

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.833 van 28 februari 2019
in de zaak A. 218.679/VII-39.635.**

In zake : Julienne VAN DER VELPEN (overleden)

rechtsgeding hervat door:

1. Veronique Marie VERELLEN

2. Fabienne Simone VERELLEN

3. Isabelle Elisabeth VERELLEN

bijgestaan en vertegenwoordigd door

advocaat Stijn Verbist

kantoor houdend te 2000 Antwerpen

Graaf van Hoornestraat 51

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST

bijgestaan en vertegenwoordigd door

advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens

kantoor houdend te 8500 Kortrijk

Beneluxpark 27B

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 maart 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 5 januari 2016 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissingen van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) van 8 november 2013 en 9 mei 2014 houdende uitspraak over de vrijstelling tot saneringsplicht voor een grond gelegen aan de Hendrik Schoofstraat 20-22 te Brecht, deels zonder voorwerp en deels ongegrond worden verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 242.006 van 28 juni 2018 is het debat heropend en werd het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 februari 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn Verbist, die verschijnt voor de gedinghervattende partijen, en advocaat Thomas Quintens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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. Verzoekster en haar echtgenoot, Fernand Verellen, verwierven op 1 maart 1971 de eigendom van een onroerend goed aan de Hendrik Schoofstraat 20-22 te Brecht, er kadastraal gekend als Brecht, afd. 3, wijk D, nr. 0521/D. Vanaf 1975 verhuurden zij een pand op dat perceel aan de PVBA “Was- en Zelfwasserij Pikfijn” die er een nieuwkuis exploiteerde. Die PVBA was eigendom van Fernand Verellen. De exploitatie van de nieuwkuis werd volledig stopgezet in 1988. In 1992 werd de PVBA “Was- en Zelfwasserij Pikfijn” ontbonden en vereffend. De vereffening werd afgesloten bij algemene vergadering van 5 oktober 1995.

Na het overlijden van Fernand Verellen op 31 december 1999 werden de drie dochters Verellen de naakte eigenaars voor elk 1/8ste van het onroerend goed. Verzoekster verwierf het vruchtgebruik van die delen en behield de volle eigendom van het overige deel.

3.2. Bij brief van 7 december 2012 worden de eigenaars door OVAM op de hoogte gesteld van het risico op bodemverontreiniging van het perceel omdat het wordt vermeld op de inventaris van de terreinen in Vlaanderen waar naar alle waarschijnlijkheid een inrichting voor het “chemisch reinigen van textiel” was gevestigd.

3.3. Bij brief van 12 december 2012 deelt het Vlaams Bodemsaneringsfonds voor de Textielverzorging (hierna: VLABOTEX) verzoekster en haar drie dochters mee dat de risicogrand niet kan worden overgedragen vooraleer er een oriënterend bodemonderzoek (hierna: OBO) wordt uitgevoerd waarbij wordt vastgesteld dat er geen bodemverontreiniging aanwezig is. Zij worden aangeraden zich aan te sluiten bij VLABOTEX met het oog op de gedeeltelijke subsidiëring van de eventuele bodemsaneringsonderzoeken- en werken.

3.4. Op 1 juli 2013 vermeldt de bodemsaneringsdeskundige firma de BVBA GCM-A, aangesteld ter uitvoering van een OBO, het volgende:

“In opdracht van mevrouw Julienne Verellen - Van der Velpen werd door GCM-A bvba een oriënterend bodemonderzoek uitgevoerd op het leegstaande terrein gelegen langsheen de Hendrik Schoofsstraat 20 te 2960 Brecht. Het bodemonderzoek werd uitgevoerd in het kader van een overdracht van het terrein en een eventuele toetreding tot Vlabotex vzw.

Op het terrein bevindt zich een leegstaand handelspand. In het verleden (1975 - 1988) werd er een wasserij met droogkuis geëxploiteerd. Op het terrein waren, met uitzondering van een vat tetrachlooretheen, geen opslagtanks aanwezig. Sinds 1988 is het terrein leegstaand.

Op het terrein werden verhoogde concentraties aan tetrachlooretheen in het vaste deel van de aarde en aan tetrachlooretheen, trichlooretheen, dichlooretheen en vinylchloride in het grondwater vastgesteld. De concentraties overschreden de wettelijke normen. Er wordt geoordeeld dat de verhoogde concentraties gerelateerd zijn aan de voormalige activiteiten van de droogkuis. Dit betekent dat de verhoogde concentraties als historisch van aard beschouwd worden (ontstaan voor 1995). Gezien er voor de verhoogde concentraties duidelijke aanwijzingen voor een ernstige bodemverontreiniging zijn, wordt verder onderzoek noodzakelijk geacht”.

3.5. Nadat verzoekster aan OVAM het verslag OBO heeft overgemaakt en heeft gemeld dat zij tot overdracht van het onroerend goed wil overgaan, deelt OVAM haar op 27 augustus 2013 mee dat eerst een beschrijvend bodemonderzoek (hierna: BBO) moet worden uitgevoerd op het perceel omdat een ernstige bodemverontreiniging werd vastgesteld die historisch van aard is.

OVAM maant verzoekster en haar drie dochters Verellen aan, op basis van artikel 109, § 1, van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (hierna: bodemdecreet), om over te gaan tot een beschrijvend bodemonderzoek voor de historische bodemverontreiniging. OVAM wijst op de mogelijkheid een vrijstelling van saneringsplicht te verkrijgen op grond van artikel 110 van het bodemdecreet.

3.6. Op 7 september 2013 dienen verzoekster en haar dochters een aanvraag in tot vrijstelling van de saneringsplicht.

3.7. Op 8 november 2013 besluit OVAM dat verzoekster, in haar hoedanigheid van overdrager, niet voldoet aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 110, § 1, van het bodemdecreet en dat zij verplicht is in te gaan op de aanmaning van 27 augustus 2013 om een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren voor de historische bodemverontreiniging met cis+trans-1,2-dichlooretheen, tetrachlooretheen (per), trichlooretheen (tri), vinylchloride in het grondwater en tetrachlooretheen (per) in het vaste deel van de aarde, tot stand gekomen op het perceel. OVAM deelt eveneens mee dat de overdracht van de grond voorlopig niet kan gebeuren.

OVAM motiveert wat betreft de toepassing van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet onder andere wat volgt:

“[...]

2° de bodemverontreiniging is tot stand gekomen voor het tijdstip waarop hij eigenaar van de grond werd:

In het oriënterend bodemonderzoek wordt zoals gezegd de bodemverontreiniging olie als historisch gekwalificeerd en dit om reden dat deze bodemverontreiniging op basis van de gekende elementen hoogstwaarschijnlijk tot stand kwam in de periode 1975-1988 ten gevolge van de exploitatie van een droogkuis.

Uit het standpunt van de overdrager blijkt dat de grond destijds door de heer Fernand Verellen en mevrouw Julienne Van der Velpen werd verworven in openbare verkoop. De OVAM ontving tot op heden nog geen kopie van de aankoopakte zodat de exacte datum niet gekend is. Uit het standpunt van de overdrager en het dossier van de grond zoals gekend bij de OVAM blijkt wel duidelijk dat de grond door de eigenaars, de heer en mevrouw Verellen - Van der Velpen werd verhuurd aan de pvba Was en Zelfwasserij Pikfijn, die er vanaf 1975 een nieuwkuis exploiteerde. Gelet op het feit dat de bodemverontreiniging is ontstaan in de periode 1975-1988 en de overdrager in deze periode ook eigenaar was van de grond, staat het vast dat de overdrager niet voldoet aan de tweede voorwaarde van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet omdat blijkt dat de bodemverontreiniging tot stand is gekomen na het tijdstip waarop de overdrager eigenaar werd van de grond.

Gezien het duidelijk is dat de overdrager niet voldoet aan de tweede voorwaarde van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet en artikel 23, §2 uitdrukkelijk bepaalt dat het om cumulatieve voorwaarden gaat, dient de derde voorwaarde van artikel 23, § 2 van het Bodemdecreet niet verder onderzocht te worden.

Op basis van het voorgaande is de OVAM van oordeel dat de overdrager niet aantoont dat zij conform de bepalingen van artikel 110, §1 en 23, §2 van het

Bodemdecreet niet verplicht is om het beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren”.

Evenmin wordt aan de dochters Verellen een vrijstelling verleend.

3.8. Op 10 december 2013 dient verzoekster bestuurlijk beroep in tegen deze beslissing bij de minister. Zij voert in essentie aan dat het anterioriteitscriterium zoals neergelegd in artikel 23, § 2, 2°, van het bodemdecreet een ongrondwettelijke schending van het gelijkheidsbeginsel uitmaakt nu het op geen enkele redelijke verantwoording is gesteund en geen wettig doel kent.

3.9. Op 18 december 2013 maant OVAM verzoekster, evenals haar dochters, aan in haar, hun, hoedanigheid van eigenaar van de grond, om een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren op het perceel conform artikel 22 van het bodemdecreet omdat er een ernstige bodemverontreiniging is vastgesteld die historisch van aard is.

3.10. OVAM dient op 29 januari 2014 een nota in het kader van het bestuurlijk beroep (randnr. 3.8) in waarin zij aanvoert dat de beoordeling van verzoeksters stelling omtrent de ongrondwettige schending van het gelijkheidsbeginsel niet het voorwerp uitmaakt van huidig beroep en dat niet wordt betwist dat verzoekster niet voldoet aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet.

3.11. Als antwoord op de aanmaning van 18 december 2013 van OVAM om een BBO uit te voeren, dient verzoekster op 10 maart 2014 opnieuw een aanvraag in tot vrijstelling van de saneringsplicht.

3.12. Op 9 mei 2014 deelt OVAM aan verzoekster mee dat zij in de hoedanigheid van eigenaar niet vrijgesteld wordt van de verplichting tot het uitvoeren van een BBO voor historische bodemverontreiniging met cis+trans-1,2-dichlooretheen, tetrachlooretheen (per), trichlooretheen (tri),

vinylchloride in het grondwater en tetrachlooretheen (per) in het vaste deel van de aarde, tot stand gekomen op het perceel en dat zij verplicht is in te gaan op de aanmaning van 18 december 2013 om een BBO uit te voeren voor de vastgestelde historische bodemverontreiniging.

De motieven van de beslissing zijn gelijklopend aan de eerdere beslissing waarbij verzoekster de vrijstelling werd geweigerd in het kader van een voornemen tot overdracht (randnr. 3.7).

Haar dochters wordt wel een vrijstelling van saneringsplicht toegekend.

3.13. Op 11 juni 2014 dient verzoekster bestuurlijk beroep in tegen de beslissing van 9 mei 2014 bij de minister. Verzoekster gaat opnieuw in op de strijdigheid van artikel 23, § 2, 2°, van het bodemdecreet met het grondwettelijk gelijkheids- en discriminatiebeginsel en op de derde voorwaarde van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet.

3.14. OVAM legt op 23 juli 2014 een nota neer in het kader van dat bestuurlijk beroep.

3.15. Met de bestreden beslissing van 5 januari 2016 beoordeelt de minister beide beroepen (randnrs. 3.8. en 3.13.).

Zij besluit dat verzoekster, als mede-eigenaar, op onvoldoende wijze aantoont dat zij voldoet aan de voorwaarden van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet. De besluiten van OVAM respectievelijk van 8 november 2013 en 9 mei 2014 waarbij OVAM beslist dat de overdraagster respectievelijk de mede-eigenaar niet aantoont dat zij conform de bepalingen van (artikel 110, § 1, juncto) artikel 23, § 2, van het bodemdecreet niet verplicht is om tot bodemsanering over te gaan, worden bevestigd.

3.16. In dezelfde beslissing worden de beroepen van de dochters van verzoekster, tegen de besluiten van OVAM van 8 november 2013 waarbij OVAM beslist dat de overdraagsters niet aantonen dat zij conform de bepalingen van artikel 110, § 1, juncto artikel 23, § 2, van het bodemdecreet niet verplicht zijn om over te gaan tot het opstellen van een BBO en desgevallend bodemsanering voor de historische bodemverontreiniging met cis+trans-1,2-dichlooretheen, tetrachlooretheen (per), trichlooretheen (tri), vinylchloride in het grondwater en tetrachlooretheen (per) in het vaste deel van de aarde, zonder voorwerp verklaard en wordt aangenomen dat de voormelde besluiten van OVAM van 8 november 2013 gewijzigd worden door de besluiten van OVAM van 9 mei 2014 waarbij de dochters vrijgesteld worden van het uitvoeren van een BBO voor de historische bodemverontreiniging.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Ambtshalve exceptie

4. Verzoekster stelt in het verzoekschrift dat zij “vanzelfsprekend over het rechtens vereiste belang” beschikt omdat zij volgens het bestreden besluit niet voldoet aan de tweede voorwaarde van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet waaruit volgt dat zij “zich niet kan beroepen op de vrijstelling voorzien in artikel 23, § 2 Bodemdecreet” en “krachtens artikel 22 Bodemdecreet gehouden [is] over te gaan tot een beschrijvend bodemonderzoek en desgevallend sanering van het perceel”.

5. Bij tussenarrest nr. 242.006 van 28 juni 2018 heropent de Raad van State het debat op grond van volgende overwegingen:

“3. Het bestreden besluit weigert de door verzoekster, Julienne Van Der Velpen, gevraagde vrijstelling te verlenen van haar saneringsplicht.

4. Verzoekster is blijkens het door de gedinghervattende partijen neergelegde uittreksel van de ambtenaar van de burgerlijke stand overleden op 23 december 2017.

5. Volgens het door de gedinghervattende partijen neergelegde attest van erfopvolging van 29 januari 2018, zijn zij door wettelijke erfopvolging tot de nalatenschap van de verzoekende partij geroepen, elk voor 1/3 volle eigendom.

6. In hun verzoekschrift tot hervatting van het geding stellen de gedinghervattende partijen dat zij ‘een persoonlijk belang [hebben] bij de hervatting van het geding vermits zij door de aangevochten beslissing als rechtsopvolgers van mevrouw Van der Velpen op het moment van de vererving niet van rechtswege een vrijstelling hebben verkregen ten opzichte van die delen van het onroerend goed die zij respectievelijk van mevrouw Van der Velpen hebben geërfd’.

7. Het verzoek tot hervatting van het geding werd met voormelde bijkomende stukken ingediend na de neerlegging van het auditoraatsverslag op 1 maart 2018.

8. In die omstandigheden dringt zich over de ontvankelijkheid een aanvullend onderzoek van het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat op”.

6. De gedinghervattende verzoeksters besluiten dat het beroep “wel degelijk ontvankelijk ratione personae” is. Zij betogen:

“[...] Aangezien [zij] in de rechten en de plichten zijn getreden van de overleden [verzoekster], zetten zij de administratieve procedure die [verzoekster] heeft ingezet naar aanleiding van haar intentie tot overdracht van het onroerend goed, gewoon verder, vertrekkend vanuit de initiële en voortdurende intentie tot overdracht van het onroerend goed. De saneringsplicht die op [verzoekster] rust[t]e, kan geenszins worden aangezien als een hoogstpersoonlijke verplichting die niet in het vererfde vermogen van de overledene zou terecht komen. Evident is dat wel het geval. Het verzoek tot vrijstelling van saneringsplicht dat [verzoekster] heeft ingediend, genereert wel degelijk rechten die geenszins een hoogst persoonlijk karakter hebben. Die rechten vallen ook in het vermogen dat door het overlijden van [verzoekster] bij de [gedinghervattende verzoeksters] is terecht gekomen. Het zijn die rechten die de [gedinghervattende verzoeksters] wensen uit te oefenen en die hun belang in huidige procedure [...] verantwoorden. De redenering [...] dat de eventuele vrijstelling van saneringsplicht in hoofde van de erfgenamen individueel moet worden beoordeeld, maakt onrechtmatig abstractie van het feit dat de overledene een procedure tot vrijstelling van saneringsplicht was gestart welke op het ogenblik van het overlijden nog geen definitief beslag had gekregen, precies als gevolg van de procedure bij de Raad van State die [verzoekster] was gestart tegen het bestreden besluit. Alleen al op grond van deze vaststelling is het beroep ook in hoofde van de [gedinghervattende verzoeksters] ontvankelijk ratione personae.

[...] Inderdaad wordt [...] verzoekster in gevolge van haar [overlijden] niet langer als saneringsplichtige aangezien. Ze is immers overleden en bestaat als dus danig juridisch niet meer. Ze kan niet langer als saneringsplichtige worden aangezien net zo min ze nog als eigenaar van het betreffende onroerend goed

kan worden aangezien. Het overlijden heeft evenwel niet tot gevolg dat het eigendomsrecht of de saneringsplicht in lucht opgaan en ophouden te bestaan. Net zoals het eigendomsrecht overgaat, gaat ook de saneringsplicht over bij het overlijden. Een vernietiging van het bestreden besluit zou dan ook wel degelijk een ook voor [de gedinghervattende verzoeksters] rechtsherstel kunnen bieden. Het is onmogelijk abstractie te maken van het feit dat [verzoekster] ten eerste een verzoek tot vrijstelling van saneringsplicht heeft ingediend en ten tweede tegen het bestreden besluit een beroep tot vernietiging bij de Raad van State heeft ingesteld. Deze juridische acties genereren wel degelijk rechten die in het vermogen van de erfgenamen zijn overgegaan. Het belang van de vernietiging van het bestreden besluit en nadat een nieuw rechtmatig besluit zou worden genomen, bestaat er in dat [de gedinghervattende verzoeksters] van rechtswege worden vrijgesteld van saneringsplicht en dus bevrijdt worden van alle kosten en lasten die de sanering van de betreffende bodemverontreiniging met zich meebrengt. In wezen is het belang van [de gedinghervattende verzoeksters] identiek aan het belang van [verzoekster] omdat zij nu de eigenaar zijn geworden van de verontreinigde grond en alle rechten en plichten die bestonden in hoofde van [verzoekster] hebben overgenomen.

[...] De voorwaarden uit artikel 23 §2 Bodemdecreet die cumulatief moeten worden vervuld om te worden vrijgesteld van saneringsplicht moeten, precies omdat [verzoekster] een verzoek van vrijstelling van saneringsplicht had ingediend, in haren hoofde worden beoordeeld. Maar het leveren van dat bewijs is geen hoogst persoonlijk recht. Het feit dat voorwaarden zelf in hoofde van de overledene moet worden beoordeeld, doet daaraan geen afbreuk. [...]

[...] Ook daarin schuilt het specifieke en persoonlijke belang van [de gedinghervattende verzoeksters], met name dat het vervuld zijn van de voorwaarden uit artikel 23 §2 Bodemdecreet wordt onderzocht in hoofde van [verzoekster] en dat ze op grond daarvan de vrijstelling van saneringsplicht kunnen bekomen.

[...]”.

Beoordeling

7. In geval van gedinghervatting moet de ontvankelijkheid van het beroep getoetst worden aan het belang van verzoeker zelf, evenals aan het belang dat diens rechtsopvolgers kunnen laten gelden.

8. De artikelen 22 en 109 van het bodemdecreet duiden verzoekster en de gedinghervattende verzoeksters als saneringsplichtigen aan voor de delen van het perceel die zij respectievelijk in eigendom en (naakte) mede-eigendom hadden.

9. Van deze decretale saneringsplicht konden zij elk, voor hun respectieve eigendom, overeenkomstig de artikelen 23 en 110 van het bodemdecreet vrijgesteld worden mits OVAM beslist dat zij persoonlijk voldeden aan de decretaal gestelde voorwaarden daartoe.

10. Met de bestreden beslissing werd die vrijstelling door OVAM aan verzoekster geweigerd en aan de gedinghervattende verzoeksters verleend, voor de respectieve delen van het perceel waarvan zij eigenares en (naakte) mede-eigenaars waren.

11. De gedinghervattende verzoeksters zijn na het overlijden van verzoekster ook (volle) mede-eigenaars geworden van het deel van het perceel waarvoor verzoekster zelf geen vrijstelling van saneringsplicht heeft gekregen.

12. Het bodemdecreet kwalificeert de gedinghervattende verzoeksters na het overlijden van verzoekster als de nieuwe saneringsplichtige (volle) eigenaars van dat deel van het perceel dat zij van haar geërfd hebben. Als zodanig kan hen desgevraagd een vrijstelling van de saneringsplicht worden toegestaan door OVAM indien de decretale voorwaarden in hunner hoofde zijn vervuld.

13. Vermits de decretale saneringsplicht met betrekking tot dat specifieke deel van het kwestieuze perceel, evenals de daarmee gepaard gaande vrijstellingsmogelijkheid, is overgegaan van verzoekster naar de gedinghervattende verzoeksters, kunnen zij niet gevolgd worden in hun stelling dat zij als rechtsopvolgers van verzoekster, als zodanig, over het rechtens vereiste persoonlijke belang beschikken bij het beroep dat door verzoekster werd ingesteld.

14. De exceptie is gegrond.

Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De gedinghervattende partijen worden 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 achtentwintig februari tweeduizend negentien, 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