

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.689 van 18 oktober 2018
in de zaak A. 218.145/VII-39.582.**

In zake : de NV van publiek recht NMBS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Kathleen De hornois en Wim Naudts
 kantoor houdend te 1930 Zaventem
 Luchthaven Nationaal 1J
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip Vincke
 kantoor houdend te 9600 Ronse
 Grote Markt 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 januari 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 16 november 2015 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) van 1 oktober 2010 waarbij OVAM beslist dat de NV NMBS HOLDING niet aantoont dat zij conform de bepalingen van artikel 110, § 1, van het bodemdecreet van 27 oktober 2006 niet verplicht is over te gaan tot het opstellen van een beschrijvend bodemonderzoek en desgevallend bodemsanering en beslist dat de afwijking, vermeld in artikel 110, § 2, van het bodemdecreet van 27 oktober 2006 van toepassing is, “in zoverre bevestigd wordt dat de afwijking van artikel 110, § 2[, van het bodemdecreet] van toepassing is en bijgevolg verzoekende partij niet in aanmerking komt voor wat betreft de vrijstelling van

saneringsplicht overeenkomstig artikel 110, § 1 juncto artikel 23[, § 2, van het bodemdecreet]”.

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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2018.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim Naudts, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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

3.1. Er wordt verwezen naar de feitenuiteenzetting van vernietigingsarrest nr. 229.917 van 22 januari 2015 van het ministerieel besluit van 1 december 2011 dat het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van 1 oktober 2010 van OVAM verwerpt. Er wordt geoordeeld dat de verzoekende partij niet aantoont dat zij bij het verwerven van de grond niet op de hoogte was of behoorde te zijn van de bodemverontreiniging, en dat zij bijgevolg niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 110, § 1, van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (hierna: bodemdecreet).

3.2. De administratieve beroepsprocedure wordt vervolgens hernomen. OVAM stelt in haar verweernota dat de verzoekende partij voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden van artikel 110, § 1, van het bodemdecreet, maar dat er bij toepassing van artikel 110, § 2, van het bodemdecreet toch geen vrijstelling kan worden verleend, omdat de bodemverontreiniging tot stand is gekomen, wanneer de Belgische Staat, de rechtsvoorganger van de verzoekende partij, de grond in eigendom had.

3.3. De minister neemt op 16 november 2015 de bestreden beslissing. Zij verwerpt het beroep van de verzoekende partij. Enerzijds verklaart zij het administratief beroep van de verzoekende partij “deels gegrond [...] voor wat betreft de aard van de verontreiniging met gechloreerde solventen in het vaste deel van de aarde en het grondwater en het voldoen aan de voorwaarden van artikel 110, § 1 Bodemdecreet”. Anderzijds besluit zij tot de ongegrondverklaring van hetzelfde administratief beroep “voor wat betreft de toepassing van artikel 110, § 2 Bodemdecreet [...] en het niet verkrijgen van een vrijstelling van saneringsplicht”. Zij bevestigt bijgevolg het besluit van OVAM van 29 oktober 2010 (lees: 1 oktober 2010) “voor wat betreft de toepassing van artikel 110, § 2 Bodemdecreet [...], opgeheven voor het overige”. Zij neemt ook aan dat de verzoekende partij voor de vastgestelde verontreinigingen op voldoende wijze aantoont dat zij voldoet aan de

voorwaarden van artikel 110, § 1, samengelezen met artikel 23, § 2, van het bodemdecreet maar op onvoldoende wijze aantoont dat artikel 110, § 2, van het bodemdecreet niet van toepassing is en bijgevolg de vereisten van artikel 109, § 2, van het bodemdecreet moet naleven.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2, 27°, en 110, § 2, van het bodemdecreet en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Ze voert meer bepaald aan dat de verwerende partij ten onrechte aanneemt dat de operatie waarbij de verzoekende partij eigenaar is geworden van de verontreinigde grond gelijkaardig is aan de rechtsfiguren opgesomd in artikel 2, 27°, van het bodemdecreet, waardoor zij ten onrechte de Belgische Staat beschouwt als rechtsvoorganger van de verzoekende partij en artikel 110, § 2, van het bodemdecreet toepast. Ze meent dat aangezien in artikel 2, 27°, van het bodemdecreet “fusie, splitsing, met fusie of splitsing gelijkgestelde verrichtingen, inbreng of overdracht van een algemeenheid, inbreng of overdracht van een bedrijfstak” verwijst naar rechtsfiguren die een contractuele basis hebben. Met “wettelijke rechtsopvolging” wordt bedoeld op gelijkaardige rechtsfiguren die hun oorsprong niet vinden in een overeenkomst, maar rechtstreeks in een wet. “In elk geval lijkt de ‘wettelijke rechtsopvolging’ te doelen op situaties waarbij vermogens (activa én passiva) overgaan van één rechtspersoon naar een ander. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de overdracht van bevoegdheden van de federale staat naar de gemeenschappen en gewesten of bij de fusie van gemeenten. [...] In casu kan er van dergelijke wettelijke rechtsopvolging geen sprake zijn. De transactie waarbij het staatsspoorwegnet - waarvan het perceel in kwestie een onderdeel vormt - wordt overgedragen van de Belgische Staat naar de NMBS betreft de overdracht van één activa. Er is geen sprake van een overdracht van een vermogen,

bestaande uit activa en passiva. Het feit dat de Belgische Staat voor deze inbreng van een actiefbestanddeel in NMBS met aandelen wordt vergoed doet hieraan geen afbreuk”. Vervolgens bespreekt ze de rechtsfiguren “fusie, splitsing, met fusie of splitsing gelijkgestelde verrichtingen, inbreng of overdracht van een algemeenschap, inbreng of overdracht van een bedrijfstak” zoals opgenomen in het Wetboek van Vennootschappen, en zet ze uiteen hoe de eigendomsoverdracht van de verontreinigde grond van de Belgische Staat aan haarzelf verschilt van die onderscheiden rechtsfiguren. Daarna zet ze uiteen dat er ook geen sprake is van enige gelijkaardige rechtsfiguur. “Artikel 2, 27° Bodemdecreet verwijst naar een reeks rechtshandelingen die in Boek XI van het Wetboek van Vennootschappen zijn opgenomen onder de gezamenlijke noemer ‘herstructurering van vennootschappen’. In bovenstaande uiteenzetting werd aangetoond dat de overdracht van het staatsspoorwegennetwerk door de Belgische Staat in de NMBS niet valt onder een van de rechtshandelingen vermeld in artikel 2, 27° van het Bodemdecreet. Evenmin is zij terug te brengen tot een gelijkaardige rechtsfiguur als deze hierboven opgesomd. [...] In casu werd immers door een entiteit een actiefbestanddeel ingebracht in een andere entiteit. Meer bepaald bracht de Belgische Staat het staatsspoorwegennet in de NMBS in. De Belgische Staat werd hiervoor vergoed in aandelen van de NMBS. Dergelijke transactie maakt een inbreng in natura van specifieke activa uit. De aan deze specifieke activa verbonden rechten en verplichtingen werden daarbij eveneens door de NMBS overgenomen, maar zulks heeft niet tot gevolg dat deze verrichting kwalificeert als een inbreng van bedrijfstak, zoals hoger uitvoerig aangetoond op basis van de autonomievereiste die geldt voor de kwalificatie als bedrijfstak [...] De inbreng in natura is de inbreng anders dan in geld die in aanmerking komt voor de bepaling van de omvang van het kapitaal. Aan de inbreng in natura wordt als eis gesteld dat de inbreng naar economische maatstaven waardeerbaar is, met andere woorden dat de waarde naar algemene gangbare opvattingen in geld kan worden uitgedrukt. Dit is ook gebeurd, en de Belgische Staat is voor haar inbreng vergoed in aandelen voor een waarde van één miljard Belgische frank. [...] Volgens het Hof van Cassatie houdt de inbreng in dat activa ter beschikking worden gesteld van de vennootschap, ter verwezenlijking van haar doel zodat die, als deel van het

maatschappelijk kapitaal, principieel in de vennootschap behoren te blijven om er te participeren in de risico's van de vennootschap en mee tot waarborg van de schuldeisers te strekken (Cass., 4 januari 1991, TRV 1991, p. 171 met noot M. GHYSELEN, K. GEENS en H. LAGA, 'Kroniek vennootschapsrecht 1991', TRV 1992, p. 524; Cass., 29 maart 2001, JLMB 2001, nr. 806). [...] In het Wetboek van Vennootschappen wordt deze inbreng, voor wat betreft de naamloze vennootschap, geregeld in de artikelen 443 e.v., onder het hoofdstuk Plaatsing van Kapitaal. De inbreng in natura is duidelijk onderscheiden van de herstructurerings die geïmagineerd worden door Boek XI van het Wetboek van Vennootschappen. [...] Ook het Bodemdecreet maakt dergelijk onderscheid. Artikel 2, 19° Bodemdecreet definieert de overeenkomsten betreffende de overdracht van gronden als 'alle overeenkomsten die een overdracht van grond in de zin van 18° tot voorwerp hebben, evenals: a) de inbreng in een rechtspersoon van een recht als vermeld in 18°, eerste lid, a), b) of c); [...]'. Het Bodemdecreet onderkent aldus de hypothese van inbreng in een rechtspersoon van een eigendomsrecht op een grond (artikel 2, 19° juncto 2, 18°, eerste lid a) Bodemdecreet). Het onderscheidt deze inbreng van een eigendomsrecht duidelijk van de rechtsfiguren fusie, splitsing en inbreng of overdracht van algemeenheid of bedrijfstak. [...] Artikel 2, [27°] Bodemdecreet viseert de fusie, splitsing, met fusie of splitsing gelijkgestelde verrichtingen, inbreng of overdracht van een algemeenheid, inbreng of overdracht van een bedrijfstak of enige gelijkaardige rechtsfiguur. Het maakt evenwel geen melding van de inbreng van een eigendomsrecht in een vennootschap. En dit terwijl de decreetgever duidelijk met de mogelijkheid van een inbreng van eigendomsrecht heeft rekening gehouden en dit in het Bodemdecreet als een specifieke vorm van overdracht oplijst, zo bewijze artikel 2, 19° Bodemdecreet. Het gaat dan ook niet op om 'enige gelijkaardige rechtsfiguur' in artikel 2, [27°] zo te interpreteren dat een rechtsfiguur die niet genoemd wordt maar waar de decreetgever zich duidelijk van bewust was alsnog binnen de toepassing ervan te brengen. Uit wat voorafgaat blijkt duidelijk dat de inbreng in natura van een actiefbestanddeel door een rechtspersoon in een andere rechtspersoon niet geïmagineerd wordt door artikel 2, [27°] Bodemdecreet. Deze zienswijze sluit trouwens naadloos aan bij de ratio die blijkt uit artikel 2, [27°]

Bodemdecreet waar duidelijk herstructurerings worden gevisieerd, namelijk de overgang van vermogens c.q. bedrijfstakken. In casu wordt één onderscheiden actiefbestanddeel uit singuli overgedragen. Dat de vergoeding voor de overdracht van dit actiefbestanddeel niet in speciën maar in ruil voor aandelen gebeurt, doet hieraan geen afbreuk”.

5. De verwerende partij noemt de argumentatie van de verzoekende partij “een gedurfde stellingname aangezien zij rechtstreeks ingaat tegen het arrest nr. 229.916 van 22 januari 2015”. Ze meent dat de term “wettelijke rechtsopvolging” geen afzonderlijke rechtsfiguur vormt, maar dat er enkel mee wordt bedoeld “dat men rechtsopvolger wordt in de zin van de wet”. Over de inbreng in casu van het staatsspoorwegwet in de verzoekende partij schrijft ze:

“Men kan een juridische discussie voeren over het feit of deze inbreng een inbreng van een algemeenheid is of een inbreng van een bedrijfstak. Men kan eventueel tot de conclusie komen dat het geen van beide is, maar het is wel zeer duidelijk dat de decreetgever dergelijke discussies heeft willen opvangen door het creëren van de restcategorie ‘gelijkaardige rechtsfiguur’. Het feit alleen al dat daar in de memorie van toelichting noch in de amendementen ooit veel aandacht aan besteed is laat de overheid toe dat het kan ingevuld worden volgens de concrete situatie en gegevens, mits de invulling van het begrip gelijkaardig is aan de andere rechtsfiguren opgesomd in artikel 2, 27° Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

Verzoekende partij zal maar bezwaarlijk kunnen ontkennen dat de inbreng die in casu gebeurd is gelijkaardig is aan een inbreng van een algemeenheid of van een bedrijfstak. Men moet zich immers al in de specificiteiten van het vennootschapsrecht verdiepen om het onderscheid te kunnen maken. En dergelijk onderscheid is misschien wel relevant in vennootschapsrechtelijke kwesties, maar hoegenaamd niet voor de materie van de bodemsanering. Anders gezegd: de decreetgever kan onmogelijk bedoeld hebben dat een inbreng van een bedrijfstak wel als rechtsopvolging zou beschouwd worden, maar de inbreng van één actiefbestanddeel niet. De ratio legis is immers dat een overdrager saneringsplichtig blijft als hij of zijn rechtsvoorganger kennis had van de verontreiniging. Het kan niet de bedoeling zijn dat de ene vennootschapsrechtelijke inbreng op een andere wijze zou behandeld worden dan een andere, nu een vennootschap op die manier wat al te vlug van haar saneringsplicht zou af raken.

De stelling van de verzoekende partij is dan ook niet redelijk te noemen in zoverre haar interpretatie van art. 2.27 Bodemdecreet er op neerkomt dat het begrip ‘enige gelijkaardige rechtsfiguur’ beperkend behoort te worden uitgelegd”.

6. De verzoekende partij herhaalt dat de “wettelijke rechtsopvolging” in de definitie van artikel 2, 27°, van het bodemdecreet een onderscheiden categorie vormt en wat volgens haar de gemeenschappelijke essentiële kenmerken zijn van de “fusie, splitsing, met fusie of splitsing gelijkgestelde verrichtingen, inbreng of overdracht van een algemeenheid, inbreng of overdracht van een bedrijfstak” van het Wetboek van Vennootschappen.

Beoordeling

7. Artikel 2, 27°, van het bodemdecreet luidt:

“In dit decreet wordt verstaan onder: [...]

27° rechtsvoorganger: rechtspersoon die rechtstreeks of onrechtstreeks verbonden is met een andere rechtspersoon door wettelijke rechtsopvolging, via fusie, splitsing, met fusie of splitsing gelijkgestelde verrichtingen, inbreng of overdracht van een algemeenheid, inbreng of overdracht van een bedrijfstak, of enige gelijkaardige rechtsfiguur”.

8. De rechtsfiguren “fusie, splitsing, met fusie of splitsing gelijkgestelde verrichtingen, inbreng of overdracht van een algemeenheid, inbreng of overdracht van een bedrijfstak” komen voor in het Wetboek van Vennootschappen, Boek XI - Herstructurering van vennootschappen.

Ze hebben gemeen dat ze leiden tot herstructurering van de betrokken vennootschappen, wat de wetgever er toe bracht ze te onderwerpen aan specifieke regels.

De verzoekende partij gaat er van uit dat dit de decreetgever er toe bracht om in artikel 12, § 3, artikel 23, § 3, artikel 105, § 2, en artikel 110, § 2, van het bodemdecreet een uitzondering te voorzien op de vrijstelling van saneringsplicht.

9. Artikel 2, 27°, van het bodemdecreet heeft onmiskenbaar een ruimer toepassingsgebied. Het gaat enerzijds om een verbondenheid tussen rechtspersonen en niet enkel tussen vennootschappen. Anderzijds wordt “of enige gelijkaardige rechtsfiguur” toegevoegd aan de opsomming ontleend aan het Wetboek van Vennootschappen.

De term “enige” wijst erop dat “gelijkaardig” ruim moet worden opgevat.

Het adjectief “gelijkaardig” heeft logischerwijze betrekking op de kenmerken van de rechtsfiguren in artikel 2, 27°, van het bodemdecreet, en op de reden waarom de bedoelde rechtsvoorgangers alsnog niet worden vrijgesteld van saneringsplicht.

Zoals de Raad van State er in zijn arrest nr. 229.916 van 22 januari 2015 reeds op heeft gewezen, is de specifieke aard van deze rechtsfiguren gelegen in de “achterliggende continuïteit”. Deze rechtshandelingen hebben gemeen dat er vermogens (rechten en verplichtingen, activa en passiva) overgaan tussen vennootschappen, tegen de toekenning van aandelen in de verkrijgende vennootschap. Het overgedragen vermogen wordt georganiseerd in functie van een bepaald doel. Wie formeel het vermogen heeft overgedragen aan de vennootschap, blijft er in zijn hoedanigheid van vennoot als het ware mede-eigenaar van. Overeenkomstig de toepasselijke wetgeving en de statuten blijft hij mee beslissen over het beheer en de aanwending ervan, en hij heeft rechten op de gerealiseerde vermogensvoordelen.

10. De stelling dat de verzoekende partij de grond heeft verworven door “een inbreng in natura van specifieke activa” draagt er dus niet aan bij deze handeling buiten de draagwijdte van artikel 2, 27°, van het bodemdecreet te plaatsen. Bovendien kan wat in het kader van de regeling inzake plaatsing van kapitaal een inbreng in natura wordt genoemd, in de regeling inzake herstructurering van vennootschappen een van de daar omschreven rechtsfiguren

vormen. De suggestie van de verzoekende partij dat het om wederzijds exclusieve categorieën gaat, is niet relevant.

Uit het gegeven dat in artikel 2, 18° en 19°, van het bodemdecreet gedetailleerd wordt omschreven welke vormen van overdracht van gronden en overeenkomsten ter zake er kunnen bestaan, kan niet worden afgeleid dat een rechtsfiguur die daar specifiek wordt vermeld geen “gelijkaardige rechtsfiguur” zou kunnen zijn bedoeld in artikel 2, 27°, van het bodemdecreet.

Het enige 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 een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys