

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 192.588 van 23 april 2009
in de zaak A. 166.356/VII-34.683.**

In zake : de NV NOVA NATIE LOGISTICS,
die woonplaats kiest bij
advocaat V. GOOSSENS,
kantoor houdende te MORTSEL,
Prins Leopoldlei 81

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat I. LAUREYS,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 20.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de NV NOVA NATIE LOGISTICS
op 26 september 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van :

- het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu
en Natuur van 4 juli 2005 waarbij de gronden, gelegen aan de Koordekenshoef
te Antwerpen, worden aangewezen als historisch verontreinigde grond waar
bodemsanering moet plaatsvinden overeenkomstig artikel 30, § 2, van het
decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering
- en van
- de beslissing van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij van 24 juni
2005 houdende het voorstel tot aanwijzing van het perceel, gelegen aan de
Koordekenshoef te Antwerpen, als perceel dat historisch verontreinigd is en
waar bodemsanering moet plaatsvinden;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van
wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur
E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 5 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 5 maart 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. SEBREGHTS die loco advocaat V. GOOSSENS verschijnt voor de verzoekende 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. De feiten

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

1.1. De verzoekende partij blijkt sedert 1 januari 2004 concessiehouder te zijn van het perceel waarop de bestreden besluiten betrekking hebben. Sedert de Tweede Wereldoorlog was het perceel in concessie van de NV ETABLISSEMENTEN STEVENS EN Co die als activiteit de invoer, opslag en verkoop van hout heeft. De verzoekende partij wendt het perceel voor diezelfde activiteit aan. Op het perceel wordt enkel aan opslag en distributie van hout gedaan, niet aan de behandeling van hout.

1.2. Op 10 februari 1999 wordt er een oriënterend bodemonderzoek uitgevoerd op de terreinen waartoe onder meer het betrokken perceel nr. 1629 E behoort. In het algemeen besluit leest men :

"Verontreinigingssituatie - Parameters die verontreiniging aantonen - eventuele hiaten in het onderzoek :

Voor de genomen bodemstalen worden de toegepaste bodemsaneringsnormen nergens overschreden of dreigen deze nergens te overschrijden.

Er is wel een overschrijding van de achtergrondwaarde op volgende lokaties :

- B1P1 (1.00-1.50 m): PAK's en minerale olie

- B2 (0.05-0.5 m): minerale olie
- B5P5 (51.0-1.50 m): PAK's

Voor de genomen grondwaterstalen worden de toegepaste bodemsaneringsnormen nergens overschreden of dreigen deze nergens te overschrijden.

Er is wel een overschrijding van de achtergrondwaarde op volgende lokaties :

- B1P1: benzeen, tolueen en xyleen
- B4P4: benzeen, tolueen, ethylbenzeen, xyleen
- B5P5: tolueen, xyleen

Organoleptisch werd geen enkele vorm van verontreiniging waargenomen.

Motivering om de vastgestelde verontreiniging als historisch, nieuw of gemengd te beschouwen :

- Gezien de datum van de exploitatie (beginjaren 50 tot op heden) en gezien het hout niet behandeld werd voor het werd opgeslagen, is de verontreiniging niet afkomstig van de exploitatie. Hiermee rekening houdend kan de verontreiniging als historisch beschouwd worden.

Opname in het register van de verontreinigde gronden :

Uit het oriënterend bodemonderzoek blijkt dat voor meerdere parameters (benzo(a)pyreen, fenanthreen, anthraceen, fluorantheen, indeno (1,2,3 cd)pyreen) de concentratie hoger ligt dan 80 % van de bodemsaneringsnorm voor die parameters binnen het bestemmingstype II. Gebaseerd op de richtlijnen van de OVAM dient dit terrein dus opgenomen te worden in het register van de verontreinigde gronden.

Advies tot beschrijvend bodemonderzoek

Rekening houdend met het criterium om over te gaan tot beschrijvend bodemonderzoek, gebaseerd op het beoordelingskader van de OVAM en de uitgevoerde risico-analyse, is er geen aanwijzing van een ernstige bedreiging. Er dient niet overgegaan te worden tot een beschrijvend bodemonderzoek".

1.3. Op 27 september 2004 maakt de verzoekende partij ten behoeve van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna : OVAM) een meldingsformulier voor een overdracht van gronden op.

1.4. Op 28 september 2004 stuurt de verzoekende partij een aangetekend schrijven naar OVAM met het meldingsformulier voor de overdracht van de grond, een diskette met digitale gegevens en een oriënterend bodemonderzoek. In het besluit met betrekking tot het perceel nr. 1629 E leest men :

"Kadastraal perceel: 11807, Gemeente Antwerpen A7 Afd., sectie G, nr. 1629E

Aanleiding onderzoek :

Een overdracht.

Uitgevoerd veldwerk :

Er werd 1 boring uitgevoerd die voorzien is van een filter voor bemonstering van het grondwater.

Aangetroffen verontreiniging :

In de bodem wordt de 80% BSN type V overschreden voor de parameter minerale olie

In het grondwater wordt de 80% BSN type V niet overschreden

Aard verontreiniging :

Historisch

Risico :

Er is geen ernstige aanwijzing voor een ernstige bedreiging op het terrein aanwezig.

Opname in het register van verontreinigde gronden :

Het perceel wordt opgenomen in het register van verontreinigde gronden doordat de 80 % BSN type II voor de bodem overschreden werd voor de parameters Cadmium, koper, lood, zink, benzo(a)pyreen, fenantheen, fluorantheen, benzo(b)fluorantheen, benzo(k)fluorantheenen indeno(123-cd)pyreen.

Verder onderzoek :

De uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek is wel noodzakelijk. Aangezien er een historische verontreiniging van de bodem met de parameters minerale olie werd aangetroffen en deze historische verontreiniging geen ernstige aanwijzing voor een ernstige bedreiging vormt, is er geen saneringsnoodzaak. Indien er in de toekomst echter zou overgegaan worden tot het uitvoeren van grondverzet ter hoogte van de verontreinigde gronden, dan dient dit grondverzet te gebeuren overeenkomstig de regels met betrekking tot het gebruik van uitgegraven bodem (Hoofdstuk X van het VLAREBO)".

1.5. Op 10 december 2004 stuurt OVAM met betrekking tot het perceel nr. 1629 E volgend schrijven naar de verzoekende partij :

"Oriënterend bodemonderzoek - Stevens&co Nv - Dossiernummer 1487
Geachte,

De OVAM heeft uw schrijven met in bijlage het verslag van oriënterend bodemonderzoek met als titel 'Oriënterend bodemonderzoek - Terrein gelegen langs Ouland-Haminastraat-Groeneweg te Antwerpen (04/08451/HB)' en opgemaakt dd. 24.09.2004 door Ecolas nv, in goede orde ontvangen.

Het ingediende onderzoek werd onderworpen aan een administratieve en milieutechnische evaluatie. Hieruit blijkt dat het onderzoek voldoet aan de huidige voorschriften voor oriënterende bodemonderzoeken.

De OVAM is van oordeel dat er op grond van het voormeld oriënterend bodemonderzoek ernstige aanwijzingen zijn dat het perceel met kadastrale gegevens :

Toestand : 01.01.2003, Gemeentenr : 11807, afdeling : ANTWERPEN 7 AFD, sectie: G, perceelnr : 1629 E aangetast is door een historische bodemverontreiniging die een ernstige bedreiging vormt.

Dit blijkt afdoende uit de volgende elementen uit het meegedeelde oriënterend bodemonderzoek :

- Verhoogde concentratie aan minerale olie (4780,0 mg/kg ds) in het vaste deel van de bodem ter hoogte van boring P1.
- Terreinkenmerken : industriegebied (type V), zeer kwetsbaar Ca1, klei : 9,71%, org. mat. : 1,94%.
- Voor de bodemverontreiniging met minerale olie werd bij de bepaling van EAEB (ernstige aanwijzing ernstige bedreiging) voor de index BIA door de deskundige een waarde - 50 gerekend. Volgende argumenten motiveren echter de beslissing wél EAEB (waarde index BIA + 100):

De deskundige is van mening dat de verontreiniging met minerale olie vermoedelijk gelinkt kan worden aan de ophooglaag waarmee het volledige havengebied bij de aanleg van de dokken werd opgespoten. Dit is echter niet voldoende aangetoond. Daar het evengoed een verontreiniging met olie kan betreffen die zich in de ophooglaag bevindt, aangezien de omvang van de verontreiniging niet gekend is, en een oliegeur wordt vastgesteld in de bodemstalen, is de OVAM van mening dat deze olieverontreiniging wel

degelijk een ernstige aanwijzing voor een ernstige bedreiging inhoudt. De verontreiniging wordt historisch van aard genoemd.

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.

De OVAM sluit zich aan bij de aanbeveling van de deskundige die stelt dat een beschrijvend bodemonderzoek zich opdringt.

De OVAM zal het perceel aan de Vlaamse Regering voorstellen om conform artikel 30, § 2 van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering, zoals gewijzigd bij decreet van 26 mei 1998, aan te wijzen als historisch verontreinigde grond waar bodemsanering moet plaatsvinden.

Aangezien het perceel 1629 E volgens de ons verstrekte informatie geen Vlarebo-grond betreft, kan de overdracht plaatsvinden.

De OVAM wil ook opmerken dat er in het rapport geen melding is gemaakt van enige vorige uitgevoerde bodemonderzoeken. De OVAM is nochtans in het bezit van bodemonderzoeken uitgevoerd door SGS in 2003, door EGO VSB in 1999 en door Eureco in 1996.

Aangezien het oriënterend onderzoek gedeeltelijk werd uitgevoerd op een terrein zonder kadastraal nummer, dient de onderzoekslocatie duidelijk op een kadastraal plan te worden aangegeven (cfr. standaardprocedure). Er dienen minstens 3 exemplaren van het kadastraal plan aan de OVAM te worden bezorgd teneinde de bodemattesten te kunnen afleveren".

1.6. Op 24 juni 2005 stelt OVAM voor het betrokken perceel aan te wijzen als historisch verontreinigde grond waar bodemsanering moet plaatsvinden.

In bijlage 2 worden de belanghebbende partijen opgesomd. Daarbij wordt de verzoekende partij vermeld. Als tweede en eerste belanghebbende partij worden "Domein Van Het Gemeentelijk Autonoom Havenbedrijf", en "Stad Antwerpen" vermeld.

Dit voorstel van OVAM van 24 juni 2005 vormt de tweede bestreden beslissing.

1.7. Op 4 juli 2005 wordt het eerste bestreden besluit genomen. Het perceel nr. 1629 E wordt aangewezen als historisch verontreinigde grond waar bodemsanering moet plaatsvinden.

1.8. Op 19 augustus 2005 vraagt de raadsvrouw van de verzoekende partij een kopie van het oriënterend bodemonderzoek dat werd uitgevoerd door de NV ECOLAS op 24 september 2004. Zij vraagt ook om mee te delen wie op basis van artikel 30, § 1, van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsane-

ring (hierna : bodemsaneringsdecreet) zal worden aangemaand om de bodemsanering uit te voeren.

1.9. Op 6 september 2005 deelt OVAM het volgende mee :

"Geachte,

Wij hebben uw brief van 19 augustus 2005 betreffende het dossier van Stevens & Co nv, goed ontvangen. In het kader van de wetgeving openbaarheid van bestuur vraagt u een kopie van het oriënterend bodemonderzoek uitgevoerd op het terrein Ouland-Haminastraat-Groeneweg te Antwerpen, te bekomen.

Hierbij wensen wij u mee te delen dat wij u geen kopie van het bodemonderzoek kunnen overmaken. Wel heeft u de mogelijkheid om de onderzoeken in te kijken. Het inkijken van een bodemonderzoek kan gebeuren op dinsdag en donderdag telkens tussen 14 u en 16 u in de kantoren van de OVAM dienst bodemsanering, gevestigd in de Stationsstraat 110 te 2800 Mechelen. Het verzoek tot inzage van het onderzoek dient schriftelijk of telefonisch te gebeuren (t.a.v. Mario De Baeck) met duidelijke vermelding van de datum en uur voor inzage en de onderzoekslocatie van het onderzoek dat men wil komen inkijken. De mogelijkheid bestaat om in de kantoren van de OVAM kopieën te maken.

De percelen met kadastrale gegevens : Gemeentenr. 11807, sectie G, perceelnr. 1629 E en 1333 L 27 werden bij ministeriële beslissing van 4 juli 2005 aanwezen als historisch verontreinigde grond waar bodemsanering moet plaatsvinden. Conform artikel 31 van het bodemsaneringsdecreet zal de OVAM de persoon, aangewezen overeenkomstig artikel 10, §1, aanmanen om de bodemsanering uit te voeren. Hieruit volgt dat een eventuele exploitant op het terrein tot de uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek zal aangemaand worden. Indien er geen exploitant aanwezig is, rust de saneringsplicht op de eigenaar van de grond, tenzij deze kan aantonen dat een andere persoon de feitelijke controle over de grond heeft.

Stevens & Co heeft per brieven van 2 augustus 2005 aan de OVAM laten weten dat zij geen gebruiker meer zijn van de voornoemde percelen. De OVAM heeft haar gegevens in die zin aangepast. Stevens & Co zal dan ook niet voor de verontreiniging op percelen 1629 E en 1333 L 27 aangemaand worden.

Voor wat betreft een eventuele saneringsaansprakelijkheid van Stevens & Co verwijst de OVAM naar artikel 25 van het bodemsaneringsdecreet";

2. De ontvankelijkheid

2.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord aanvoert dat het beroep onontvankelijk is omdat de verzoekende partij niet zou beschikken over het rechtens vereiste actueel belang; dat de verwerende partij, samengevat, doet gelden dat het annulatieberoep voorbarig is, aangezien er nog geen enkele concrete verplichting tot bodemsanering wordt opgelegd aan de verzoekende partij, dat vooralsnog niets meer is gebeurd dan de loutere aanwijzing van een historisch verontreinigde grond waarop eventueel later een bodemsanering moet plaatsvinden, dat het een historische bodemverontreiniging betreft, dat de loutere aanwijzing als historisch verontreinigde grond geen zelfstandige saneringsplicht doet

ontstaan, dat daarvoor eerst een aanmaning van OVAM nodig is, dat zolang die aanmaning er niet is, er op de eigenaar en/of de exploitant geen verplichting rust om tot bodemsanering over te gaan, dat als in een verdere stand van de procedure zo een aanwijzing zou gebeuren, de eigenaar en/of exploitant hun gemotiveerd standpunt dienaangaande kunnen overmaken, dat de aan te duiden saneringsplichtige in de regel de exploitant, en als die er niet is, de eigenaar of de feitelijke gebruiker is, dat de saneringsplichtige nadien de kosten kan verhalen op de saneringsaansprakelijke, dat de Raad van State weliswaar reeds van oordeel was dat een aanwijzingsbeslissing een voor vernietiging vatbare administratieve bestuurshandeling betreft, dat dit echter niet betekent dat de verzoekende partij meteen aantoonst dat zij over het vereiste actueel belang beschikt, dat met de bestreden besluiten immers geen verplichting tot bodemsanering wordt opgelegd aan de verzoekende partij, als huidige exploitant, noch aan de eigenaar van de kwestieuze grond;

2.2. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord van oordeel is dat zij wel degelijk over het vereiste belang beschikt; dat zij in essentie betoogt dat de bestreden beslissingen een onderdeel zijn van een complexe administratieve rechtshandeling, waarvan elke beslissing op zich op ontvankelijke wijze voor de Raad van State kan worden bestreden; dat zij naar de rechtspraak van de Raad van State verwijst waarin werd gesteld dat een bodemsanering op het eerste gezicht een complexe administratieve rechtshandeling is, dat bij complexe administratieve rechtshandelingen de voorbeslissingen op ontvankelijke wijze kunnen worden bestreden, dat het niet om een louter voorbereidende handeling gaat, maar om een echte voorbeslissing; dat de verzoekende partij aanvoert dat het te dezen om een echte voorbeslissing gaat die eigen, daadwerkelijke rechtsgevolgen genereert en die de eindbeslissing determineert, dat uit een analyse van de rechtspraak van de Raad van State inzake bodemsaneringen blijkt dat beslissingen waarbij op basis van artikel 30, § 2, van het bodemsaneringsdecreet historisch verontreinigde gronden worden aangewezen, voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandelingen zijn, omdat het principiële beslissingen zijn op grond waarvan de verplichting ontstaat om tot bodemsanering over te gaan, dat de Raad van State reeds tot de vernietiging van zulk een beslissing is overgegaan, dat beslissingen op grond van artikel 30, § 2, van het bodemsaneringsdecreet waarbij historisch verontreinigde gronden worden aangewezen, echte voorbeslissingen met echte rechtsgevolgen zijn, dat het de principiële basisbeslissingen zijn op grond waarvan een verplichting tot bodemsanering ontstaat, dat zij ertoe strekken dat het juridisch statuut van de betrokken gronden wordt gewijzigd, dat de bestreden besluiten de eindbeslissing determineren, dat indien de besluiten in de andere zin

zouden zijn genomen, het uiteindelijk te nemen bodemsaneringsbesluit er in elk geval geen zou kunnen zijn waarin de verzoekende partij diegene is die de bodemsaneringswerken moet uitvoeren; dat de verzoekende partij ten slotte aanvoert dat indien het thans bestreden besluit niet op ontvankelijke wijze met een annulatieberoep zou kunnen worden bestreden, dit voor gevolg zou hebben dat de verzoekende partij de toegang tot de rechter ontnomen wordt om een besluit aan te vechten waarin wordt aangemaand een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren, hetgeen een kostelijk onderzoek is, dat een en ander voor gevolg zou hebben dat zij voor de uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek kan worden aangesproken, zonder dat zij de beslissing die daar de juridische basis toe vormde, nog met een annulatieberoep kan bestrijden;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie stelt dat door het eerste bestreden besluit de kans blijft bestaan dat zij wordt aangeduid als saneringsplichtige en/of saneringsaansprakelijke, aangezien zij nog steeds concessiehouder is van het betreffende perceel en aldus feitelijke controle heeft;

2.4. Overwegende dat zich te dezen vooreerst de vraag aandient of beide bestreden beslissingen voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandelingen zijn; dat de beslissing van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, het eerste bestreden besluit, waarbij een perceel wordt aangewezen als historisch verontreinigde grond waarop een sanering moet plaatsvinden, een administratieve rechtshandeling met een individuele strekking is die de juridische positie van de verzoekende partij wijzigt; dat het eerste bestreden besluit derhalve een vernietigbare administratieve rechtshandeling is; dat dit evenwel niet het geval is voor het tweede bestreden besluit, aangezien het slechts een "voorstel" betreft; dat de eigenlijke beslissingsbevoegdheid omtrent het aanwijzen van historisch verontreinigde gronden waar bodemsanering moet plaatsvinden luidens artikel 30, § 2, van het bodemsaneringsdecreet bij de Vlaamse regering ligt; dat het tweede bestreden besluit niets aan de rechtspositie van de verzoekende partij noch aan die van iemand anders verandert; dat er evenmin een wijziging optreedt in het juridisch statuut van het betrokken perceel; dat het niet is omdat een bepaalde handeling deel uitmaakt van een complexe administratieve rechtshandeling dat zij meteen ook een voor vernietiging vatbare administratieve beslissing is die op ontvankelijke wijze voor de Raad van State kan worden bestreden; dat men immers een onderscheid moet maken tussen louter voorbereidende handelingen en echte voorbeslissingen; dat het tweede bestreden besluit een

louter voorbereidende maatregel is die geen eigen, dadelijk werkende rechtsgevolgen heeft waardoor de eindbeslissing gedetermineerd wordt en derhalve niet voor vernietiging vatbaar is, zodat het beroep tot vernietiging gericht tegen de tweede bestreden beslissing niet ontvankelijk is;

Overwegende dat zich ten slotte de vraag aandient of de verzoekende partij belang heeft bij het aanvechten van het eerste bestreden besluit; dat ingevolge het eerste bestreden besluit, de grond het statuut van historisch verontreinigde grond waar bodemsanering moet plaatsvinden, krijgt; dat wie eigenaar van de grond is of er de feitelijke controle over heeft, of wie exploitant is van zo een stuk grond, er belang bij heeft om een beslissing op basis van artikel 30, § 2, van het bodemsaneringsdecreet aan te vechten; dat immers, op grond van artikel 31, § 1, samengelezen met artikel 10, § 1, van het bodemsaneringsdecreet, de exploitant of de eigenaar, tenzij deze kan aantonen dat een andere persoon voor eigen rekening de feitelijke controle over deze grond heeft, kunnen worden aangemaand om een bodemsanering uit te voeren; dat dit laatste bij de verzoekende partij het geval is, vermits zij de grond in concessie heeft; dat de verzoekende partij aldus doet blijken van het vereiste belang;

3. Ten gronde

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel de schending aanvoert van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; dat zij betoogt dat voornoemde artikelen bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die rechtsgevolgen beogen te hebben voor één of meer bestuursden of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn, dat artikel 1 van de voornoemde wet duidelijk stelt dat het toepassingsgebied beperkt blijft tot eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking, dat dit een belangrijk onderscheid is met het begrip "handeling vatbaar voor beroep bij de Raad van State", daar op grond van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zowel individuele beslissingen als verordeningen aanvechtbaar zijn, dat de bestreden besluiten onomstreden eenzijdige administratieve rechtshandelingen met individuele strekking betreffen, dat in het eerste bestreden besluit en "het voorbereidend besluit van OVAM", de indruk wordt gegeven dat volgende motieven het besluit zouden schragen :

- Het oriënterend bodemonderzoek (OBO) van 10 februari 1999 opgesteld op verzoek van Etablissements Stevens en Co;
- Een OBO van 24 september 2004 uitgevoerd door ECOLAS nv;
- Het feit dat er ernstige aanwijzingen zouden zijn die aantonen dat de vastgestelde historische verontreiniging een ernstige bedreiging vormt in de zin van artikel 30, §1 BSD;
- De kenmerken en de functies van de bodem;
- De aard en de concentratie van de stoffen zoals weergegeven in de tabel bij het besluit;
- De ligging in een zeer kwetsbaar gebied volgens de kwetsbaarheidskaart van het grondwater";

dat zij voorts stelt dat de motivering van een besluit slechts draagkrachtig is als de betrokken bestuurde in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven kan aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, dat de te dezen aangevoerde motivering een stijlclausule betreft, oppervlakkig, niet voldoende precies en om die reden, volgens haar, niet afdoende, dat de motivering, met uitzondering van het aanhalen van de aangetroffen stoffen en de concentratie daarvan, volstrekt aan de oppervlakte blijft, dat er door middel van stijlclausules wordt gemotiveerd, wat overigens onomstreden blijkt uit het feit dat "Etablissements Stevens en Co" ook in een andere zaak op dezelfde wijze werd getroffen door een gelijkaardig besluit met betrekking tot een ander perceel, en waar de motivering bestaat uit een volstrekt identieke stijlclausule, dat het enige element dat wordt aangepast, de concentratie van de aanwezige vervuiling is, dat op geen enkele wijze in de bestreden besluiten wordt aangehaald wat de geldende normen zijn, en hoeverre die in casu overschreden werden, dat integendeel kan worden verwezen naar het oriënterend bodemonderzoek van 10 februari 1999 waarnaar in de motivering van de bestreden besluiten wordt verwezen, en waarin de conclusie als volgt luidt :

"Voor de genomen bodemstalen/grondwaterstalen worden de toegepaste bodemsaneringsnormen nergens overschreden of dreigen deze nergens te overschrijden.

Er is wel een overschrijding van de achtergrondwaarde op volgende locaties: ...",

dat het algemeen besluit van het aangehaalde oriënterend bodemonderzoek tot een andere conclusie komt dan datgene waartoe de bestreden besluiten komen, dat de bodemsaneringsnormen namelijk niet worden overschreden, dat er enkel een overschrijding van de achtergrondwaarden is, die wettelijk geen aanleiding geven tot saneringsplicht, dat ten overvloede verwezen kan worden naar het oriënterend bodemonderzoek van september 2004 waarin duidelijk gesteld wordt aangaande het betreffende perceel :

"Er is geen ernstige aanwijzing voor een ernstige bedreiging op het terrein aanwezig";

dat de verzoekende partij voorts aanvoert dat de besluiten van de aangehaalde oriënterende bodemonderzoeken, waarnaar in de motivering van de bestreden besluiten wordt verwezen, niet de bestreden besluiten schragen, dat zij er mee in strijd zijn, aangezien zij tot een volstrekt tegenstrijdige conclusie komen, dat bovendien in het bestreden besluit minstens gemotiveerd diende te worden om welke redenen de besluiten van de aangehaalde oriënterende bodemonderzoeken niet meer kunnen worden bijgetreden, waar dat destijds wel het geval was, zoals ten overvloede blijkt uit het afgeleverde bodemattest van 27 maart 1999, dat het voornoemde bodemattest als volgt luidde :

"... Gelet op de kenmerken van de bodem en de functies die deze vervult zoals weergegeven in het voormelde rapport, is er geen sprake van ernstige aanwijzingen dat de historische bodemverontreiniging een ernstige bedreiging vormt.

Op basis hiervan dient conform het bodemsaneringsdecreet niet tot bodemsanering te worden overgegaan ",

dat de bestreden besluiten, die in de motivering naar de aangehaalde oriënterende bodemonderzoeken verwijzen, echter als volgt concluderen :

"Overwegende dat in het kader van voormelde verslagen van bodemonderzoek op de betreffende gronden een historische bodemverontreiniging werd vastgesteld; dat de OVAM in haar voorstel op gemotiveerde wijze oordeelt dat er op basis van voormelde onderzoeken ernstige aanwijzingen zijn dat de op de betreffende gronden vastgestelde historische verontreiniging een ernstige bedreiging vormt in de zin van artikel 30, §1 van het bodemsaneringsdecreet";

dat de verzoekende partij ten slotte verwijst naar vaste rechtspraak van de Raad van State omtrent de mogelijkheid tot motiveren door verwijzing, en stelt dat ook hieraan duidelijk niet is voldaan, dat de indirecte motivering bij verwijzing als afdoende wordt beschouwd als aan vier cumulatieve voorwaarden is voldaan :

- "• ten eerste moet de inhoud van het stuk waarnaar verwezen wordt, aan de bestuurde ter kennis zijn gebracht,
- vervolgens moet het stuk waarnaar verwezen wordt zelf afdoende gemotiveerd zijn,
- dan moet duidelijk blijken dat deze handeling waarnaar wordt verwezen ook wordt bijgetreden in de uiteindelijke beslissing, en
- tot slot dient er eensgezindheid te zijn binnen de voorbereidende handelingen naar welke wordt verwezen, tegenstrijdigheid is hierbij uit den boze",

dat het duidelijk is dat de aangevochten besluiten geenszins voldoen aan die vereisten;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord in essentie stelt dat aan de verzoekende partij geen actuele verplichting tot bodemsanering wordt opgelegd, dat het gaat om een loutere aanwijzing van de grond als een historisch verontreinigde grond waar bodemsanering moet plaatsvinden, dat de verzoekende partij de inhoud van de bestreden beslissing mis begrepen heeft, dat de verzoekende partij in de motieven van de bestreden beslissing een uitdrukkelijke en actuele saneringsverplichting in haren hoofde meent te kunnen of moeten lezen, dat de bestreden beslissing evenwel geen saneringsplichtige aanduidt; dat de verwerende partij vervolgens betoogt :

" In tegenstelling tot wat verzoekende partij voorhoudt beperken de motieven van de bestreden beslissing zich niet tot een loutere stijlformule.

Er wordt inderdaad verwezen naar het uitgevoerde oriënterend bodemonderzoek van september 2004.

De bestreden beslissing dient niet verplichtend overeenkomstig het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur alle conclusies van het oriënterend bodemonderzoek letterlijk over te nemen.

De verwijzing in de bestreden beslissing naar het standpunt van de bodemsaneringsdeskundige i.v.m. de noodzaak om nog een beschrijvend bodemonderzoek te laten opstellen, biedt al een voldoende motief om de grond overeenkomstig het artikel 30 van het bodemsaneringsdecreet aan te wijzen als historisch verontreinigde grond waar bodemsanering moet plaats vinden.

Verzoekende partij beweert tenslotte dat het gebruik van de term 'ernstige aanwijzingen' dat er ernstige bedreiging zou zijn' in de bestreden beslissing regelrecht in tegenspraak zou zijn met de resultaten van een vroeger oriënterend bodemonderzoek (dat oriënterend bodemonderzoek waartoe haar rechtsvoorganger de opdracht had gegeven) daterend van eind 1998.

Verwerende partij heeft in de bestreden beslissing voldoende duidelijk gemotiveerd waarom zij niet het standpunt volgt van de bodemsaneringsdeskundige dewelke wel oordeelt dat bijkomend beschrijvend bodemonderzoek nodig/nuttig zou zijn, doch dan tegelijk oordeelt dat er geen 'ernstige aanwijzingen' zijn om bodemsanering te laten plaatsvinden.

In de plaats hiervan meent verwerende partij dat het standpunt van OVAM juist méér rechtszekerheid biedt daar waar het standpunt van OVAM méér consequent is dan het standpunt van de bodemsaneringsdeskundige (rapport van 2004 in opdracht van verzoekende partij) dewelke tegelijk warm en koud blaast.

De motieven die de bestreden beslissing schragen zijn duidelijk. Er werd ook bij het nemen van de bestreden beslissing geen enkel beginsel van behoorlijk bestuur geschonden";

3.3. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie nog aanvoert dat OVAM in haar schrijven van 10 december 2004 aan de verzoekende partij heeft medegedeeld waarom zij van oordeel was dat er, in tegenstelling tot wat er door de deskundige werd gesteld in het oriënterend bodemonderzoek van 29 september 2004, wel degelijk een ernstige aanwijzing voor een ernstige bedreiging uitgaat van de historische bodemverontreiniging op perceel nr. 1629 E; dat zij de inhoud van deze brief herhaalt en ten slotte stelt dat op 24 juni 2005 door

OVAM een voorstel werd gedaan tot aanwijzing van de kwestieuze grond als historisch verontreinigde grond conform artikel 30 van het bodemsaneringsdecreet, dat de motieven van de eerste bestreden beslissing zeker niet beperkt zijn tot stijlformules, dat het standpunt van OVAM zoals overgenomen in de motieven van de bestreden beslissing op deugdelijke wijze de bestreden beslissing schraagt, dat het standpunt van de bodemsaneringsdeskundige daarentegen in zijn rapport veel tegenstrijdigheden bevat;

3.4. Overwegende dat een besluit tot aanwijzing van historisch verontreinigde gronden waar bodemsanering moet plaatsvinden, een administratieve rechtshandeling met individuele strekking is; dat het bestreden besluit daarom valt onder het toepassingsgebied van de voornoemde wet van 29 juli 1991; dat het feit dat pas in een later stadium van de bodemsaneringsprocedure een beslissing zal worden genomen waarbij de "subjectieve plicht" tot sanering zal worden gevestigd, daar niets aan verandert; dat luidens artikel 2 van de voornoemde wet van 29 juli 1991 alle bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd; dat artikel 3 van diezelfde wet bepaalt dat de motivering de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat de motivering afdoende moet zijn; dat de belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht opgelegd door de voornoemde wet van 29 juli 1991 is gelegen in het feit dat de betrokken bestuurde in de hem aanbelangende beslissing zelf, de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, onder meer opdat hij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden; dat te dezen bijgevolg moet worden nagegaan of het bestreden besluit afdoende is gemotiveerd; dat in het voorstel van OVAM dat integraal deel uitmaakt van het eerste bestreden besluit, wordt gewezen op de oriënterende bodemonderzoeken uitgevoerd op 24 september 2004 en op 10 februari 1999 en verder wordt gewezen op "de aard en concentratie van de stoffen en organismen" die aanleiding geven tot ernstige aanwijzingen voor een historische verontreiniging die een ernstige bedreiging vormt; dat in een tabel die als bijlage 1 is gehecht aan het voorstel van OVAM tot aanwijzing van de betrokken grond wordt gewezen op één boring die betrekking heeft op de parameter minerale olie waarvan een concentratie van 4.780,0 mg/kg wordt opgegeven; dat in het voorstel van OVAM uitdrukkelijk wordt vermeld dat de grond "volgens de kwetsbaarheidskaart van het grondwater gelegen is in een gebied dat als zeer kwetsbaar ca 1 wordt gecatalogiseerd"; dat ten slotte ook wordt gewezen op de bestemming van de grond als industriegebied; dat OVAM aldus tot de bevinding komt dat er voor het kwestieuze perceel ernstige aanwijzingen zijn dat

de vastgestelde historische bodemverontreiniging een ernstige bedreiging vormt; dat OVAM hiermee evenwel lijnrecht ingaat tegen de zienswijze van de oriënterende bodemonderzoeken, waarop OVAM zich nochtans expliciet steunt; dat men in het algemeen besluit van het oriënterend bodemonderzoek van 10 februari 1999 leest dat, zowel voor de genomen bodemstalen als voor de grondwaterstalen, de toegepaste bodemsaneringsnormen nergens worden overschreden of deze niet dreigen overschreden te worden, en dat er op bepaalde lokaties wel een overschrijding van de achtergrondwaarde is; dat men er in het advies tot beschrijvend bodemonderzoek leest dat er "geen aanwijzing van een ernstige bedreiging" is, en dat er niet dient te worden overgegaan tot een beschrijvend bodemonderzoek; dat deze conclusie steunt op het beoordelingskader dat OVAM zelf vooropstelt; dat men in de besluiten per perceel van het oriënterend bodemonderzoek van 24 september 2004, met betrekking tot het kwestieuze perceel, omtrent het risico leest dat er geen ernstige aanwijzing voor een ernstige bedreiging op het terrein aanwezig is; dat het bijgevolg niet duidelijk is waarop OVAM, en met haar de verwerende partij, zich dan wél steunt om de bevindingen van de oriënterende bodemonderzoeken naast zich neer te leggen; dat er weliswaar als enig concreet element wordt verwezen naar de concentratie van een bepaalde parameter; dat de deskundigen die het oriënterend bodemonderzoek opstelden, evenwel op basis van dezelfde parameter tot een volstrekt andere conclusie kwamen; dat OVAM of de verwerende partij hierover geen enkele duidelijkheid verschaffen; dat het eerste middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 4 juli 2005 waarbij de gronden, gelegen aan de Koordekenshoef te Antwerpen, worden aangewezen als historisch verontreinigde grond waar bodemsanering moet plaatsvinden overeenkomstig artikel 30, §2, van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering.

Artikel 2.

Het beroep wordt verworpen voor het overige.

Artikel 3.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 4.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig april 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.