

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.481 van 16 mei 2013
in de zaak A. 204.461/VII-38.490.**

In zake : Elena TORRI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Olaf Bonotto
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST,
vertegenwoordigd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering
2. het MILIEUCOLLEGE VAN HET BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Catherine Wijnants
kantoor houdend te 1050 Brussel
Boondaalsesteenweg 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 april 2012, strekt tot de nietigverklaring van :
 - de stilzwijgende bevestiging door de Brusselse Hoofdstedelijke regering van het besluit van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 30 september 2011 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het Brussels Instituut voor Milieubeheer van 28 juli 2011, houdende de inschrijving van het kadastraal perceel gelegen aan de Sint-Bernardusstraat 90-92 te Sint-Gillis in de inventaris van de bodemtoestand, ongegrond wordt verklaard en de inschrijving wordt bevestigd, en van

- het besluit van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 30 september 2011 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het Brussels Instituut voor Milieubeheer van 28 juli 2011, houdende de inschrijving van het kadastraal perceel gelegen aan de Sint-Bernardusstraat 90-92 te Sint-Gillis in de inventaris van de bodemtoestand, ongegrond wordt verklaard en de inschrijving wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 maart 2013.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Malumgre, die loco advocaat Olaf Bonotto verschijnt voor de verzoekster, en advocaat Catherine Wijnants, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. Samen met hun laatste memorie voegen de verwerende partijen vier stukken toe aan het administratief dossier, genummerd 9bis, 9ter, 9quater en 9quinquies, respectievelijk gedateerd 1 december 2011, 1 december 2011, 5 december 2011 en 14 december 2011.

Aangezien deze stukken reeds bestonden op het ogenblik dat het administratief dossier aan de Raad van State is overgemaakt, worden zij wegens laattijdige neerlegging geweerd.

IV. Wettelijk kader en feiten

4.1. Met de ordonnantie van 5 maart 2009 betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems (hierna : bodemordonnantie) werd de ordonnantie van 13 mei 2004 betreffende het beheer van verontreinigde bodems opgeheven. De Brusselse ordonnantiegever stelde namelijk vast dat deze vroegere wetgeving "soms slecht functioneerde en dat de tenuitvoerlegging (ervan) bepaalde moeilijkheden met zich bracht". Knelpunten van de oude regelgeving bleken onder meer "het gebrek aan duidelijkheid van een aantal bepalingen" en "de afwezigheid van een definitie van bepaalde begrippen", hetgeen leidde "tot rechtsonzekerheid en - dientengevolge - tot economische onzekerheid". De Brusselse ordonnantiegever was tevens van mening dat "een aantal principes (...) eveneens (moesten) worden verduidelijkt om een betere bescherming van het milieu en de gezondheid te verzekeren". De nieuwe wetgeving heeft dan ook "als doel en ambitie de toepassing van de wetgeving betreffende verontreinigde bodems in Brussels te verbeteren en de grote principes ervan te versterken", "een betere bescherming van het milieu en de gezondheid te verzekeren, en tegelijkertijd de juridische en economische zekerheid, de procedures en informatie te verbeteren" (Ontwerp van ordonnantie betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems, Parl. St. Br. H. Parl., 2008-2009, nr. A-533/1, p. 2).

Eén van de krachtlijnen van de nieuwe regelgeving bestaat in het verbeteren van de informatie. Een belangrijk instrument daartoe is het uitwerken van een nieuwe inventaris van de bodemtoestand. Blijkens de parlementaire voorbereiding van de bodemordonnantie verschaft de inventaris "informatie aangaande de bodemtoestand evenals de eventuele behandeling van de verontreinigde terreinen" en kan "de inschrijving van een perceel in de inventaris (...) een bron van verplichtingen zijn bij het zich voordoen van een ontstaansfeit, zoals de vervreemding van een zakelijk recht van een vermoedelijk verontreinigd terrein" (ibid., p. 18).

4.2. Aldus stelt het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna : BIM), met toepassing van artikel 7, § 1, van de bodemordonnantie, de verzoekster op 4 maart 2011 op de hoogte van haar voornemen om het perceel gelegen aan de Sint-Bernardusstraat 90-92 te Sint-Gillis op te nemen in de inventaris van de bodemtoestand.

4.3. Met een brief van 13 mei 2011 laat de verzoekster hieromtrent haar opmerkingen geworden aan het BIM.

4.4. Op 28 juli 2011 beslist het BIM, overeenkomstig artikel 7, § 3, van de bodemordonnantie, om voormeld perceel op te nemen in de inventaris van de bodemtoestand in categorie 0. Verwijzend naar een van 1958 tot 1988 op dit perceel door de BVBA Equip Publicity uitgebatedrukkerij, is het BIM van mening dat er op het bedoelde perceel minstens één risicoactiviteit werd uitgebaat.

Luidens artikel 3, 15°, van de bodemordonnantie behelst de categorie 0 de "mogelijk verontreinigde percelen, d.w.z. percelen waarvoor een vermoeden van bodemverontreiniging bestaat, met inbegrip van de percelen waarop een risicoactiviteit wordt uitgeoefend". Overeenkomstig artikel 13 van de bodemordonnantie brengt de opname in de categorie 0 in bepaalde gevallen de verplichting mee tot het laten uitvoeren van een verkennend bodemonderzoek, zo

onder meer alvorens kan worden overgegaan tot de vervreemding van een zakelijk recht op het bedoelde terrein, of nog, alvorens een stedenbouwkundige vergunning of een milieuvergunning kan worden verkregen.

4.5. De verzoekster stelt tegen deze beslissing van het BIM beroep in bij de tweede verwerende partij.

4.6. Op 30 september 2011 verklaart de tweede verwerende partij dit beroep ongegrond en bevestigt zij de beslissing van het BIM.

Dit is het tweede thans bestreden besluit.

4.7. De verzoekster stelt tegen deze beslissing van de tweede verwerende partij administratief beroep in bij de eerste verwerende partij.

4.8. Omdat een expliciete beslissing vanwege de eerste verwerende partij over dit beroep uitblijft, verstuurt de verzoekster overeenkomstig artikel 56, § 3, tweede lid, van de bodemordonnantie een aanmaning.

4.9. Er volgt evenwel geen expliciete beslissing van de eerste verwerende partij, zodat de beslissing van de tweede verwerende partij, overeenkomstig voormeld artikel 56, § 3, tweede lid, van de bodemordonnantie wordt geacht stilzwijgend te zijn bevestigd door de eerste verwerende partij.

Dit is de eerste thans bestreden beslissing.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

5. De verwerende partijen werpen op dat het beroep onontvankelijk is voor zover het betrekking heeft op het tweede bestreden besluit, aangezien tegen

dat besluit een georganiseerd administratief beroep openstaat, waarvan de verzoekster overigens gebruik heeft gemaakt. In dat verband verzoekt de tweede verwerende partij bovendien om buiten de zaak te worden gesteld.

Beoordeling

6. Artikel 56 van de bodemordonnantie voorziet in de mogelijkheid tot het instellen van een georganiseerd administratief beroep bij de Brusselse Hoofdstedelijke regering tegen de beslissingen van het Milieucollege. De verzoekster heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door op 28 oktober 2011 beroep in te stellen bij de eerste verwerende partij. Dit beroep heeft geleid tot een stilzwijgende bevestigingsbeslissing van de eerste verwerende partij. Dit is de eerste bestreden beslissing.

Wanneer een georganiseerd administratief beroep is ingesteld, kan, gelet op de devolutieve werking ervan, niet de nietigverklaring worden gevorderd van eerdere beslissingen. Deze eerdere beslissingen zijn geen in laatste aanleg genomen beslissingen en kunnen dan ook niet op ontvankelijke wijze worden bestreden met een annulatieberoep.

De exceptie wordt aangenomen. Het beroep is onontvankelijk in de mate het betrekking heeft op het tweede bestreden besluit.

Bijgevolg wordt de tweede verwerende partij buiten de zaak gesteld.

VI. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

7. De verzoekster voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 3, 15°, en 7, § 3, van de bodemordonnantie, van artikel 1 juncto bijlage I

van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 17 december 2009 tot vaststelling van de interventienormen en saneringsnormen, van artikel 1 juncto de bijlage, rubrieknummer 82, en artikel 2, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 17 december 2009 tot vaststelling van de lijst van de risicoactiviteiten, 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- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel stelt zij dat haar perceel ten onrechte is opgenomen in categorie 0 van de inventaris van de bodemtoestand, nu de eerste verwerende partij ten onrechte steunt op een vermoeden van bodemverontreiniging. De verzoekster zet uiteen dat niet wordt aangetoond dat de interventienormen kunnen worden overschreden, noch dat er solventen werden gebruikt met een risico of gevaar voor de gezondheid of het leefmilieu. Evenmin wordt volgens haar aangetoond dat de vergunde drukkerij effectief is geëxploiteerd.

In een tweede onderdeel voert de verzoekster aan dat de eerste verwerende partij over onvoldoende informatie beschikt om haar perceel op te nemen in categorie 0, zodat de bestreden besluiten niet afdoende zijn gemotiveerd. Daarnaast merkt de verzoekster op dat zij tijdens de administratieve procedure verscheidene opmerkingen en bezwaren heeft geuit en dat hier in de bestreden besluiten niet op wordt geantwoord.

8. De eerste verwerende partij antwoordt, wat het eerste onderdeel betreft, dat de wetgever met de categorie 0 een wettelijk vermoeden van bodemverontreiniging heeft gecreëerd, dat zulks een omkering van de bewijslast impliceert, dat in 1958 onbetwistbaar een exploitatievergunning werd afgeleverd voor de uitbating van een drukkerij op het perceel van de verzoekster, dat ter plaatse een atelier bestond, dat uit de ervaring van het BIM blijkt dat oude drukkerijen solventen gebruikten en dat de beslissing van het BIM bijgevolg wettig en afdoende gemotiveerd is en de verzoekster het tegendeel niet bewijst.

Wat het tweede onderdeel betreft, doet de eerste verwerende partij gelden dat het BIM alle opmerkingen en bezwaren van de verzoekster uitgebreid en rigoureuus heeft weerlegd, dat het tweede bestreden besluit hier uitdrukkelijk naar verwijst, dat bijgevolg "uit de bestreden beslissing en uit het administratief dossier (...) met zekerheid afgeleid (kan) worden dat de argumentatie van verzoekster daadwerkelijk is betrokken in de besluitvorming" en dat hoe dan ook "het doel van de wetgeving (inzake formele motivering) is bereikt aangezien verzoekster haar recht om zich tegen de tweede bestreden beslissing te verweren zinvol heeft kunnen uitoefenen".

9. Met betrekking tot het eerste onderdeel, repliceert de verzoekster dat geen bewijs voorligt dat de exploitatievergunning effectief werd uitgevoerd, dat geenszins vaststaat dat het atelier reeds bestond op het ogenblik van het verlenen van de vergunning, dat evenmin wordt gestaafd dat anno 1958 in drukkerijen solventen werden gebruikt en dat van haar wordt verlangd een negatief bewijs te leveren, hetgeen onmogelijk is.

Aangaande het tweede onderdeel, stelt de verzoekster dat de bestreden beslissingen zich de argumentatie van het BIM niet eigen hebben gemaakt.

10. In de laatste memorie laat de eerste verwerende partij nog gelden dat het enig middel onontvankelijk is voor zover de schending van de formele motiveringsplicht wordt aangevoerd, aangezien impliciete beschikkingen aan de toepassing van de motiveringswet ontsnappen. Voorts betoogt zij dat de eerste bestreden beslissing, waarvan niet zou worden aangetoond dat deze kennelijk onredelijk is, op in rechte aanvaardbare motieven steunt die uit het administratief dossier blijken. Met name wijst zij erop dat de redenen die de opname van het perceel in de categorie 0 van de inventaris van de bodemtoestand rechtvaardigen, meer bepaald de verleende vergunning voor een risicoactiviteit in 1958 en het bestaan van een atelier, uit het administratief dossier blijken en dat dit dossier

tenminste twee documenten bevat waaruit blijkt dat het BIM met de nodige zorgvuldigheid en motivering alle argumenten van de verzoekster heeft weerlegd en waaruit kan worden afgeleid dat die argumentatie daadwerkelijk in de besluitvorming werd betrokken. Ten slotte merkt de eerste verwerende partij op dat "de motiveringsplicht niet zo ver reikt dat het bestuur, anders dan een rechtscollège, in een beroepsprocedure op elk argument van de belanghebbende zou dienen te antwoorden".

Beoordeling

11. De (eerste) bestreden beslissing is te dezen een impliciet afwijzende beslissing van het administratief beroep tegen de beslissing van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat de beslissing van het BIM bevestigt en is het gevolg van een niet-nemen van een uitdrukkelijke beslissing.

Ook al vloeit het rechtsgevolg van het uitblijven van een uitdrukkelijke beslissing rechtstreeks uit de wet voort, dan nog moet een dergelijke impliciete beslissing kunnen steunen op draagbare en bijgevolg in rechte aanvaardbare motieven, die uit het administratief dossier moeten blijken.

Het administratief dossier bevat, zoals het voorlag bij het indienen van de memorie van antwoord, geen aanknopingspunt over de vraag welke motieven aan het (eerste) bestreden besluit ten grondslag zouden kunnen liggen, noch is hierin geen aanwijzing gevonden over de vraag in welke zin de beroepsargumenten van de verzoekster door de eerste verwerende partij zouden zijn ontmoet.

De omstandigheid dat het BIM alle opmerkingen en bezwaren van de verzoekster zou hebben weerlegd en dat het tweede bestreden besluit naar dit standpunt van het BIM zou verwijzen, doet hieraan geen afbreuk, omdat de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep impliceert dat de

eerste verwerende partij, na een nieuw onderzoek van de zaak, zich een eigen oordeel dient te vormen over het dossier.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

- 1. Het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt buiten de zaak gesteld.**
- 2. De Raad van State vernietigt de stilzwijgende bevestiging door de Brusselse Hoofdstedelijke regering van het besluit van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 30 september 2011 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het Brussels Instituut voor Milieubeheer van 28 juli 2011, houdende de inschrijving van het kadastraal perceel gelegen aan de Sint-Bernardusstraat 90-92 te Sint-Gillis in de inventaris van de bodemtoestand, ongegrond wordt verklaard en de inschrijving wordt bevestigd.**
- 3. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.**
- 4. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien mei tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin