

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 198.208 van 26 november 2009  
in de zaak A. 114.007/VII-25.282**

In zake: de NV SOCIÉTÉ DE RECHERCHES IMMOBILIÈRES (SRI)  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bob Martens  
kantoor houdend te Brussel  
Louizalaan 106  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse  
regering  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Jan Bergé  
kantoor houdend te Leuven  
Naamsestraat 165  
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen partij:  
de OPENBARE VLAAMSE AFVALSTOFFENMAATSCHAPPIJ  
(OVAM)  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Peter Luypaers en Hans-Kristof Carême,  
kantoor houdend te Heverlee  
Industrieweg 4, bus 1  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 10 december 2001, strekt tot de  
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en  
Landbouw van 5 oktober 2001 waarbij het beroep tegen de beslissing van de  
tussenkomen partij van 12 juni 2001 houdende de aanmaning om uiterlijk tegen  
7 augustus 2001 het verslag van het beschrijvend bodemonderzoek in te dienen,  
ongegrondd wordt verklaard en de aanmaning wordt bevestigd.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 18 juni 2002. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Peter Sourbron heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tussenkomende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 oktober 2009.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Callebaut, die loco advocaat Bob Martens verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Justin Simenon, die loco advocaat Jan Bergé verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Hans-Kristof Carême, die loco advocaat Peter Luypaers verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Sourbron 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. De verzoekende partij is een immobiliënvennootschap die eigenaar is van een aantal percelen grond, gelegen aan de Rittwegerlaan 1 en 3 te Machelen, kadastraal gekend onder eerste afdeling, sectie A, perceel nrs. 344 h,

116 f 3 en 115 n. Voornoemde percelen worden door de verzoekende partij verhuurd aan verschillende andere vennootschappen die er hun exploitatie gevestigd hebben.

Op het perceel, kadastraal gekend onder nr. 115 n, en op een gedeelte van de percelen nrs. 344 h en 116 f 3, exploiteert de NV Biolux, later opgevolgd door de NV Biochim, een inrichting voor de opslag, recuperatie en distillatie van solventen. Die activiteiten zijn stopgezet ingevolge een hevige brand die zich in 1993 heeft voorgedaan.

Op het andere gedeelte van de percelen nrs. 344 h en 116 f 3 verhuurt de verzoekende partij een inrichting voor de productie, conditionering en opslag van biergist. Die inrichting wordt achtereenvolgens geëxploiteerd door de NV New Biolux, de NV Red Star Bioproducts en de NV Promavil. Laatstgenoemde vennootschap zet haar activiteiten ter plaatse stop in september 1997. De NV Promavil heeft een aantal bodemonderzoeken laten uitvoeren waarin wordt vastgesteld dat zowel de bodem als het grondwater verontreinigd zijn. De NV Promavil is inmiddels door de tussenkommende partij aangesproken op haar bodemsaneringsverplichtingen met betrekking tot de gronden waarop zij haar vergunningsplichtige activiteiten heeft uitgeoefend. Die bodemsaneringsprocedure verloopt min of meer parallel met de bodemsaneringsprocedure waarmee de verzoekende partij wordt geconfronteerd.

4. Bij besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 12 mei 2000 worden de gronden gelegen aan de Rittwegerlaan te Machelen aangewezen als historisch verontreinigde gronden waar bodemsanering moet plaatsvinden.

5. Op 7 juni 2000 maant de tussenkommende partij de verzoekende partij aan om met betrekking tot "het perceel 115 n en de gedeelten van de percelen 344 h en 116 f 3 waarop de NV Promavil nooit gebruiksrechten heeft gehad" een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren.

6. Tegen voornoemde aanmaning stelt de verzoekende partij op 7 juli 2000 administratief beroep in bij de verwerende partij. In het beroepschrift, dat ingediend wordt met toepassing van artikel 23 van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (hierna : bodemsaneringsdecreet), laat de verzoekende partij in essentie gelden dat zij niet kan worden beschouwd als saneringsplichtige van de betrokken gronden. Deze beroepsprocedure leidt uiteindelijk tot het besluit dat bestreden wordt in de zaak A. 103.003/VII-23.361.

7. Op dezelfde dag richt de verzoekende partij een afzonderlijk schrijven aan de tussenkomende partij waarin zij vraagt dat haar het statuut van onschuldig eigenaar zou worden verleend, zodat zij overeenkomstig artikel 31, § 2, van het bodemsaneringsdecreet wordt vrijgesteld van elke bodemsaneringsverplichting. Dit schrijven ligt aan de basis van het besluit dat bestreden wordt in de zaak A. 100.684/VII-23.190.

8. De hierboven geschetste feiten leiden tot de slotsom dat de verzoekende partij een beschrijvend bodemonderzoek moet uitvoeren met betrekking tot "het perceel 115 n en de gedeelten van de percelen 344 h en 116 f 3 waarop de NV Promavil nooit gebruiksrechten heeft gehad".

9. Aangezien de verzoekende partij haar verplichting tot het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek niet nakomt, wordt zij op 6 april 2001 door de tussenkomende partij, overeenkomstig artikel 45, § 1, van het bodemsaneringsdecreet, aangemaand om haar bodemsaneringsverplichtingen na te komen. Meer bepaald wordt van de verzoekende partij verlangd het verslag van het beschrijvend bodemonderzoek aan de tussenkomende partij te bezorgen uiterlijk tegen 7 juni 2001 en wordt gewezen op de bevoegdheid van de tussenkomende partij om desgevallend over te gaan tot de ambtshalve uitvoering van de bodemsanering, met recuperatie van de kosten op de saneringsplichtige overeenkomstig artikel 46, § 3, van het bodemsaneringsdecreet.

10. Op 7 mei 2001 stelt de verzoekende partij bij de verwerende partij beroep in tegen voornoemde aanmaning van 6 april 2001.

11. Op 17 juli 2001 neemt de verwerende partij een besluit waarbij voornoemd beroep tegen de aanmaning van 6 april 2001 ongegrond wordt verklaard en dienvolgens de aanmaning om uiterlijk tegen 7 juni 2001 een beschrijvend bodemonderzoek in te dienen, wordt bevestigd.

12. Op 14 augustus 2001 richt de verzoekende partij een "willig beroep" tot de verwerende partij waarbij gewezen wordt op de onwettigheid van het ministerieel besluit van 17 juli 2001. De verzoekende partij vermeldt ook dat op grond van haar informatie de tussenkomende partij inmiddels haar aanmaning van 6 april 2001 zou hebben ingetrokken zodat ook de beroepsprocedure tegen die aanmaning "zonder voorwerp" zou zijn geworden.

13. Op 13 september 2001 gaat de verwerende partij over tot de intrekking van het besluit van 17 juli 2001. In het intrekkingbesluit wordt gewezen op de intrekking door de tussenkomende partij van het aanmaningsbesluit van 6 april 2001 zodat het ministerieel besluit van 17 juli 2001 "zonder voorwerp" is geworden en omwille van de duidelijkheid moet worden ingetrokken.

14. Tegelijk met de intrekking van de oorspronkelijke aanmaning van 6 april 2001 maant de tussenkomende partij op 12 juni 2001 de verzoekende partij opnieuw aan om een verslag van het beschrijvend bodemonderzoek in te dienen, ditmaal uiterlijk tegen 7 augustus 2001.

15. Ook tegen voornoemde aanmaning stelt de verzoekende partij op 11 juli 2001 administratief beroep in bij de verwerende partij.

16. De afdeling Milieuvergunningen - buitendienst West-Vlaanderen - adviseert om het beroep ongegrond te verklaren en de beroepen beslissing van de tussenkomende partij te bevestigen.

17. Met een besluit van 5 oktober 2001 wordt het beroep van de verzoekende partij ongegrond verklaard en wordt de beroepen beslissing integraal bevestigd. De overwegingen van het bestreden besluit luiden als volgt :

"Overwegende dat het bodemsaneringsdossier, de bezwaren en argumenten van de beroep(s)indieners als volgt kunnen beoordeeld worden;

Overwegende dat het inleiden van een beroepsprocedure bij de Raad van State geen schorsende kracht heeft; dat de besluiten van de minister van Leefmilieu d.d. 22 december 2000 en d.d. 7 februari 2001 derhalve dienen gerespecteerd te worden tot wanneer er mogelijks een schorsing en/of een annulatie volgt van de betrokken besluiten;

Overwegende dat het feit dat SRI haar saneringsplicht betwist en hiertoe al verschillende procedures aanhangig gemaakt heeft bij de Raad van State bijgevolg niet belet dat de OVAM, met het oog op een spoedige sanering, de procedure volgt die in het bodemsaneringsdecreet voorkomt; dat het argument van beroeper dat kan getwijfeld worden aan de wettelijkheid van de aanmaning omdat zij het gevolg is van een initiële aanmaning d.d. 7 juni 2000 die betwist wordt in een procedure bij de Raad van State, evenmin het feit van de niet-schorsende kracht van de beroepsprocedure bij de Raad van State teniet doet;

Overwegende dat de OVAM door het sturen van de nieuwe aanmaning met een ruimere tijdslimiet, de beroepsbevoegdheid van de Vlaamse regering niet uitholt doch enkel wat meer tijd toestaat aan SRI om te kunnen overgaan tot het indienen van de resultaten van een beschrijvend bodemonderzoek;

Overwegende dat, gelet op de niet-schorsende werking van een beroep bij de Raad van State de SRI als saneringsplichtige kan beschouwd worden, de Raad van State betrokken ministeriële besluiten niet schorst en/of vernietigt; dat deze niet-schorsende werking van betrokken beroep juist ingegeven is door de

nood aan rechtszekerheid opdat de geldigheid van administratieve beslissingen niet onzeker mag blijven gedurende langere tijd;

Overwegende dat op basis van de voormelde objectieve gronden kan aangenomen worden dat de beslissing van de OVAM d.d. 12 juni 2001 waarin de NV Société de Recherches Immobilières aangemaand wordt om het verslag van een beschrijvend bodemonderzoek met betrekking tot het perceel 115n en de gedeelten van de percelen 344h en 116f3 waarop de NV Promavil nooit gebruiksrechten heeft gehad uiterlijk op 7 augustus 2001 aan de OVAM te bezorgen niet moet herzien worden;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep ongegrond te verklaren en de bestreden beslissing te bevestigen".

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

18. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het annulatieberoep laattijdig is omdat het verzoekschrift tot nietigverklaring pas op 11 december 2001, dit is de dag na afloop van de beroepstermijn, werd verstuurd.

19. De verzoekende partij repliceert dat de exceptie feitelijke grondslag mist aangezien uit de poststempel op het afgiftebewijs van de aangetekende zending blijkt dat het verzoekschrift tot nietigverklaring op 10 december 2001 verstuurd werd. Daarenboven legt de verzoekende partij een kopie neer van het bericht van ontvangst van de aangetekende zending waarop eveneens 10 december 2001 staat vermeld als datum van afgifte van de aangetekende zending aan de Post.

20. De exceptie mist inderdaad feitelijke grondslag. Uit de poststempels die aangebracht zijn op de voorkant van de briefomslag waarmee het verzoekschrift werd verstuurd, blijkt dat het verzoekschrift op 10 december 2001 werd verstuurd. Dit wordt ook bevestigd door de duidelijk leesbare poststempel op het afgiftebewijs van de aangetekende zending, neergelegd door de verzoekende partij. Het beroep is bijgevolg ontvankelijk.

#### *V. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Standpunt van de partijen*

21. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 2, 3/, 12 en 30 van het bodemsaneringsdecreet, van artikel 2.1.11. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

(hierna : milieubeleidsdecreet), van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juli 1997 houdende de vaststelling van het milieubeleidsplan overeenkomstig artikel 2.1.10, § 2, van het milieubeleidsdecreet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), en van het motiverings-, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel, doordat het bestreden besluit bepaalt dat er een spoedige sanering van het terrein moet komen.

Volgens de verzoekende partij is het absoluut onduidelijk waarom een spoedige sanering noodzakelijk is en zijn de artikelen 2, 3/, 12 en 30 van het bodemsaneringsdecreet de enige wettelijke criteria waarmee rekening mag worden gehouden bij de beoordeling van de noodzaak van een bodemsanering. Op basis van voornoemde artikelen kan het enige criterium dat bepalend is om de uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek op te leggen, bestaan uit een ernstige aanwijzing dat een bodemverontreiniging een ernstige bedreiging vormt. De verzoekende partij verwijst voorts naar het Vlaamse milieubeleidsplan 1997-2001, het MINA-plan 2, vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 8 juli 1997, en naar het milieubeleidsdecreet. Zij stelt dat indien de bodemverontreiniging van de terreinen van die aard is dat de sanering ervan onder de "meest urgente" valt, er volgens voornoemd plan en decreet nog een marge van ongeveer vijf jaar is terwijl in het bestreden besluit niet gemotiveerd wordt waarom precies dit beschrijvend bodemonderzoek onmiddellijk moet worden uitgevoerd. Uit het bestreden besluit blijkt ook niet dat, zoals bepaald in voornoemd MINA-plan 2, alle terreinen waarop zich in het verleden potentieel bodembedreigende inrichtingen bevonden of activiteiten plaatshadden, in kaart zijn gebracht vóór 2004. Ten slotte vereisen, volgens de verzoekende partij, behoorlijk bestuur en het zorgvuldigheidsbeginsel dat de verwerende partij de uitspraken van de Raad van State afwacht in de zaken A. 100.684/VII-23.190 en A. 103.003/VII-23.361 en verzet het redelijkheidsbeginsel er zich tegen dat de verwerende partij blijft aandringen dat de verzoekende partij overgaat tot de uitvoering van het beschrijvend bodemonderzoek op zulke korte termijn.

22. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit niet vermeldt dat er een spoedige sanering moet komen, maar dat het enkel bevestigt heeft dat de tussenkomende partij het recht heeft om de procedure te volgen die het bodemsaneringsdecreet voorschrijft, desgevallend met het oog op een spoedige sanering. Op basis van artikel 45, § 1, van het bodemsaneringsdecreet heeft de tussenkomende partij het recht om, zelfs los van de vraag of sanering spoedig nodig

is, "deadlines" op te leggen voor het uitvoeren van bepaalde verrichtingen. De verzoekende partij kan niet betwisten dat de kwestieuze gronden aangewezen werden als historisch verontreinigde gronden waar bodemsanering moet plaatsvinden. De aanmaning tot uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek werd terecht geformuleerd en het bestreden besluit heeft voldoende benadrukt dat het feit dat voornoemde ministeriële besluiten werden aangevochten bij de Raad van State hun rechtsgeldigheid en hun uitvoerbaarheid niet ontnemt. Volgens de verwerende partij zijn de verwijzingen naar het MINA-plan 2 niet relevant en is de opmerking dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat het terrein in kwestie reeds in kaart werd gebracht vóór 2004, niet correct. Ten slotte betwist de verwerende partij dat zij slechts zorgvuldig en redelijk zou handelen indien zij verdere acties zou stilleggen in afwachting van de uitspraken in de bij de Raad van State hangende procedures. Dit zou ertoe leiden dat elke aangemaande systematisch procedures bij de Raad van State zou inleiden om tijd te winnen.

23. De verzoekende partij repliceert dat het bestreden besluit duidelijk vermeldt dat de aanmaning wordt gedaan "met het oog op een spoedige sanering" en dat de verwerende partij niet aantoont dat het bestreden besluit motiveert waarom de uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek zich opdringt. De mogelijke toepassing van artikel 45, § 1, van het bodemsaneringsdecreet, waarnaar de verwerende partij verwijst, doet, volgens de verzoekende partij, niets af aan het feit dat eerst moet vaststaan dat zij op grond van de artikelen 2, 3/, 12 en 30 van het bodemsaneringsdecreet verplicht is tot bodemsanering over te gaan, terwijl een dergelijke beoordeling niet duidelijk blijkt uit het bestreden besluit. Voorts moet de tussenkomen partij zich bij de beoordeling van de noodzaak tot het uitvoeren van bodemsaneringsverplichtingen houden aan de door het bodemsaneringsdecreet voorziene procedures en normen en kan zij geen "deadlines" opleggen. Volgens de verzoekende partij blijft de verwerende partij nog steeds in gebreke aan te tonen waarom een onmiddellijke uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek noodzakelijk wordt geacht en toont zij evenmin aan dat alle terreinen waarop zich in het verleden potentieel bodembedreigende inrichtingen bevonden of activiteiten plaatshadden, in kaart zijn gebracht vóór 2004. De verzoekende partij is ten slotte niet van oordeel dat het inleiden van een procedure voor de Raad van State in alle omstandigheden moet leiden tot het stilleggen van alle acties in een bodemsaneringsprocedure, maar wel in dit concreet geval, omdat er geen motivering is betreffende de dringende noodzakelijkheid en omdat de onmiddellijke uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek te dezen niet redelijk is.

24. De tussenkomende partij stelt dat, krachtens artikel 37 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 1996 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering (hierna : Vlarebo), de bevoegdheid van de verwerende partij op grond van artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet steeds beperkt wordt tot de aanspraken of bezwaren die door de indiener van het beroep worden gesteld in het beroepschrift. Aangezien het bestreden besluit de bezwaren en argumenten van de verzoekende partij behandelt en weerlegt, moet het niet vermelden waarom er een dringende noodzaak zou bestaan om tot bodemsanering over te gaan. Voorts stelt de tussenkomende partij dat, voor zover uitdrukkelijk moest worden gemotiveerd dat er ernstige aanwijzingen van een ernstige bedreiging zijn, dit overwogen werd in haar aanmaning van 7 juni 2000 die bevestigd werd door het besluit van de verwerende partij, bestreden in de zaak A. 103.003/VII-23.361. De uitdrukkelijke verwijzing in de beroepen beslissing naar de aanmaning van 7 juni 2000 en naar voornoemd bevestigend besluit van de verwerende partij is een afdoende motivering. De in het MINA-plan 2 vooropgestelde timing inzake historische verontreiniging en de door de verzoekende partij aangehaalde citaten in dat verband zijn volgens de tussenkomende partij indicatief en niet verbindend. Ten slotte stelt de tussenkomende partij dat de bestreden besluiten in de zaken A. 100.684/VII-23.190 en A. 103.003/VII-23.361 hun volle rechtskracht behouden en onverkort kunnen worden uitgevoerd. Aangezien voornoemde besluiten geacht worden wettig te zijn, zou het volgens haar van onbehoorlijk bestuur getuigen om ze niet uit te voeren.

25. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat artikel 45, § 1, van het bodemsaneringsdecreet niets zegt over het al dan niet spoedeisend karakter van de procedure en dat artikel 2, 12/, van het bodemsaneringsdecreet onder "bodemsanering" ook het opstellen en uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek verstaat. Van zodra zij aanvangt met het opstellen van een beschrijvend onderzoek, zal zij dan ook voor de rest van de procedure verantwoordelijk worden geacht. Daarom moet, volgens de verzoekende partij, de urgentie zowel voor de bodemonderzoeken als voor de bodemsaneringswerken vermeld worden, wat niet is gebeurd. De urgentie werd volgens haar niet aangetoond.

## *Beoordeling*

26. De beroepen beslissing vindt haar rechtsgrond in artikel 45, § 1, van het bodemsaneringsdecreet dat luidt als volgt :

"Indien de persoon die krachtens dit decreet verplicht is over te gaan tot bodemsanering of tot andere maatregelen niet of in onvoldoende mate optreedt, wordt hij door OVAM aangemaand zijn verplichtingen na te leven binnen een bepaalde termijn. Geeft hij aan de aanmaning geen gevolg, dan kan OVAM ambtshalve in zijn plaats optreden."

Te dezen werd de verzoekende partij op 7 juni 2000 aangemaand om een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren. Die aanmaning werd in beroep bevestigd bij besluit van de verwerende partij van 7 februari 2001. Ingevolge het verzoek van de verzoekende partij om overeenkomstig artikel 31, § 2, van het bodemsaneringsdecreet het statuut van onschuldig eigenaar/bezitter te verkrijgen, heeft de tussenkomende partij op 7 september 2000 de verplichting bevestigd om over te gaan tot het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek. Voormelde beslissing werd later eveneens in beroep bevestigd met een besluit van de verwerende partij van 22 december 2000.

De op grond van artikel 45, § 1, van het bodemsaneringsdecreet verstuurde aanmaning strekt ertoe de verzoekende partij tegen een bepaalde datum gevolg te doen geven aan vroegere aanmaningen tot het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek. De verzoekende partij betwist niet dat ze op het ogenblik dat ze door de tussenkomende partij werd aangemaand, geen verslag van een beschrijvend bodemonderzoek had ingediend.

27. Noch het redelijkheidsbeginsel, noch het zorgvuldigheidsbeginsel leggen op dat de tussenkomende partij, vooraleer tot een aanmaning op grond van artikel 45, § 1, van het bodemsaneringsdecreet over te gaan, de definitieve uitkomst moet afwachten van de annulatieberoepen die bij de Raad van State hangende zijn tegen de besluiten van de verwerende partij van 22 december 2000 en 7 februari 2001. Het instellen van een annulatieberoep en een schorsingsverzoek brengt immers geen omkering mee van het vermoeden dat de bestreden besluiten, ten minste zolang ze door de Raad van State niet zijn vernietigd, wettig zijn. Het louter instellen van een vordering bij de Raad van State heeft evenmin een schorsende werking. Derhalve konden de tussenkomende partij, in eerste instantie, en de verwerende partij, in beroep, terecht vaststellen dat de verzoekende partij had nagelaten concreet gevolg te geven aan de aanmaningen van vroegere datum. Daarbij hebben de tussenkomende partij en de verwerende partij eigenlijk niet meer gedaan dan het

risico geassumeerd dat de aan de verzoekende partij opgelegde verplichting om een beschrijvend bodemonderzoek op te stellen, alsnog ongedaan kan worden gemaakt door een annulatiearrest van de Raad van State.

28. Het bestreden besluit strekt er niet toe uitspraak te doen over de timing van eventuele bodemsaneringswerken. De overweging van het bestreden besluit, waarop de verzoekende partij haar kritiek baseert en waarin wordt gesteld dat het feit dat de verzoekende partij haar saneringsplicht betwist en hiertoe al verschillende procedures aanhangig gemaakt heeft bij de Raad van State niet belet dat de OVAM, met het oog op een spoedige sanering, de procedure volgt die in het bodemsaneringsdecreet voorkomt, drukt enkel het streven uit om de bodemsaneringsprocedure haar normale voortgang te laten kennen, in eerste instantie door de vastgestelde bodemverontreiniging verder in kaart te kunnen brengen aan de hand van de vaststellingen en conclusies van een beschrijvend bodemonderzoek. In zoverre de verzoekende partij in de woorden "spoedige sanering" meer leest, meer bepaald dat het bestreden besluit rechtsgevolgen in het leven roept op het vlak van de timing van de effectieve uitvoering van bodemsaneringswerken, verbindt zij aan het bestreden besluit gevolgen die er geen uitstaans mee hebben en die de stellers van het bestreden besluit ook niet blijken te hebben nagestreefd.

Overigens vindt de lezing die de verzoekende partij aan het betrokken motief geeft, geen enkele steun in het verloop van de bodemsaneringsprocedure zoals ze geconcipieerd werd in het bodemsaneringsdecreet. Luidens artikel 12, § 1, van het bodemsaneringsdecreet strekt een beschrijvend bodemonderzoek er juist toe de ernst van de bodemverontreiniging vast te stellen door "een beschrijving te geven van de aard, hoeveelheid, concentratie en oorsprong van de verontreinigende stoffen of organismen, 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". Artikel 30, § 3, van het bodemsaneringsdecreet bepaalt dat op gronden met historische bodemverontreiniging een bodemsaneringsproject wordt opgesteld en bodemsaneringswerken worden uitgevoerd indien het beschrijvend bodemonderzoek aantoont dat de bodemverontreiniging een ernstige bedreiging vormt. Bij de huidige stand van de bodemsaneringsprocedure staat met andere woorden niet eens met voldoende zekerheid vast dat bodemsaneringswerken moeten worden uitgevoerd

waardoor de vrees van de verzoekende partij voor een "spoedige sanering" op zijn minst voorbarig is.

De argumenten die de verzoekende partij tracht te putten uit het Vlaamse milieubeleidsplan 1997-2001, het MINA-plan 2, zijn bijgevolg niet relevant en worden dan ook niet op hun eventuele gegrondheid onderzocht. Het eerste middel is ongegrond.

#### *B. Tweede middel*

##### *Standpunt van de partijen*

29. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet, van artikel 37 van het Vlarebo, van het motiveringsbeginsel en van het beginsel "patere legem quam ipse fecisti" doordat, eerste onderdeel, de verwerende partij in het bestreden besluit niet geantwoord heeft op bezwaren die de verzoekende partij in haar beroepschrift heeft opgeworpen met betrekking tot de bevoegdheid van de tussenkomende partij om nog een nieuwe aanmaning te sturen en, tweede onderdeel, de verwerende partij nogmaals de beroepen beslissing bevestigt en aldus die aanmaning legitimeert.

In een eerste onderdeel stelt de verzoekende partij dat zij in haar administratief beroep heeft opgeworpen dat de tussenkomende partij niet over de bevoegdheid beschikte om de beroepen beslissing te versturen omdat de theorie van de devolutieve werking van het administratief beroep zich daartegen verzet. Volgens de verzoekende partij heeft de verwerende partij niet op dit argument geantwoord en kan zij uit het bestreden besluit ook niet opmaken waarom met haar argumenten geen rekening werd gehouden.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat het administratief beroep, zoals bedoeld in artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet, een vol beroep is zodat de verwerende partij zowel de opportuniteit als de legaliteit van de beslissing van de tussenkomende partij beoordeelt. Zij stelt dat noch in het bodemsaneringsdecreet, noch in het Vlarebo aan de verwerende partij beperkingen worden opgelegd met betrekking tot de beslissing die deze kan treffen zodat de beslissing van de verwerende partij in de plaats komt van de beslissing van de tussenkomende partij en andersluidend kan zijn. Volgens de verzoekende partij had

de tussenkomende partij daarom geen bevoegdheid meer om haar beslissing van 6 april 2001 waartegen administratief beroep werd ingesteld, te vervangen en mocht de verwerende partij de beroepen beslissing niet inhoudelijk beoordelen.

30. De verwerende partij antwoordt met betrekking tot het eerste onderdeel dat uit de motivering van het bestreden besluit duidelijk blijkt dat zij geantwoord heeft op het bezwaar van de verzoekende partij en dat de tussenkomende partij een nieuwe aanmaning kan versturen wanneer vastgesteld wordt dat de bevoegdheid van de verwerende partij niet in het gedrang komt. Met betrekking tot het tweede onderdeel stelt zij dat haar besluit van 17 juli 2001 werd ingetrokken bij besluit van 13 september 2001 zodat het eerstgenoemde besluit niet meer bestond en de tussenkomende partij wel een nieuwe aanmaning kon versturen. Volgens de verwerende partij heeft de verzoekende partij geen belang bij dit middel omdat de termijn van de beroepen beslissing haar meer "ademruimte" bood.

31. De verzoekende partij repliceert, wat het eerste onderdeel betreft, dat de motivering van het bestreden besluit niet afdoende, noch draagkrachtig, en zelfs naast de kwestie is, zodat nog steeds niet blijkt waarom de verwerende partij oordeelt dat de tussenkomende partij wel nog kon optreden. Wat het tweede onderdeel betreft, argumenteert de verzoekende partij dat op het ogenblik dat de tussenkomende partij de beroepen beslissing op 12 juni 2001 verstuurde, het beroep bij de verwerende partij nog steeds hangende was nu deze op 17 juli 2001 een besluit nam. Dit werd vervolgens pas ingetrokken bij besluit van 13 september 2001 zodat op het ogenblik van de verzending van de beroepen beslissing de devolutieve werking van het administratief beroep bij de verwerende partij nog gold. Zij stelt voorts dat zij wel belang heeft bij het middel aangezien er, bij afwezigheid van de beroepen beslissing, in haren hoofde geen verplichting meer zou zijn geweest om tegen een bepaalde datum het beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren, omdat de eerste aanmaning van de tussenkomende partij van 6 april 2001, gelet op de administratieve beroepen, uit het rechtsverkeer verdwenen is.

32. De tussenkomende partij stelt met betrekking tot het eerste onderdeel dat het bestuur niet uitgebreid op alle door de bestuurde ingeroepen argumenten moet antwoorden doch kan volstaan met een beslissing die op zich afdoende is gemotiveerd.

Met betrekking tot het tweede onderdeel betwist zij dat de verwerende partij steeds over de volle bevoegdheid zou beschikken om in de plaats

van de tussenkomende partij uitspraak te doen over de opportuniteit van een beschrijvend bodemonderzoek. Volgens de tussenkomende partij moet de verwerende partij zich beperken tot een marginale toetsing en mag zij zich niet in de plaats van de tussenkomende partij stellen inzake de beslissingen die decretaal en reglementair een bijzondere erkende deskundigheid vereisen. De tussenkomende partij wijst in dit verband op de niet te geringschatten draagwijdte van haar ambtshalve bevoegdheden en de hiermee verbonden verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden.

Ten slotte stelt de tussenkomende partij dat uit de samenlezing van artikel 23, § 3, van het bodemsaneringsdecreet en artikel 37, vierde lid, van het Vlarebo blijkt dat de devolutieve werking van het administratief beroep beperkt wordt tot de aanspraken of bezwaren die vermeld worden in het beroepschrift. De verwerende partij mag daarom haar bevoegdheid niet uitbreiden tot andere elementen van het dossier.

### *Beoordeling*

#### *Eerste onderdeel*

33. Met betrekking tot de argumenten die in het beroepschrift van de verzoekende partij worden aangevoerd omtrent de bevoegdheid van de tussenkomende partij om een nieuwe aanmaning te versturen, bevat het bestreden besluit de volgende motivering :

"Overwegende dat de OVAM door het sturen van de nieuwe aanmaning met een ruimere tijdslimiet, de beroepsbevoegdheid van de Vlaamse regering niet uitholt doch enkel wat meer tijd toestaat aan SRI om te kunnen overgaan tot het indienen van de resultaten van een beschrijvend bodemonderzoek".

Dit motief verschaft een specifiek en uitdrukkelijk antwoord op de standpunten die de verzoekende partij in haar beroepschrift heeft verwoord aangaande de bevoegdheid van de tussenkomende partij om de beroepen beslissing te versturen. Het opgegeven motief heeft de verzoekende partij in staat gesteld de aangehaalde motivering inhoudelijk te bestrijden, zoals blijkt uit het tweede onderdeel van dit middel. Bijgevolg komt het bestreden besluit tegemoet aan de wezenlijke doelstelling van de formele motiveringsplicht, met name de bestuurde in kennis stellen van de redenen waarom de administratieve overheid de beslissing heeft genomen, zodat hij kan beoordelen of er aanleiding toe bestaat gebeurlijk beroep in te stellen.



34. De devolutieve werking van een administratief beroep houdt in dat de beroepsinstantie de zaak in haar geheel en in al haar aspecten opnieuw onderzoekt. Zulks belet de in eerste aanleg beoordelende instantie niet haar beroepen beslissing in de loop van de beroepsprocedure in te trekken en te vervangen door een nieuwe beslissing die op haar beurt vatbaar is voor een administratieve beroepsprocedure. De devolutieve werking van een administratief beroep verhindert bijgevolg niet dat de in eerste aanleg beoordelende instantie de rechtseffecten van de beroepen beslissing volledig ongedaan maakt waardoor het beroep doelloos wordt.

Te dezen blijkt uit de gegevens van de zaak dat de tussenkomenende partij op 12 juni 2001 is overgegaan tot de intrekking van de oorspronkelijke aanmaning van 6 april 2001 en de vervanging ervan door een nieuwe aanmaning waarin de einddatum voor het indienen van het verslag van een beschrijvend bodemonderzoek wordt verschoven naar 7 augustus 2001. Op dat ogenblik was de administratieve beroepsprocedure tegen de aanmaning van 6 april 2001 nog hangende bij de verwerende partij, die pas op 17 juli 2001 ten gronde uitspraak deed over dat beroep en de doelloosheid van het beroep pas achteraf vaststelde in haar besluit van 13 september 2001 waarbij werd overgegaan tot de intrekking van het besluit van 17 juli 2001 op grond van de correcte vaststelling dat de beslissing van 6 april 2001 was ingetrokken.

Op het ogenblik dat de verwerende partij het bestreden besluit op 5 oktober 2001 heeft genomen, was zij niet langer gevat door een administratief beroep tegen de oorspronkelijke aanmaning van 6 april 2001. Toen de verzoekende partij op 11 juli 2001 beroep instelde tegen de beroepen beslissing was de oorspronkelijke aanmaning ook reeds volledig uit het rechtsverkeer verdwenen en de verzoekende partij was daarvan volledig op de hoogte. In de beroepen beslissing staat immers : "Voor zover nodig willen wij u er op wijzen dat dit schrijven in de plaats komt van onze brief van 6 april 2001 (ref. : BOA-S/V-GM-01/52153)". Het gegeven dat de verwerende partij op dat ogenblik nog niet in een formeel besluit had vastgesteld dat de beroepsprocedure tegen de aanmaning van 6 april 2001 geen voorwerp meer had, verandert niets aan de vaststelling dat van enige devolutieve werking geen sprake meer kan zijn wanneer de beroepen beslissing niet meer in rechte bestaat en het voorwerp van het beroep is teloorgegaan.

Het tweede middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

### *C. Derde middel*

#### *Standpunt van de partijen*

35. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van het motiverings-, het onpartijdigheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel doordat het bestreden besluit opnieuw voorbereid werd door de buitendienst West-Vlaanderen van de afdeling Milieuvergunningen en er in het bestreden besluit niet gezegd wordt waarom geen andere buitendienst werd aangeduid om verslag uit te brengen terwijl de verzoekende partij zulks in haar administratief beroep uitdrukkelijk geëist had.

De verzoekende partij stelt dat voornoemde buitendienst zowel het administratief beroep heeft behandeld tegen de beslissing van de tussenkommende partij van 7 september 2000 waarbij beslist werd dat de verzoekende partij niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 31, §§ 2 en 3, van het bodemsaneringsdecreet als het administratief beroep tegen de beroepen beslissing. Volgens de verzoekende partij kan eenzelfde buitendienst geen twee keer uitspraak doen over een administratief beroep omdat het zich reeds een bepaald beeld heeft gevormd en bevooroordeeld is bij een tweede behandeling van het dossier. Zij stelt dat de verwerende partij hierover niets zegt in het bestreden besluit.

36. De verwerende partij antwoordt dat het feit dat de vernoemde buitendienst het dossier reeds kent, er niet toe leidt dat deze buitendienst bevooroordeeld is, maar enkel aanleiding kan geven tot een beter inzicht in de situatie en een grotere zorgvuldigheid bij de inschatting van het dossier. Voorts stelt zij dat het niet expliciet opnemen van evidente overwegingen als antwoord op volstrekt overtuigende bezwaren de wettigheid van het bestreden besluit niet in het gedrang kan brengen.

37. De verzoekende partij repliceert dat de voorafbestaande kennis van een dossier er onvermijdelijk toe leidt dat men zich een bepaald beeld heeft gevormd en bevooroordeeld is. Het is volgens de verzoekende partij mogelijk dat een andere buitendienst tot een andere beslissing zou zijn gekomen zodat dit voor haar een belangrijk argument was en de verwerende partij had moeten motiveren waarom dezelfde buitendienst adviseerde.

38. De tussenkomende partij stelt dat het verbod om een dossier te behandelen enkel van toepassing is op personen die een rechtstreeks en persoonlijk belang hebben bij een aangelegenheid waarover een beslissing moet worden genomen, wat te dezen niet het geval is. Zij stelt dat de verzoekende partij geen precieze, wettig vastgestelde feiten aanvoert om partijdigheid aan te tonen en dat de toepassing van het partijdigheidsbeginsel niet tot gevolg kan hebben dat de werking van de administratieve overheden erdoor verlamd wordt.

### *Beoordeling*

39. De verzoekende partij heeft er in haar beroepschrift tegen de beroepen beslissing op aangedrongen om "het beroep te laten afhandelen door een andere buitendienst van Aminal, afdeling Milieuvergunningen", omdat "het vorige administratief beroep", - bedoeld wordt het beroep tegen de op dat moment ingetrokken en vervangen aanmaning van de tussenkomende partij van 6 april 2001 - werd "afgehandeld door ambtenaren van de buitendienst Leuven, provincie Vlaams-Brabant".

De verzoekende partij wilde aldus duidelijk vermijden dat de buitendienst Vlaams-Brabant van de afdeling Milieuvergunningen zou worden aangezocht om opnieuw advies te geven. De verwerende partij is op dat verzoek ingegaan door over het nieuwe beroep advies te laten uitbrengen door "een buitendienst van een andere provincie", namelijk de afdeling Milieuvergunningen, buitendienst West-Vlaanderen. De verzoekende partij kan er zich bijgevolg niet over beklagen dat in het bestreden besluit geen antwoord wordt gegeven op de bezwaren die zij daaromtrent in haar beroepschrift heeft aangevoerd.

40. Inzake het argument van de verzoekende partij dat eenzelfde buitendienst al advies had verleend in het administratief beroep tegen de beroepen beslissing in de zaak A. 100.684/VII-23.190, wordt opgemerkt dat het handelt om administratieve beroepen tegen volledig onderscheiden beslissingen van de tussenkomende partij die genomen zijn op grond van verschillende bepalingen van het bodemsaneringsdecreet - voornoemde beslissing werd genomen op grond van artikel 31 van het bodemsaneringsdecreet terwijl de beroepen beslissing van voorliggende procedure haar grondslag vindt in artikel 45 van het bodemsaneringsdecreet - zodat het loutere gegeven dat dezelfde buitendienst van de afdeling Milieuvergunningen advies heeft verleend in de ene zaak niet kan leiden tot vooringenomenheid bij het verlenen van advies in de andere zaak. De verzoekende

partij staft bovendien haar bewering van bevooroordeeldheid van de buitendienst van de provincie West-Vlaanderen met geen enkel concreet gegeven.

Het derde middel is ongegrond.

#### *D. Vierde middel*

##### *Standpunt van de partijen*

41. In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van het motiverings-, het evenredigheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partij is het enige motief voor de uitvoering van een spoedige sanering de omstandigheid dat een beroep bij de Raad van State niet schorsend werkt. Dit is volgens haar geen draagkrachtige en afdoende motivering, die ook niet evenredig is met de impact van de opgelegde maatregel. Zij stelt voorts dat de verwerende partij de uitslag van de procedures voor de Raad van State had moet afwachten alvorens een dergelijke ingrijpende beslissing te nemen.

42. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit de beroepen beslissing bevestigt omdat artikel 45, § 1, van het bodemsaneringsdecreet toelaat dat de tussenkomenende partij een dergelijke beslissing treft. Het aangehaald citaat vormt enkel een antwoord op de bezwaren die de verzoekende partij in haar beroepschrift aanhaalde waarbij sterk werd beklemtoond dat de tussenkomenende partij geen gebruik zou kunnen maken van de mogelijkheid voorzien in artikel 45, § 1, van het bodemsaneringsdecreet indien er procedures bij de Raad van State aanhangig waren. De verwerende partij stelt dat zij enkel vier alinea's nodig had om dit kernargument op duidelijke wijze te ontkrachten.

43. De verzoekende partij repliceert dat de verwerende partij nog steeds in gebreke blijft te antwoorden op haar argumentatie.

44. De tussenkomenende partij verwijst naar haar uiteenzetting onder het eerste middel.

45. In haar laatste memorie verwijst de verzoekende partij opnieuw naar artikel 2, 12/, van het bodemsaneringsdecreet dat onder "bodemsanering" ook het beschrijvend bodemonderzoek verstaat zodat een beslissing over het beschrijvend bodemonderzoek van cruciaal belang is voor het verloop van de verdere bodemsaneringsprocedure en de vastlegging van de eventuele verplichtingen van de verzoekende partij.

### *Beoordeling*

46. Bij de bespreking van het eerste middel is aangetoond dat de bestreden aanmaning er niet toe strekt een uitspraak te doen over het spoedeisend karakter van de effectieve uitvoering van bodemsaneringswerken en dat de aan de verzoekende partij opgelegde verplichting om tegen een bepaalde datum een verslag van een beschrijvend bodemonderzoek in te dienen niet vooruitloopt op de resultaten van dat onderzoek die richtinggevend zullen zijn voor eventuele volgende stappen in de bodemsaneringsprocedure.

Op de verwerende partij rustte dan ook niet de verplichting om omstandig te motiveren waarom een "spoedige sanering" noodzakelijk is. Het vierde middel is ongegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 173,53 euro.**

**De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig november tweeduizend en negen, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| Luc Hellin,      | kamervoorzitter, |
| Eric Brewaeys,   | staatsraad,      |
| Pierre Barra,    | staatsraad,      |
| met bijstand van |                  |
| Dieter Decock,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Dieter Decock**

**Luc Hellin**