

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**A R R E S T**

**nr. 190.352 van 12 februari 2009  
in de zaak A. 154.997/VII-32.654.**

In zake : de NV TANKSTATION FOURNIER,  
die woonplaats kiest bij  
advocaat X. D'HULST,  
kantoor houdende te KORTRIJK,  
Doorniksewijk 66

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,  
dat woonplaats kiest bij  
advocaat J. BERGÉ,  
kantoor houdende te LEUVEN,  
Naamsestraat 165.

---

**DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,**

Gezien het verzoekschrift dat de NV TANKSTATION FOURNIER op 23 augustus 2004 heeft ingediend om de vernietiging 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 28 juni 2004 waarbij het beroep van de verzoekende partij ingesteld tegen de beslissing van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij van 27 september 1999 en het erratum van 14 oktober 1999, onontvankelijk wordt verklaard;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de beschikking van 8 mei 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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 11 maart 2008 waarbij wordt bepaald dat de zaak met toepassing van artikel 90, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, door één lid van de kamer wordt behandeld;

Gelet op de beschikking van 17 december 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 29 januari 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. DEWEIRDT die, loco advocaat X. D'HULST verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat J. SIMENON die, loco advocaat J. BERGÉ verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur G. DE BLEECKERE;

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

### **1. De gegevens van de zaak**

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

1.1. De verzoekende partij exploiteert een benzinestation, gelegen aan de Menenstraat 152 te Geluwe.

Ingevolge een bodemonderzoek naar mogelijke historische bodemverontreiniging, in opdracht van de verzoekende partij, uitgevoerd door de NV ABO in 1996, meldt de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna : OVAM) bij brief van 27 september 1999 aan de verzoekende partij wat volgt :

"Geachte,

Het verslag van het bodemonderzoek, getiteld 'BVBA Station Fournier Geluwe, Menenstraat 152, 8940 Geluwe: historisch bodemonderzoek i.v.m. mogelijke bodemverontreiniging + aanvulling (14.09.1999)' en opgemaakt in januari 1996 door ABO nv, werd door de OVAM gelijkgesteld met een oriënterend bodemonderzoek en dit in uitvoering van artikel 5 van het Vlarebo. Het ingediende onderzoek werd onderworpen aan een administratieve en milieutechnische evaluatie en hieruit blijkt dat het onderzoek werd uitgevoerd volgens een code van goede praktijk.

De OVAM is van oordeel dat er op grond van het voormeld oriënterend bodemonderzoek ernstige aanwijzingen zijn dat het kadastrale perceel met volgende gegevens: 33009 WERVIK 3 AFD/GELUWE/ sectie D, perceelnrs.: 731 L 3 en 731 M 3, aangetast is door een historische bodemverontreiniging die een ernstige bedreiging vormt.

Dit blijkt ondermeer uit de volgende elementen in het meegedeelde oriënterend bodemonderzoek:

- overschrijding van de bodemsaneringsnorm voor minerale olie (2.58 \* BSN), benzeen (16.7 \* BSN), toluen (2.2 \* BSN), ethylbenzeen (6.45 \* BSN), Xyleen (10.7 \* BSN), Naftaleen (1,2 \* BSN) in de bodem ter hoogte van boring B
- overschrijding van de bodemsaneringsnorm voor benzeen (51 \* BSN), toluen (66.7 \* BSN), ethylbenzeen (68.7 \* BSN), Xyleen (162.7 \* BSN), Naftaleen (4.7 \* BSN) in de bodem ter hoogte van boring A
- overschrijding van de bodemsaneringsnorm voor minerale olie (9.7 \* BSN) in de bodem ter hoogte van boring D
- overschrijding van de bodemsaneringsnorm voor minerale olie (3.6 \* BSN), benzeen (4000 \* BSN), toluen (60 \* BSN), ethylbenzeen (7.3 \* BSN), Xyleen (20 \* BSN), Naftaleen (1,3 \* BSN,) in het grondwater;
- en de ligging in zeer kwetsbaar grondwater;

De OVAM is van oordeel dat op basis van het voorgelegde verslag van het uitgevoerde bodemonderzoek geen definitieve uitspraak kan worden gedaan over de ernst van de bodemverontreiniging. Daartoe ontbreekt nog informatie met betrekking tot de aard, hoeveelheid, concentratie en oorsprong van de verontreinigende stoffen, de mogelijkheid op verspreiding ervan en het gevaar op blootstelling eraan van mensen, planten en dieren en van het grond- en oppervlaktewater, evenals een prognose van de spontane evolutie van de verontreinigde bodem naar de toekomst toe.

Overeenkomstig de bepalingen van artikel 30 van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering zal de OVAM aan de Vlaamse Regering voorstellen deze grond aan te duiden als te saneren terrein.

Sanering gebeurt conform de bepalingen van het bodemsaneringsdecreet. Concreet betekent dit dat voorafgaand aan de saneringswerken het bodemsaneringsproject dient opgesteld te worden. Het beschrijvend onderzoek en het bodemsaneringsproject, opgesteld door een erkend bodemsaneringsdeskundige, moeten bij de OVAM ingediend worden per aangetekend schrijven. Het uitvoeren van een bodemsanering sluit echter niet uit dat door de saneringsplichtige reeds de nodige maatregelen dienen genomen te worden om een verdere verontreiniging van het milieu te voorkomen.

De hiaten in het oriënterend bodemonderzoek dienen te worden opgenomen in het beschrijvend bodemonderzoek nl. er dienen nog analyses te gebeuren op zware metalen, EOX en VOC's.

Indien u reeds overging tot de verwijdering van de verontreinigde grond en/of de sanering van het grondwater zonder begeleiding door een erkend bodemsaneringsdeskundige, dan dient u aan de OVAM de volgende documenten te bezorgen:

- een beschrijving van de uitgevoerde saneringswerken
- de bewijzen van de afvoer naar een vergunde inrichting
- een bodemonderzoek uitgevoerd onder leiding van een erkend bodemsaneringsdeskundige, om aan te tonen dat de sanering werd uitgevoerd conform de bepalingen van artikel 8 van het decreet.

We verzoeken u de OVAM binnen een termijn van twee maanden in kennis te stellen van alle reeds ondernomen en/of verder door u voorgenomen acties betreffende de bodemverontreiniging op voormeld terrein.  
Hoogachtend,  
ir. lic, jur. Wilfried De Nijs  
inspecteur-generaal".

Deze brief wordt naderhand nog tweemaal aangepast met betrekking tot de aanduiding van de kadastrale percelen, met identieke brieven van 4 oktober 1999 en 14 oktober 1999.

1.2. De procedure conform het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (hierna : bodemsaneringsdecreet) wordt vervolgens aangevat.

De verzoekende partij laat een beschrijvend bodemonderzoek uitvoeren en het voorstel tot beschrijvend bodemonderzoek wordt conform verklaard op 13 maart 2001.

1.3. Met een brief van 29 augustus 2001 meldt OVAM aan de verzoekende partij dat het eindverslag van het beschrijvend bodemonderzoek niet conform is aan de bepalingen van het bodemsaneringsdecreet en legt zij een aanvullend beschrijvend bodemonderzoek op. In die brief wordt melding gemaakt van de beroepsmogelijkheid op grond van artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet.

1.4. Met een brief van 5 februari 2002 meldt OVAM aan de verzoekende partij dat ook het eindverslag van het aanvullend beschrijvend bodemonderzoek niet conform is aan de bepalingen van het bodemsaneringsdecreet en legt zij een tweede aanvullend beschrijvend bodemonderzoek op. In die brief wordt melding gemaakt van de beroepsmogelijkheid op grond van artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet.

1.5. Op 30 juli 2002 meldt OVAM dat het beschrijvend bodemonderzoek conform wordt verklaard en dat er moet worden overgegaan tot het opstellen en het indienen van een bodemsaneringsproject. In die brief wordt melding gemaakt van de beroepsmogelijkheid op grond van artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet.

1.6. De verzoekende partij stelt klaarblijkelijk geen bodemsaneringsproject op.

OVAM stuurt haar op 16 juni 2003 een herinneringsbrief.

1.7. Op 25 juni 2004 meldt OVAM aan de verzoekende partij dat het voorstel van bodemsaneringsproject niet conform is aan het bodemsaneringsdecreet en maakt zij melding van de mogelijkheid om beroep in te dienen.

Tegen die beslissing heeft de verzoekende partij op 23 juli 2004 beroep ingediend.

1.8. Met een op 24 juni 2004 aangetekend verzonden verzoekschrift gericht aan de afdeling Juridische Dienstverlening (hierna : AJD) van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, heeft de verzoekende partij inmiddels beroep aangetekend tegen de beslissing van OVAM van 27 september 1999 en het erratum van 14 oktober 1999.

1.9. Bij brief van 28 juni 2004 meldt de AJD aan de verzoekende partij wat volgt :

"Geachte,

Wij hebben uw beroep met betrekking tot bovenvermeld bodemsaneringdossier goed ontvangen.

Het beroepschrift d.d. 17 juni 2004, aangetekend verstuurd op 24 juni 2004, werd ontvangen door de afdeling Juridische Dienstverlening op 25 juni 2004. Dit beroepschrift is gericht tegen een schrijven van de OVAM d.d. 27 september 1999 en het erratum d.d. 14 oktober 1999.

In uw beroepschrift voert u aan dat de OVAM-schrijvens d.d. 27 september 1999 en 14 oktober 1999 OVAM-beslissingen zijn waartegen beroep openstaat op basis van artikel 23 Bodemsaneringsdecreet.

Artikel 23 Bodemsaneringsdecreet luidt als 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'.

Om tegen de OVAM-schrijvens d.d. 27 september 1999 en 14 oktober 1999 beroep te kunnen instellen is vooreerst vereist dat dit OVAM-beslissingen zijn.

De afdeling Juridische Dienstverlening is van oordeel dat dit niet het geval is. De OVAM-schrijvens d.d. 27 september 1999 en 14 oktober 1999 bevatten slechts informatie.

Ten eerste deelt de OVAM mee dat zij van oordeel is dat het terrein aangetast is door bodemverontreiniging die van die aard is dat zij de Vlaamse regering zal voorstellen om het terrein aan te wijzen als historisch verontreinigde grond (pagina 1 - pagina 2, 2<sup>e</sup> alinea).

De OVAM-schrijvens wijzen geen saneringsplichtige aan en manen de beroepster niet aan om tot bodemsanering over te gaan. Voor historische bodemverontreiniging is dergelijke aanmaning trouwens pas mogelijk nadat het verontreinigde perceel als zodanig werd aangeduid door de Vlaamse regering en op de lijst van verontreinigde percelen werd geplaatst. Het OVAM-schrijven

maakt de beroepster enkel attent op het gegeven dat de OVAM het terrein aan de Vlaamse regering zal voordragen om op deze lijst te plaatsen. Het OVAM-schrijven neemt dienaangaande geen beslissing. Dit komt enkel de Vlaamse regering toe.

Ten tweede deelt de OVAM mee hoe een bodemsanering verloopt (pagina 2, 3<sup>e</sup> alinea). Zij beschrijft de verschillende stappen die krachtens het Bodemsaneringsdecreet moeten genomen worden om de verontreinigde bodem te saneren. Zij wijst er tevens op dat indien het risico bestaat dat de verontreiniging zich verspreidt, dit moet voorkomen worden door de saneringsplichtige. De OVAM wijst evenwel niet deze saneringsplichtige aan.

Tenslotte vraagt de OVAM om haar informatie over te maken (pagina 2, 4<sup>e</sup> alinea). Zij maant de beroepster niet aan om deze studies en werken uit te voeren. De OVAM vraagt enkel om, indien de beroepster over de opgesomde informatie beschikt, deze aan de OVAM te bezorgen.

De Afdeling Juridische Dienstverlening dient dan ook te besluiten dat het beroep dat u instelde bij de Vlaamse Regering onontvankelijk is omdat de OVAM-schrijvens geen beslissingen zijn en hierdoor tegen deze schrijvens geen beroep bij de Vlaamse Regering openstaat.

Tegen deze beslissing is beroep mogelijk bij de Raad van State. Indien u een annulatieberoep wenst in te dienen bij de Raad van State (Aarlenstraat 94-102 te 1040 Brussel) moet dit per aangetekend schrijven en binnen 60 dagen na ontvangst van deze beslissing. In bijlage vindt u verdere informatie. Voor de volledige tekst van het procedurereglement verwijzen wij naar volgende website:

<http://www.raadvst-consetat.be/pdf/procednl.pdf>.

Mocht u verdere vragen hebben, aarzel dan niet om met ons contact op te nemen.

Hoogachtend,  
Anne Van Renterghem  
Afdelingshoofd".

Dit is de bestreden beslissing;

## **2. De ontvankelijkheid**

2.1. Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de verzoekende partij het vereiste belang ontbeert omdat de vernietiging van de bestreden beslissing haar geen enkel voordeel kan opleveren, noch dat dit enig nadeel ongedaan kan maken; dat zij hierbij uiteenzet dat de verzoekende partij stelt dat zij er alle belang bij heeft dat wordt nagegaan of de historische verontreiniging op haar percelen wel van die aard is dat er ernstige aanwijzingen zijn dat er een ernstige bedreiging is en dat OVAM zulks in de beroepen beslissingen niet afdoende motiveert, dat de verzoekende partij evenwel vrijwillig het beschrijvend bodemonderzoek heeft uitgevoerd en dat uit dit onderzoek, dat conform verklaard werd, blijkt dat er een historische verontreiniging is die een ernstige bedreiging vormt, dat in de beslissing tot conformverklaring van het beschrijvend onderzoek ook expliciet is gesteld dat er moet worden overgegaan tot het opstellen en het indienen van een bodemsaneringsproject, dat de verzoekende partij die beslissing

niet heeft aangevochten, dat een gebeurlijke vernietiging van de thans bestreden beslissing aan de verzoekende partij geen enkel voordeel kan opleveren aangezien zij de beslissing van 30 juli 2002 onverlet laat;

2.2. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord als volgt repliceert :

"Verweester verliest regelmatig uit het oog dat de bestreden beslissing voor de Raad van State deze is van de AJD en niet rechtstreeks diegenen van OVAM. De vraag die zich dan ook stelt is, of verzoekster belang heeft bij de nietigverklaring van de beslissing van de AJD.

De verwerende partij meent dat verzoekster daar geen belang of nadeel (sic) bij heeft.

Dit is niet correct.

Verzoekster streeft na dat de elementen die de OVAM ertoe gebracht hebben om als dusdanig te beslissen, inhoudelijk worden beoordeeld in graad van beroep. Het belang in hoofde van verzoekster om vanwege de AJD uitspraak te verkrijgen ten gronde over de beslissingen van OVAM, is evident.

Verzoekster betwist niet dat er verschillende percelen aangetast zijn door een zekere mate van historische verontreiniging. Verzoekster betwist wel dat er geconcludeerd had kunnen worden dat er een ernstige bedreiging zou kunnen zijn in de zin van artikel 2,3/ BSD.

Wanneer zulks wordt vastgesteld, heeft dit tot gevolg dat verzoekster de bodem moet saneren, wat financiële en andere gevolgen met zich meebrengt.

Verzoekster heeft dus wel degelijk een belang. Zij wenst aan te tonen dat de voorwaarden om tot verder bodemonderzoek en eventueel -sanering over te gaan, niet zijn vervuld, waardoor zij niet moet saneren. Dit is een geoorloofd belang.

Aangezien de AJD het beroep van verzoekster 'onontvankelijk' verklaarde, werd er niet onderzocht of er wel ernstige aanwijzingen zijn van een ernstige bedreiging in de zin van artikel 30 en 2,3/ BSD.

Bij een nietigverklaring van de betrokken beslissing, zal de AJD het beroep van verzoekster wél ten gronde moeten onderzoeken en zal er uitgemaakt worden of deze beslissingen van OVAM inhoudelijk juist zijn, of er ernstige aanwijzingen zijn van een ernstige bedreiging of niet.

Bijgevolg is het belang van verzoekster bewezen.

Het is voorts niet omdat verzoekster niet tegen de conformverklaring van het beschrijvend bodemonderzoek in beroep is gegaan, dat er geen belang (meer) is.

Verzoekster vocht de eerste beslissing van OVAM aan, omdat alle andere beslissingen van OVAM gesteund zijn op deze beslissingen. Zij zijn er verdere gevolgen van.

Mocht verzoekster (enkel) tegen de conformverklaring van het beschrijvend bodemonderzoek in beroep gaan, dan had verweester ongetwijfeld opgeworpen dat verzoekster geen inhoudelijke discussie meer kon voeren aangezien niet tegen de beslissingen van 27.09.1999 en 14.10.1999 in beroep is gegaan ...

De verschillende stappen in de sanering moeten trouwens gezien worden als een complexe administratieve rechtshandeling, zodat verzoekster zeker nog tegen deze beslissing in beroep kan gaan en een belang heeft.

De saneringsprocedure bestaat immers uit een reeks opeenvolgende beslissingen die verschijnen als samenhangende bewerkingen die één geheel uitmaken. Bijgevolg kan de vernietiging van het resultaat van de hele verrichting worden gevorderd op grond van de onregelmatigheid van één van

de samenstellende handelingen. (J. BAERT en G. DEBERSAQUES, Raad van State, Afdeling Administratie, II, Ontvankelijkheid, in Administratieve Rechtsbibliotheek, Brugge, Die Keure, 1996, nr. 508)

Minstens heeft het feit dat de conformverklaring niet wordt aangevochten van bijvoorbeeld een voorstel van beschrijvend bodemonderzoek, niet tot gevolg dat de geadresseerde zich niet meer zou kunnen verzetten tegen de zienswijze van de overheid mbt. de saneringsverplichting zelf (het voorhanden zijn van 'ernstige aanwijzingen voor ernstige bodemverontreiniging').

Wanneer de beslissingen van OVAM door de AJD zou hervormd worden na annulatie, zal het inderdaad wellicht ook gevolgen hebben op de latere stappen in het saneringsproces, maar het feit dat de rechtsonderhorige intussen de verdere stappen in de bodemsanering node gevolgd heeft, als gevolg van herhaalde aanmaningen vanwege OVAM, houdt niet zomaar het verval in van het recht om zich tegen een bepaalde zienswijze die nog niet definitief is, te keren.

Verder heeft verzoekster helemaal geen 'voordeel' bij de huidige beslissing van de AJD.

Het nadeel is op zich reeds evident, nu er, als gevolg van de bewering dat de kennisgevingen van OVAM dd. 27.9.1999 en 14.10.1999 geen beslissingen zouden zijn en het beroep daartegen dus onontvankelijk verklaard was, niet eens uitspraak wordt gedaan over de inhoudelijke grieven van verzoekster tegen de inhoud van die notificaties";

2.3. Overwegende dat de beslissing van 30 juli 2002 niet is aangevochten en derhalve definitief is; dat die beslissing de verzoekende partij verplicht een bodemsaneringsproject op te stellen en in te dienen bij OVAM; dat als gevolg van die definitieve beslissing de verzoekende partij als saneringsplichtige moet worden beschouwd; dat dan ook de vraag rijst naar het belang van de verzoekende partij bij de vernietiging van de thans bestreden beslissing, aangezien een gebeurlijke vernietiging van de thans bestreden beslissing de beslissing van 30 juli 2002 niet ongedaan kan maken; dat de door de verzoekende partij ingeroepen rechtsfiguur van de complexe administratieve rechtshandeling evenmin soelaas kan bieden; dat, immers, de Raad van State vaststelt dat de brief van 27 september 1999 geen beslissing, of voorbeslissing binnen het kader van een complexe administratieve rechtshandeling, bevat; dat die brief inderdaad louter informatie bevat doch geen beslissing inhoudt over een historische bodemverontreiniging die een ernstige bedreiging vormt; dat die brief immers alleen, in essentie, stelt dat OVAM op grond van het oriënterend bodemonderzoek van oordeel is dat er ernstige aanwijzingen zijn dat er een historische bodemverontreiniging is die een ernstige bedreiging vormt, maar dat hierover nog geen definitief uitsluitel kan worden gegeven en dat OVAM aan de Vlaamse regering zal voorstellen de percelen als te saneren terreinen aan te wijzen, waarna OVAM een beknopte omschrijving geeft van de verschillende stappen van de bodemsanering; dat OVAM ten slotte aan de verzoekende partij vraagt om mee te delen welke acties zij reeds ondernomen zou hebben en welke acties zij gepland zou hebben; dat die brief bijgevolg ten aanzien

van de verzoekende partij geen enkele beslissing bevat die voor de verzoekende partij rechtsgevolgen heeft of die haar rechtstoestand wijzigt; dat noch inzake de aanwijzing als historisch verontreinigde grond, noch inzake de saneringsplicht - met inbegrip van de plicht tot het uitvoeren van het beschrijvend onderzoek - een uitvoerbare beslissing wordt genomen; dat de brief van 27 september 1999 bijgevolg geen voorbeslissing bevat waarvan in het kader van een complexe administratieve rechtshandeling de onwettigheid zou kunnen worden ingeroepen ten aanzien van de beslissing van OVAM van 30 juli 2002, waarbij het beschrijvend bodemonderzoek conform verklaard werd en waarin beslist wordt dat de verzoekende partij een bodemsaneringsproject dient op te stellen en in te dienen bij OVAM; dat aldus komt vast te staan dat een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing van 28 juni 2004 aan de verzoekende partij geen enkel voordeel kan opleveren, noch enig gebeurlijk nadeel ongedaan kan maken; dat de verzoekende partij bijgevolg geen belang heeft bij onderhavig beroep tot vernietiging; dat het beroep bijgevolg als niet ontvankelijk wordt afgewezen,

## **B E S L U I T :**

### **Artikel 1.**

Het beroep wordt verworpen.

### **Artikel 2.**

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf februari tweeduizend en negen, door :

|       |            |                  |
|-------|------------|------------------|
| de H. | L. HELLIN, | kamervoorzitter, |
| Mevr. | E. IMPENS, | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**E. IMPENS.**

**L. HELLIN.**