinneringsmail van volgde op 24 november 2017. Op 25 november 2017 reageerde beroepsindiener dat hij het in de loop van de week zou bekijken en er spontaan op zou terugkomen. Bij gebreke aan verdere berichten, volgde op 22 december 2017 en 19 februari 2018 opnieuw een herinneringsmail van waarin opnieuw werd aangegeven dat OVAM graag overleg zou inplannen opdat het bodemdossier verder zou kunnen behandeld worden. Op 2 maart 2018 bezorgde beroepsindiener aan een eigen voorstel van kostenverdeling. In reactie hierop drong in de mail van 8 augustus 2018 in naam van OVAM aan op overleg om standpunten en randvoorwaarden te kunnen toelichten en het verder traject te kunnen uitstippelen. Op 11 september 2018 volgde een brief van OVAM aan beroepsindiener met verwijzing naar het mailverkeer en vraag tot overleg. Op 14 september 2018 deed beroepsindiener via mail aan het voorstel af te spreken in week 42. Het overleg werd vastgesteld op 16 oktober 2018. Op 11 oktober vroeg beroepsindiener om het overleg uit te stellen naar de week van 12-16 november 2018. OVAM bevestigde dat de vergadering kon doorgaan op 14 november. Op 8 november 2018 annuleerde beroepsindiener deze vergadering en gaf aan ervan overtuigd te zijn dat hem anno 2018 niets meer ten laste kon worden gelegd. Op 9 november 2018 gaf OVAM via mail aan beroepsindiener aan het niet eens te zijn met deze stelling van beroepsindiener dat hem niets ten laste kon worden gelegd. Op 27 februari 2019 werd beroepsindiener door OVAM herinnerd aan de indiening van het bodemsaneringsproject. Daarbij werd aangegeven dat werd geopteerd voor een gezamenlijke aanpak van de chroomverontreiniging mits sluiten van een overeenkomst met de OVAM en er thans nog geen overeenkomst kon gevonden worden. OVAM gaf aan het bodemsaneringsproject voor het deel waarvoor beroepsindiener de saneringsplichtige was, nog niet te hebben ontvangen en vroeg beroepsindiener de vervolgstappen kenbaar te maken. Hierop kwam geen reactie van beroepsindiener”.

6.7. Uit de historiek van het voorliggende dossier blijkt dat het beschrijvend bodemonderzoek, waarin verzoeker werd aangemaand om over te gaan tot bodemsanering, op 14 januari 2010 conform verklaard werd. Op 20 mei 2011 vraagt verzoeker vrijstelling van de saneringsplicht en stelt hij een verdeelsleutel voor de saneringskosten voor. Op 31 oktober 2013 ontvangt verzoeker een e-mail van de OVAM. Die e-mail omvat een schrijven met een voorstel van de OVAM voor de kostenverdeling. Het schrijven vermeldt dat de OVAM graag in gesprek wil gaan en voorstelt om de verontreiniging gezamenlijk aan te pakken, “mits het afsluiten van een overeenkomst”.

Tot in 2018 heeft de OVAM pogingen ondernomen om overleg in te plannen met verzoeker, met het oog op het bereiken van een verdeelsleutel

voor de financiering van het bodemsaneringsproject. Het voorstel van de OVAM, door verzoeker ontvangen op 31 oktober 2013, werd door hem gecounterd met een tegenvoorstel van 28 februari 2014. Vervolgens werd bijkomend onderzoek verricht en een nieuw voorstel aan verzoeker gedaan op 24 november 2014. Volgens de verwerende partij vond op 12 februari 2015 overleg plaats over de laatst voorgestelde verdeelsleutel en werd afgesproken dat verzoeker een nieuw voorstel zou bezorgen. Dat voorstel zou er uiteindelijk pas ruim drie jaar later komen, op 2 maart 2018. Verzoeker heeft aldus zelf ruim drie jaar laten voorbijgaan vanaf het overleg van 12 februari 2015, vooraleer de daar gemaakte afspraken te honoreren.

Uit het feit dat de OVAM tot in 2018 gepoogd heeft om overleg in te plannen met verzoeker, met het oog op het bereiken van een verdeelsleutel voor de financiering van het bodemsaneringsproject, blijkt tevens dat tot dan geen overeenkomst werd gevonden. Als de overheid aangeeft in gesprek te willen gaan en voorstelt om de verontreiniging gezamenlijk aan te pakken, mits het sluiten van een overeenkomst, kan de mede-saneringsplichtige verzoeker niet volstaan met het overmaken van een (tegen)voorstel voor de verdeling van de kosten zonder daarover verder in overleg te (willen) gaan met de OVAM. Integendeel mag van hem dan een meer actieve houding worden verwacht teneinde een overeenkomst te bereiken. Verzoeker heeft in de periode van 2011 tot 2018 driemaal een (tegen)voorstel geformuleerd, zonder daarover evenwel verder in overleg te (willen) gaan - waarbij de OVAM dan nog ruim drie jaar moest wachten op het laatste tegenvoorstel sinds het ogenblik waarop werd afgesproken dat verzoeker dat aan de OVAM zou bezorgen. Die houding getuigt niet van een voldoende actieve houding die van de burger mag worden verwacht, noch van voldoende bereidwilligheid om tot een overeenkomst te komen. Het gegeven dat de voorstellen van verzoeker naar eigen zeggen “glashelder én onderbouwd” waren, doet daaraan niets af, net zomin als het feit dat hem nooit deugdelijke motieven werden meegedeeld waarom zijn voorstellen niet werden aanvaard. Verzoeker had overigens de opportuniteit, zelfs meerdere, om in overleg te treden met de OVAM en naar die motieven te vragen. Rekening houdend met de concrete gegevens van de zaak, maakt verzoeker niet aannemelijk dat de redelijke termijn door het bestuur werd overschreden.

6.8. Verzoeker kon er voorts niet op vertrouwen dat hij niet meer zou moeten saneren en niet met de bestreden bestuurlijke maatregel “verontrust” zou kunnen worden. Hij was immers aangeduid als saneringsplichtige voor een gedeelte van de verontreiniging op grond van artikel 122, § 4, van het bodemdecreet en werd meermaals aangemaand, dan wel eraan herinnerd, om het bodemsaneringsproject te laten uitvoeren voor dat deel van de verontreiniging waarvoor hij saneringsplichtig is. De saneringsplicht voor de gemengd overwegend historische verontreiniging, en dus ook de mogelijkheid voor de OVAM om een bestuurlijke maatregel op te leggen wanneer daaraan geen gevolg wordt gegeven, blijft in zijn hoofde in elk geval bestaan, los van de vraag of al dan niet een consensus over de verdeelsleutel van de saneringskost bereikt kan of kon worden.

6.9. Waar verzoeker hekelt dat hij het bodemsaneringsproject volledig op eigen kosten moet laten uitvoeren, gaat hij voorbij aan de overweging in de bestreden beslissing dat de ambtshalve uitvoering van de saneringsplicht logischerwijze enkel op hem kan worden verhaald met betrekking tot het gedeelte waarvoor hij saneringsplichtig is en dit geen betrekking kan hebben op het gedeelte waarvoor hij vrijstelling van de saneringsplicht bekwam.

6.10. Verzoeker die voor het eerst in de laatste memorie stelt dat hij geen bodemsaneringsproject kon opmaken omdat het om een vermengde verontreiniging gaat, voegt op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuw argument toe aan zijn middel, wat derhalve niet tot nietigverklaring kan leiden.

6.11. Het derde middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

7.1. Verzoeker voert de schending aan van artikel 16.4.5 DABM *juncto* artikel 16.1.2, 1° en 2°, DABM, artikel 3 van de motiveringswet, het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Verzoeker wijst erop dat doorheen het bestreden besluit wordt aangevoerd dat hij in gebreke is gebleven om zijn verplichting tot het uitvoeren van de bodemsanering na te leven, wat een milieumisdrijf zou uitmaken dat de bestreden bestuurlijke maatregel wettigt. Nochtans stelt de toezichthouder van de OVAM letterlijk dat de aanwezige verontreiniging niet afzonderlijk kan worden behandeld, gelet op de vermenging ervan en een gezamenlijke aanpak vereist is. Verzoeker wijst erop dat hij een gemotiveerd voorstel van kostenverdeling heeft gedaan. Het is niet omdat de OVAM daarmee niet kan instemmen, dat de verwerende partij kan stellen dat hij in gebreke blijft om de verdere bodemsanering uit te voeren. Sowieso moest hij slechts voor het kleinste deel van de verontreiniging instaan, zodat het alvast niet aan hem toekwam om initiatieven te nemen nopens de opmaak van een bodemsaneringsproject en de verdere bodemsanering. De OVAM moet zelf ambtshalve optreden voor het grootste deel van de verontreiniging, ontstaan vóór 1 december 1978, maar heeft tot op heden zelf nagelaten dit te doen. Verzoeker besluit dat het voor hem onmogelijk was om een bodemsaneringsproject op te maken, dan wel verdere bodemsanering uit te voeren voor enkel dat deel waarvoor hij saneringsplichtig is. Om die reden kan hem dan ook geen milieumisdrijf worden verweten.

7.2. De verwerende partij antwoordt dat daargelaten of het mogelijk is om in hoofddorde de schending van de formelemotiveringsplicht, of toch minstens de schending van artikel 3 van de motiveringswet, op te werpen en als subsidiaire grief de schending van de materiële motiveringsplicht, uit de bestreden beslissing onmogelijk kan worden afgeleid dat de formele motiveringsverplichting geschonden zou zijn. De wezenlijke aspecten van het verweer van verzoeker werden in de beoordeling betrokken. Verzoeker toont niet aan waarom de gegeven motivering niet afdoende zou zijn.

Verder is de bestreden beslissing gesteund op deugdelijke materiële motieven, waardoor ook de materiële motiveringsverplichting evenmin

werd geschonden. Verzoeker toont niet aan waarom de motivering een feitelijk en juridisch verkeerde beoordeling van de situatie zou zijn.

Verzoeker gaat in het verzoekschrift voorbij aan de motivering van de bestreden beslissing en herhaalt louter wat hij reeds in zijn administratief beroepschrift uiteengezet heeft.

Voor het overige herneemt de verwerende partij en verwijst zij naar de motieven van de bestreden beslissing.

7.3. Verzoeker betwist dat hij zich heeft teruggetrokken uit het overleg. Hij is wel degelijk in overleg getreden met de OVAM en heeft zeer snel een onderbouwd voorstel van kostenverdeling gedaan. Daarbij was hij van oordeel dat zijn voorstel correct en redelijk was, en het geen zin had om daar te blijven over discussiëren. Tot op vandaag is het hem overigens niet duidelijk waarom de OVAM niet inging op zijn voorstel.

Verder herhaalt hij dat het voor hem onmogelijk was om de bodemsanering afzonderlijk uit te voeren, gelet op de vermenging ervan. Bovendien vereist artikel 27^{ter} van het bodemdecreet zelfs het voorafgaande en uitdrukkelijke akkoord van verzoeker vooraleer de OVAM tot sanering van de aanwezige vermengde verontreiniging kon overgaan. Waar het bestreden besluit zonder diens akkoord beslist tot uitvoering van de sanering van de aanwezige vermengde verontreiniging, is het derhalve manifest in strijd met die bepaling.

Beoordeling

7.4. Verzoeker gaat voorbij aan de motivering van de bestreden beslissing, waarin wordt aangegeven dat geen overeenkomst met de OVAM werd bereikt en dat dit niet de verplichting in hoofde van verzoeker wegneemt om over te gaan tot sanering. Hij kan zich in die motieven niet vinden, maar maakt de onjuistheid of onredelijkheid ervan niet aannemelijk. Hij brengt geen bepaling bij ter staving van zijn bewering dat hij geen initiatief zou moeten nemen omdat hij slechts voor het kleinste deel van de verontreiniging zou moeten instaan. Dat de

OVAM zelf (nog) niet is opgetreden, ontslaat verzoeker hoe dan ook niet van zijn verplichtingen ter zake. Waar verzoeker stelt dat het onmogelijk was om de bodemsanering uit te voeren “beperkt tot de verontreiniging die tot stand is gekomen nadat [h]ij de grond in exploitatie had”, gaat hij eraan voorbij dat een onderscheid bestaat tussen de saneringsplicht en de saneringsaansprakelijkheid. Hij kan finaal enkel aansprakelijk worden geacht voor zijn gedeelte van de verontreiniging. Zulks wordt door de verwerende partij overigens niet betwist. Het maakt de uitvoering van een bodemsanering echter niet onmogelijk.

7.5. Waar verzoeker in de memorie van wederantwoord aanvoert dat hij van oordeel was dat zijn gemotiveerd voorstel correct en redelijk was en het geen zin had om daar jaren aan een stuk te blijven over discussiëren, geeft hij vooral blijk overtuigd te zijn van zijn eigen gelijk en toont hij weinig bereidheid om tot een overeenkomst te willen komen. Hij kan bezwaarlijk aanvoeren dat hij de motieven van de OVAM niet kent waarom niet is ingegaan op zijn voorstel. Die vraag had gerust beantwoord kunnen worden naar aanleiding van (meer intensieve) onderhandelingen om tot een overeenkomst te komen.

7.6. Waar hij in de memorie van wederantwoord nog een strijdigheid met artikel 27^{ter} van het bodemdecreet opwerpt, geeft hij een nieuwe en dus niet-ontvankelijke wending aan het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift.

7.7. Het vierde middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

8.1. Verzoeker voert de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker hekelt het feit dat de verwerende partij ervan uitgaat dat er op het moment van de thans bestreden beslissing nog steeds sprake is van een saneringsplichtige verontreiniging, terwijl het beschrijvend bodemonderzoek

dateert van meer dan tien jaar geleden. Uit de bijkomende onderzoeksverrichtingen uitgevoerd in de periode april-mei 2014 blijkt niet dat de saneringsnoodzaak toen nog steeds aanwezig was. Hoe dan ook hebben die bijkomende onderzoeksverrichtingen niet de waarde van een beschrijvend bodemonderzoek. Daarenboven dateren zij ook van zes jaar geleden. Het getuigt dan ook van een manifeste onzorgvuldigheid in hoofde van de verwerende partij waar deze er in het bestreden besluit vanuit gaat dat er op 3 februari 2020 nog steeds sprake was van de aanwezigheid van een saneringsplichtige verontreiniging.

8.2. De verwerende partij haalt de bestreden beslissing aan. Uit de beslissing van de OVAM blijkt zeer duidelijk het bestaan van het verspreidingsrisico van de chroomverontreiniging in het beschrijvend bodemonderzoek van 2009 en het gegeven dat uit het bijkomend onderzoek van van 2014 geenszins bleek dat de verontreiniging significant gewijzigd zou zijn. Er werd met kennis van zaken beslist dat de OVAM zich kon baseren op het beschrijvend bodemonderzoek van 2009 bij het nemen van haar beslissing. Uit de gegevens van het dossier blijkt niet dat het beschrijvend bodemonderzoek gedateerd zou zijn.

8.3. Verzoeker wederantwoordt met verwijzing naar een ander OVAM-dossier waarin hij een gelijkaardige wettigheidskritiek opwierp, met name de onzekerheid van het nog steeds bestaan van een saneringsplicht anno 2017 sedert het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek in 2004. Na een controleonderzoek moest de OVAM in dat dossier toegeven dat er in 2017 effectief geen saneringsplichtige verontreiniging meer aanwezig was, waarna zij de aanmaning tot uitvoering van het beschrijvend bodemonderzoek introk en de aanvraag tot vrijstelling van de saneringsplicht zonder voorwerp verklaarde.

8.4. Verzoeker benadrukt in de laatste memorie dat “de bijkomende onderzoeksverrichtingen die in 2014 werden uitgevoerd” niet beschikbaar zijn.

8.5. De verwerende partij benadrukt in de laatste memorie dat verzoeker er niet in slaagt om enig concreet gegeven bij te brengen dat er op duidt

dat een bijkomende beoordeling van de verontreiniging zich opdrong. Zij verwijst nog naar de bestreden beslissing over de bijkomende onderzoeksverrichtingen.

Beoordeling

8.6. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid er onder meer toe om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

8.7. Het loutere gegeven dat op het moment van de bestreden beslissing het beschrijvend bodemonderzoek tien jaar oud was en de bijkomende onderzoeksverrichtingen van zes jaar tevoren dateerden, volstaat op zich niet om aan te nemen dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is vastgesteld. De niet-onderbouwde bewering dat uit die bijkomende onderzoeksverrichtingen niet blijkt dat de saneringsnoodzaak nog aanwezig was, vormt een louter tegenspreken van de overweging in het bestreden besluit dat eruit niet bleek dat er niet langer van een saneringsplichtige verontreiniging sprake zou zijn. Daarmee toont verzoeker de onzorgvuldigheid van de thans bestreden beslissing niet aan. Ook de stelling dat de onderzoeksverrichtingen niet de waarde hebben van een beschrijvend bodemonderzoek, voldoet daartoe niet. Zulks zou bovendien niet kunnen beletten dat de resultaten van de aanvullende onderzoeksverrichtingen nuttig aangewend kunnen worden om te oordelen of er al dan niet nog sprake is van een te saneren bodemverontreiniging. Dit klemmt des te meer nu verzoeker niet tegensprekt dat hij in een e-mail van 2 maart 2018 zelf nog naar deze bijkomende onderzoeksverrichtingen verwees bij het formuleren van een eigen, nieuw voorstel voor de verdeling van de saneringskosten en hij daarbij op geen enkele wijze gewag heeft gemaakt van het feit dat de verontreiniging significant gewijzigd zou zijn of dat niet langer zou vaststaan dat er sprake is van een saneringsplichtige verontreiniging.

8.8. Het komt toe aan verzoeker om aan te tonen, minstens aannemelijk te maken, dat er sprake is van nieuwe feitelijke of juridische gegevens

die de verwerende partij bij haar beoordeling had moeten betrekken. Hij slaagt er evenwel niet in enig concreet gegeven bij te brengen dat erop duidt dat een bijkomende beoordeling van de verontreiniging zich opdrong.

8.9. Nog terzijde gelaten of verzoeker in zijn memorie van wederantwoord nog tijdig kon verwijzen naar de intrekking van de aanmaning in een ander OVAM-dossier in 2017, wordt erop gewezen dat elk dossier op zijn eigen merites beoordeeld moet worden. Het gegeven dat de OVAM in een ander dossier bijkomend onderzoek heeft verricht en een aanmaning heeft ingetrokken, toont op zichzelf niet de onzorgvuldigheid van de thans bestreden beslissing aan.

8.10. Het vijfde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien september tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter