RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 190.176 van 5 februari 2009
in de zaak A. 144.760/VII-31.142.

In zake : Kamiel VAN SPRENGEL,
die woonplaats kiest bij
advocaat K. GEELEN,
kantoor houdende te HASSELT,
Gouverneur Roppesingel 131

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Kamiel VAN SPRENGEL op 1 december 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van het afdelingshoofd van de afdeling Juridische Dienstverlening van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van 1 oktober 2003 waarbij het beroep van verzoeker ingesteld tegen de beslissing van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij van 21 augustus 2003, onontvankelijk wordt verklaard;

Gelet op het arrest nr. 129.740 van 25 maart 2004 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door verzoeker;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 24 april 2007 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 5 november 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 december 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. WAUTERS die, loco advocaat. K. GEELEN verschijnt voor verzoeker en van advocaat P. LOUAGE die, loco advocaat B. BRONDERS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. <u>De feiten</u>

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Verzoeker is eigenaar van een stuk grond gelegen te Malle, afdeling 2, sectie B, nr. 0020/R, alwaar de NV SPREBO haar bedrijfsactiviteiten ontwikkelde. De activiteiten werden evenwel stopgezet, en verzoeker wenst de gronden over te dragen. Hij vraagt daartoe een bodemattest aan bij de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna : OVAM). Hierop wordt een oriënterend bodemonderzoek uitgevoerd door de NV BUREAU VOOR MILIEUONDERZOEK, en daaruit blijkt dat er ernstige aanwijzingen zijn dat de bodem is aangetast door een historische verontreiniging. OVAM is evenwel van oordeel dat er ernstige aanwijzingen zijn dat de bodem aangetast is door een gemengde verontreiniging die de saneringsnormen overschrijdt en dat er sprake is van een mogelijk ernstig risico. In een schrijven van 21 mei 2003 maant OVAM verzoeker aan om over te gaan tot het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek. In een schrijven van 19 juni

2003 verzoekt de raadsman van verzoeker OVAM om op deze beslissing terug te komen, doch in een schrijven van 21 augustus 2003 volhardt OVAM in haar standpunt.

1.2. In een schrijven van 22 september 2003 tekent verzoeker bij de Vlaamse regering, afdeling Juridische Dienstverlening van de administratie Algemene Administratieve Diensten van het departement Leefmilieu en Infrastructuur (hierna : AJD) beroep aan tegen de voornoemde beslissing van OVAM van 21 augustus 2003. Daarin wordt uitvoerig geargumenteerd waarom verzoeker niet gehouden is tot het opstellen van een beschrijvend bodemonderzoek. Verzoeker wil het statuut van onschuldig eigenaar verkrijgen. In de opsomming van de bijlagen bij het schrijven wordt geen melding gemaakt van de beslissing die bestreden wordt.

1.3. Op 1 oktober 2003 beslist de AJD dat het beroep onontvankelijk is omdat het beroepschrift niet voorzien is van een voor eensluidend verklaard afschrift van de bestreden beslissing, zoals wordt vereist door artikel 36, §2, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 1996 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering (hierna : Vlarebo), en omdat het beroepschrift zelfs niet voorzien was van een gewone kopie van het bestreden besluit. Een kopie van het bestreden besluit is volgens deze dienst nodig om zekerheid te bieden over welke OVAM-beslissing het gaat. Voorliggend annulatieberoep is gericht tegen het besluit van 1 oktober 2003.

1.4. Na verdere briefwisseling blijft de AJD bij het standpunt dat zij innam in de beslissing van 1 oktober 2003;

2. <u>Ten gronde</u>

2.1. Overwegende dat verzoeker in een enig middel de schending aanvoert van artikel 23 van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (hierna : bodemsaneringsdecreet), van artikel 159 van de Grondwet en van het evenredigheidsbeginsel; dat hij in essentie betoogt dat zijn administratief beroep ten onrechte onontvankelijk werd verklaard, nu de voorwaarde om een eensluidend verklaard afschrift van de beroepen beslissing bij het beroepschrift te voegen niet voorkomt in artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet, zodat artikel 36, §1, van Vlarebo buiten toepassing moet worden gelaten op basis van artikel 159 van de Grondwet, dat de beroepen beslissing voldoende duidelijk was geïdentificeerd, en de sancties evenredig moeten zijn ten opzichte van de norm die moet worden

nageleefd; dat verzoeker ter adstructie van zijn standpunt verwijst naar het arrest van de Raad van State nr. 120.508 van 12 juni 2003; dat hij ten slotte stelt dat aangezien de beroepen beslissing duidelijk is geïdentificeerd, het normdoel is bereikt;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord vooreerst artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet en artikel 37 van Vlarebo citeert; dat zij voorts stelt dat op grond van haar algemene uitvoeringsbevoegdheid, die is neergelegd in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de Vlaamse regering artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet verder mocht uitvoeren, dat ook het bepalen van de ontvankelijkheidsvereiste volledig aan de Vlaamse regering werd overgelaten, dat de artikelen 36 en 37 van Vlarebo voorzien dat de beroepschriften op straffe van onontvankelijkheid aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen, dat bij de beroepschriften een voor eensluidend verklaard afschrift van de bestreden beslissing van OVAM moet worden gevoegd, dat deze ontvankelijkheidsvereiste geen beoordelingsruimte toelaat en niet in strijd is met het bodemsaneringsdecreet, dat er evenmin sprake is van een schending van het redelijkheidsbeginsel, dat de ratio legis van de regeling er immers in bestaat de overheid die het beroepschrift behandelt binnen korte tijd zekerheid te bieden omtrent de beslissing die wordt bestreden, dat te dezen om meer dan een louter formalistische reden het beroep onontvankelijk werd verklaard, dat de in het beroepschrift opgegeven referenties immers naar interne OVAM-gegevens verwijzen, waarvan de verwerende partij geen kennis heeft, dat het eenvoudig ontbreken van een afschrift van het bestreden besluit onzekerheid creëert;

2.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord nog benadrukt dat artikel 36 van Vlarebo te dezen niet van toepassing was, dat het bestreden besluit op basis van artikel 36, §2, van Vlarebo werd genomen, terwijl artikel 37 van Vlarebo van toepassing was, nu het een beroep op basis van artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet betrof, dat het systeem van het administratief beroep zo geconcipieerd is dat de ontvankelijkheid van het beroep eigenlijk slechts kan worden beoordeeld als de beroepsinstantie over het dossier van OVAM beschikt, omdat slechts dan uitsluitsel bestaat over het tijdstip van de betekening van de beslissing van OVAM waartegen het beroep werd ingesteld, dat de beroepen beslissing onmiskenbaar is geïdentificeerd van zodra men over het administratief bundel beschikt;

2.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie stelt dat de beroepsinstantie niet alleen in het kader van de eigenlijke behandeling

van het administratief beroep moet beschikken over een exemplaar van de bestreden beslissing, hetgeen in principe mogelijk is of moet zijn, middels kennisname van het door OVAM overgemaakte administratief dossier, dat het immers aan de beroepsinstantie is om voorafgaandelijk aan de beoordeling ten gronde, en binnen een termijn van veertien dagen na ontvangst van het administratief beroep, vooreerst na te gaan in hoeverre dit administratief beroep ontvankelijk is, dat in eerste instantie daarbij wordt onderzocht in hoeverre het administratief beroep tijdig is ingediend, de in artikel 23, §2, van het bodemsaneringsdecreet voorziene beroepstermijn van 30 dagen na betekening van de beslissing van OVAM inachtgenomen, op straffe waarvan het beroep niet ontvankelijk is, dat door de beroepsindiener op straffe van onontvankelijkheid te verplichten om een kopie van de bestreden beslissing bij zijn beroepschrift te voegen, de beroepsinstantie op eenvoudige wijze aan de hand van dit stuk, waarop duidelijk een datum staat vermeld, de tijdigheid van het beroep kan beoordelen, terwijl zij zich bij ontstentenis van de bestreden beslissing moet baseren op de beweringen in het beroepschrift, dat door de beroepsinstantie ook aan de hand van dit stuk wordt nagegaan in hoeverre het schrijven waartegen administratief beroep wordt aangetekend een akte betreft waartegen administratief beroep openstaat overeenkomstig de artikelen 23 en 18 van het bodemsaneringsdecreet, dat voorts uit een exemplaar van het bestreden besluit blijkt in hoeverre de beroepsindiener belang heeft om daartegen administratief beroep aan te tekenen, dat voornoemde vragen door de beroepsinstantie in het kader van het ontvankelijkheidsonderzoek, overeenkomstig artikel 37, § 4, van het bodemsaneringsdecreet, moeten worden uitgeklaard binnen een termijn van veertien dagen, dat deze korte termijn eveneens van belang is met betrekking tot de beoordeling van de vraag in hoeverre er met het oog op het onderzoek naar de ontvankelijkheid van het beroep een kopie van de bestreden beslissing is vereist, dat indien er van de beroepsindiener niet kan worden geëist dat er als bijlage bij het beroepschrift een kopie van de bestreden OVAM-beslissing wordt gevoegd, het voor de beroepsinstantie redelijkerwijze niet mogelijk is om het ontvankelijkheidsonderzoek te doorlopen binnen de voorgeschreven termijn van veertien dagen, waaraan ook andere termijnen in artikel 37 van Vlarebo zijn gekoppeld;

2.5. Overwegende dat artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet, ten tijde van het bestreden besluit, bepaalde wat volgt :

> "§ 1. Behalve in de gevallen waarvoor de beroepsprocedure geregeld is in artikel 18 van dit decreet, kunnen alle belanghebbenden tegen de beslissingen van OVAM in verband met het opstellen van een bodemsaneringsproject en in verband met de uitvoering van een beschrijvend

bodemonderzoek en van bodemsaneringswerken, beroep aantekenen bij de Vlaamse regering. Dit beroep is niet schorsend.

§ 2. Het beroep dient aan de Vlaamse regering te worden betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs, binnen een termijn van dertig dagen te rekenen vanaf de betekening van de beslissing van OVAM.

§ 3. De Vlaamse regering werkt nadere bepalingen uit met betrekking tot de procedure voor de behandeling van het beroep";

dat artikel 37 van Vlarebo, ten tijde van het bestreden besluit, als volgt luidde :

"§ 1. Het beroep, bedoeld in artikel 23 van het decreet, moet worden betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs aan de Vlaamse regering, per adres AJD.

§ 2. Het beroep bevat, op straffe van onontvankelijkheid, een voor eensluidend verklaard afschrift van de bestreden beslissing.

§ 3. De AJD onderzoekt de ontvankelijkheid van het beroep.

§ 4. Wordt het beroep onontvankelijk bevonden, dan worden de indiener van het beroep en de OVAM door de AJD binnen veertien dagen na ontvangst van het beroep per aangetekende brief daarvan in kennis gesteld.

Wordt het beroep ontvankelijk bevonden, dan worden de indiener van het beroep, de OVAM, alsook de Adviescommissie Bodemsanering binnen veertien dagen na ontvangst van het beroep per aangetekende brief daarvan in kennis gesteld.

§ 5. Binnen veertien dagen na ontvangst van die kennisgeving legt de OVAM per aangetekende brief het administratief dossier neer bij de Adviescommissie Bodemsanering per adres AJD, eventueel vergezeld van een nota met opmerkingen ten aanzien van het ingediende beroep.

§ 6. De Adviescommissie Bodemsanering verleent met betrekking tot het beroep een gemotiveerd advies aan de Vlaamse regering. Daarbij zal de Adviescommissie Bodemsanering zich, inzake die overwegingen en onderdelen van de bestreden beslissing waarbij de OVAM uitspraak doet als erkende bodemsaneringsdeskundige, beperken tot een marginale toetsing waarbij ze in haar advies op gemotiveerde wijze uitspraak doet over de eventuele manifeste onredelijkheid van de overwegingen en onderdelen in kwestie van de bestreden beslissing.

Binnen vijfenveertig dagen na ontvangst van het in § 5 bedoelde administratief dossier en de eventuele nota van de OVAM zendt de Adviescommissie Bodemsanering haar gemotiveerd advies per aangetekende brief aan de Vlaamse regering, per adres van de Vlaamse minister.

§ 7. Binnen een termijn van negentig dagen na ontvangst van het beroep, bedoeld in § 1, doet de Vlaamse regering bij gemotiveerde beslissing uitspraak over het ingediende beroep.

De beslissing van de Vlaamse regering wordt binnen een termijn van tien dagen na datum van deze beslissing per aangetekende brief ter kennis gebracht van de indiener van het beroep en de OVAM";

Overwegende dat het bestreden besluit naar artikel 36 van Vlarebo verwijst; dat deze verwijzing niet terecht is aangezien artikel 36 van Vlarebo betrekking heeft op administratieve beroepen die op basis van artikel 18 van het bodemsaneringsdecreet worden ingesteld; dat het te dezen evenwel een beroep

betreft dat op grond van artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet werd ingesteld; dat in dat geval het hierboven geciteerde artikel 37 van Vlarebo van toepassing is;

Overwegende dat artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet, noch enige andere bepaling van dat decreet vereisen dat bij het beroepschrift op straffe van onontvankelijkheid een voor eensluidend verklaard afschrift van de bestreden beslissing wordt gevoegd; dat weliswaar de Vlaamse regering beschikt over een algemene uitvoeringsbevoegdheid welke zij ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doch dat het zeer de vraag is of op grond van die algemene uitvoeringsbevoegdheid kan worden besloten tot een zeer ingrijpende sanctie, met name de onontvankelijkheid van het beroep, en dit omwille van het miskennen van een voorschrift dat een louter formalistisch karakter heeft, terwijl te dezen geen twijfel kon rijzen met betrekking tot de beslissing waartegen administratief beroep werd aangetekend aangezien in het beroepschrift van 22 september 2003 zeer duidelijk en precies wordt vermeld tegen welke beslissing beroep wordt ingesteld;

Overwegende dat, in de mate dat artikel 37, § 2, van Vlarebo zou toelaten een administratief beroep onontvankelijk te verklaren wegens het niet bijvoegen van de bestreden beslissing, daar waar de beroepsindiener de exacte gegevens van die beslissing heeft meegedeeld, het in strijd is met artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet, dat voor de Vlaamse regering geenszins de mogelijkheid opent om in disproportionele sancties te voorzien; dat de in artikel 23, §3, van het bodemsaneringsdecreet vervatte opdracht aan de Vlaamse regering, hoe breed en onbepaald ook, niet kan worden geacht een opdracht te zijn die de grenzen overschrijdt van wat in recht en redelijkheid is toegelaten; dat er voor artikel 37, § 2, van Vlarebo, in de lezing ten tijde van de bestreden beslissing, geen rechtsgrond is, zodat die bepaling op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten; dat het enige middel gegrond is,

B E S L U I T :

<u>Artikel 1</u>.

Vernietigd wordt de beslissing van het afdelingshoofd van de afdeling Juridische Dienstverlening van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van 1 oktober 2003 waarbij het beroep van Kamiel VAN SPRENGEL ingesteld tegen de beslissing van de

Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij van 21 augustus 2003, onontvankelijk wordt verklaard.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijf februari tweeduizend en negen, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

E. IMPENS. **L. HELLIN.**