

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.613 van 25 mei 2020
in de zaak A. 224.324/VII-40.176**

In zake : de NV PRO DOMO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost
 kantoor houdend te 8400 Oostende
 E. Beernaertstraat 80
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Bronders
 kantoor houdend te 8400 Oostende
 Archimedesstraat 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 januari 2018, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur
en Landbouw van 20 november 2017 dat
 - het beroep van de verzoekende partij tegen het besluit van de Openbare
Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) van 25 juni 2015 dat de
verzoekende partij niet vrijstelt van de verplichting om de bodemsanering uit te
voeren voor de historische bodemverontreiniging met minerale olie en BTEX in
het vaste deel van de aarde en het grondwater en de drijf laag die tot stand
gekomen is op de grond, ongegrond verklaart,
 - het voormelde besluit van de OVAM bevestigt,
 - besluit dat de verzoekende partij niet aantoonde dat zij voldoet aan de
voorwaarden van artikel 23, § 2, van het decreet van 27 oktober 2006

□ betreffende de bodemsanering en de bodembescherming □ (hierna: 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.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

Met akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’, waarvan de termijn is verlengd bij koninklijk besluit van 4 mei 2020 en 18 mei 2020.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 4 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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. Op 26 juni 1987 koopt de verzoekende partij een terrein van de nv Esso, gelegen aan de Herderstraat 2 te Hasselt, kadastraal gekend als Hasselt, 3^e afdeling, sectie C, nr. 365t. Dit terrein werd eerder gebruikt voor de opslag van petroleumproducten.

In de authentieke akte staat onder meer vermeld:

“Op het eigendom werd een opslag-depot voor petroleumprodukten geëxploiteerd en diensgevolge is een hoeveelheid van die produkten in de bodem gedrongen; in dat verband neemt koopster alle verantwoordelijkheid op zich en vrijwaart zij verkoopster tegen elke vordering van derden; in deze context heeft verkoopster aan de koopster het rapport nummer RES-11081, met bijgevoegd plan nummer 8611-100, overhandigd dat op twee en twintig december negentien honderd zes en tachtig werd opgesteld door de N.V. SGS Depauw en Stokoe, Polderdijkweg, Antwerpen”.

3.2. Op verzoek van de afdeling Milieu-inspectie laat de verzoekende partij in 1998-1999 een oriënterend bodemonderzoek uitvoeren. Dit onderzoek leidt tot de conclusie dat zowel de bodem als het grondwater zwaar verontreinigd zijn, dat er een drijfslag van olie aanwezig is en dat het om een historische bodemverontreiniging gaat. De OVAM vraagt een bijkomend onderzoek. Nadat dit is bezorgd, laat de OVAM op 8 juli 1999 weten van oordeel te zijn dat er ernstige aanwijzingen zijn dat de gronden zijn aangetast door een historische bodemverontreiniging die een ernstige bedreiging vormt. Zij stelt dat een beschrijvend bodemonderzoek zich opdringt en deelt mee dat zij zal voorstellen het perceel aan te wijzen als historisch verontreinigde grond waar bodemsanering moet plaatsvinden.

Bij verschillende besluiten van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 13 maart 2001 worden de percelen nrs. 365t en 365w aangewezen als historisch verontreinigde gronden waar bodemsanering moet plaatsvinden.

3.3. Op 10 april 2001 maant de OVAM de verzoekende partij bij toepassing van artikel 31, § 1, van het decreet van 22 februari 1995 ‘betreffende de bodemsanering’ (hierna: bodemsaneringsdecreet) aan om over te gaan tot het opmaken van een beschrijvend bodemonderzoek. Zij wijst er de verzoekende partij op dat zij, indien zij meent te voldoen aan de voorwaarden van artikel 31, § 2 of § 3, van het bodemsaneringsdecreet tot vrijstelling van saneringsplicht, binnen de dertig dagen na ontvangst van deze aanmaning, op straffe van verval, haar standpunt daarover aan de OVAM moet meedelen.

3.4. De verzoekende partij vraagt niet om van de saneringsplicht te worden vrijgesteld. Zij laat in de loop van 2001 en 2002 een beschrijvend bodemonderzoek uitvoeren.

3.5. Op 24 april 2003 wordt dit beschrijvend bodemonderzoek conform verklaard en wordt de verzoekende partij aangemaand tot het opstellen en indienen van een bodemsaneringsproject binnen de 150 dagen. Tevens wordt gemeld dat tegen deze beslissing administratief beroep kan worden aangetekend bij de Vlaamse regering, bij toepassing van artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet.

3.6. Op 22 mei 2003 tekent de verzoekende partij bestuurlijk beroep aan. Zij vraagt om bij toepassing van artikel 31, § 2, van het bodemsaneringsdecreet te worden vrijgesteld van verdere “saneringsplicht”.

3.7. Bij beslissing van 13 november 2006 wordt het beroep van de verzoekende partij door de bevoegde minister verworpen en wordt de in eerste aanleg genomen beslissing bevestigd.

3.8. Bij arrest van 30 maart 2007 wordt de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het ministerieel besluit van 13 november 2006 verworpen. Bij navolgend arrest van 25 juni 2009 wordt het verzoek tot nietigverklaring onontvankelijk bevonden.

3.9. Op 30 januari 2015 maant de OVAM de verzoekende partij, in haar hoedanigheid van eigenaar, overeenkomstig artikel 22 van het bodemdecreet aan tot het uitvoeren van een bodemsanering op het betrokken perceel.

3.10. Met een aangetekend schrijven van 28 april 2015 dient de verzoekende partij een gemotiveerde aanvraag tot vrijstelling van de saneringsplicht in, op grond van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet.

3.11. Bij beslissing van 25 juni 2015 oordeelt de OVAM dat de verzoekende partij niet aantoont dat zij conform de bepalingen van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet niet verplicht is om tot bodemsanering over te gaan. De OVAM oordeelt meer bepaald dat de verzoekende partij niet aantoont dat zij op het ogenblik dat zij eigenaar werd van de grond niet op de hoogte was of behoorde te zijn van de bodemverontreiniging.

3.12. Op 23 juli 2015 tekent de verzoekende partij administratief beroep aan tegen de beslissing van de OVAM van 25 juni 2015.

3.13. Met het bestreden ministerieel besluit van 20 november 2017 wordt het beroep van de verzoekende partij ongegrond verklaard. In het besluit wordt onder meer overwogen:

“dat beroepster eigenaar werd van de grond op 26 juni 1987; dat deze datum geldt als tijdstip voor het beoordelen van de kennisvoorwaarde; dat de kennisvoorwaarde verbonden is met de zorgvuldigheidsplicht; dat een eigenaar moet worden geacht de verontreiniging te kennen als aangenomen kan worden dat een zorgvuldig eigenaar het nodige zou hebben gedaan om zich op de hoogte te stellen betreffende de verontreiniging; dat de zorgvuldigheidsplicht moet gekaderd worden in de tijdsgeest; dat rekening moet gehouden worden met hoe een zorgvuldig optreden algemeen werd ingevuld op het ogenblik van de overdracht van het verontreinigde terrein; dat verder ook rekening dient gehouden te worden met de andere elementen zoals opgesomd in artikel 50 Vlarebo;

Overwegende dat niettegenstaande er op het ogenblik van de verwerving nog geen regelgeving met betrekking tot bodemverontreiniging was; [dat] in de authentieke akte immers volgende clausule was opgenomen: □op het eigendom werd een opslag-depot voor petroleumproducten geëxploiteerd en dientengevolge is een hoeveelheid van die producten in de bodem gedrongen; in dat verband neemt koopster alle verantwoordelijkheid

volledig op zich en vrijwaart zij verkoopster tegen elke vordering van derden; in deze context heeft verkoopster aan de koopster het rapport nummer RES-11081, met bijgevoegd plan nummer 8611-100, overhandigd dat op twee en twintig december negentien honderd zes en tachtig werd opgesteld door de N.V. SGS DEPAUW EN STOKOE, Polderdijkweg, Antwerpen.□; dat de beroepster op het moment van de aankoop van de grond duidelijk gewezen is op het feit dat er een hoeveelheid van de petroleumproducten in de bodem gedrongen is; dat de beroepster dus kennis had dat er bodemverontreiniging op de door haar gekochte grond ontstaan is; dat het niet ter zake doet of ze kennis had van de omvang van deze verontreiniging, aangezien meestal pas bij het beschrijvend bodemonderzoek vastgesteld wordt wat de ernst, hoeveelheid en concentratie van de bodemverontreiniging is; dat artikel 23, § 2 Bodemdecreet van 27 oktober 2006 met de verontreiniging enkel bedoelt dat beroepster kennis had of behoorde te hebben van de aanwezigheid van stoffen veroorzaakt door menselijke activiteiten op of in de bodem, die de kwaliteit van de bodem op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloeden of kunnen beïnvloeden; dat dit in casu zeker het geval is; dat bovendien moeilijk kan aangenomen worden dat een zorgvuldig persoon die op de hoogte is van een verontreiniging met minerale olie in de grond met concentraties op een diepte van 0,6-1,0 m-mv van 15400 mg/kg ds, er van uitgaat dat deze verontreiniging niet meer aanwezig is op een diepte lager dan 1 m-mv; dat de beroepster alle verantwoordelijkheid op zich genomen heeft;

Overwegende dat het tijdstip van verwerving van de grond belangrijk is indien moet beoordeeld worden of beroepster kennis behoorde te hebben van de verontreiniging; dat echter in casu, het feit dat het Bodemsaneringsdecreet nog niet bestond op het moment van de verwerving, geen overtuigend argument is, aangezien beroepster zelf toegeeft kennis te hebben gehad van de verontreiniging en dit ook in de aankoopakte vermeld staat;

Overwegende dat de beroepster op het ogenblik van de verwerving op de hoogte was van de verontreiniging;

Overwegende dat de beroepster derhalve niet voldoet aan de derde voorwaarde gesteld in artikel 23, § 2, eerste lid Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en aldus ook niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 23, § 2 Bodemdecreet van 27 oktober 2006”.

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 23, § 2, eerste lid, van het bodemdecreet, artikel 50 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 2007 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement

betreffende de bodemsanering en de bodembescherming' (hierna: Vlarebo), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en motiveringsbeginsel.

In een eerste middelonderdeel voert zij de schending aan van artikel 23, § 2, eerste lid, van het bodemdecreet en van artikel 50 Vlarebo. Zij betwist dat zij op de hoogte behoorde te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik dat zij eigenaar werd van de betrokken grond. Ze stelt in het bijzonder dat het analyserapport van 1986 waarnaar de verkoper destijds verwees zeer beperkt was. Uit dit beperkte bodemonderzoek kon zij slechts afleiden dat het om een zeer geringe verontreiniging ging die zich beperkte tot 1 meter diepte en die enkel was vastgesteld voor het perceel 365t, ten aanzien waarvan, gelet op het ontbreken van enig wettelijk kader, zich geen verdere verplichtingen opdrongen. Daarenboven waren op de site op het ogenblik van de aankoop geen visuele sporen terug te vinden van de vroegere op grote schaal uitgevoerde opslag van petroleumproducten, zodat zij bij de overdracht ervan kon uitgaan dat de site gebruiksklaar was gemaakt en alle vereiste maatregelen aangaande de bodemtoestand waren genomen. Op de site was een grote betonnen verharding aangebracht die in goede staat en schijnbaar ondoorlatend was. De verzoekende partij stelt dat zij zich op het moment van de eigendomsverwerving dan ook geen beeld kon vormen van de aard, de omvang of de impact van de exploitatie door de verkoper, aangezien alles was weggeruimd voorafgaandelijk aan de verkoop. Ze is dan ook van oordeel dat zij destijds door de verkoper is misleid omtrent de werkelijke toestand van de bodem en argumenteert dat het niet mogelijk was om op het ogenblik van de eigendomsverwerving, met de toen overgemaakte gegevens, kennis te kunnen nemen van de verontreiniging die finaal aanleiding gaf tot bodemsanering. Dat kon pas met het oriënterend bodemonderzoek van 1998 (en het aanvullend oriënterend bodemonderzoek in 1999), waaruit bleek dat de aard en de omvang van de bodemverontreiniging geheel verschillend was van de situatie die in het analyserapport van 1986 werd vastgesteld. Het gegeven dat zij op het ogenblik van de eigendomsverwerving wist dat er voorheen een opslag-depot voor petroleumproducten werd geëxploiteerd op het betrokken

terrein en dat een hoeveelheid van die producten mogelijks in de bodem was gedrongen, betekent volgens haar geenszins dat ze moest vermoeden dat er een effectieve vervuiling was van die aard dat deze aanleiding zou geven tot een bodemsanering. Dat zij niet op de hoogte was gesteld van de precieze ernst of omvang van de vervuiling blijkt ook uit technische fiches en kaarten.

De beoordeling van de aanwezigheid van een beperkte hoeveelheid minerale olie in een toplaag, zoals voorgesteld door de verkoper in 1987 staat niet in verhouding tot de werkelijke verontreiniging. Met de destijds geleverde informatie en zonder enige visuele indicatie kon zij redelijkerwijze geen problemen verwachten. Ook de algemene prille bewustwording rond verontreiniging kon op dat ogenblik geen vermoeden geven van, laat staan een duidelijke aanwijzing vormen voor, een ernstige bedreiging van de lokale kwaliteit van de bodem of het grondwater. Uit de bewoordingen van de exonerationclausule in de aankoopakte volgt dat de verontreiniging waarvan de verzoekende partij op het ogenblik van de eigendomsverwerving in kennis werd gesteld, verontreiniging betreft die enkel in verband kan worden gebracht met het opslag-depot voor petroleumproducten en derhalve slechts verband kan houden met de houders waarin de petroleumproducten werden opgeslagen (overvulling, morsverlies, breuken in de wand van de houder).

De beoordeling van de voorwaarde of zij op de hoogte was of behoorde te zijn van de verontreiniging moet gebeuren in functie van de verontreiniging die uiteindelijk aanleiding heeft gegeven tot de verplichting van bodemsanering. Van het vulstation en de ondergrondse olie-afscheider en de verschillende erop aansluitende kanalen die uiteindelijk als belangrijkste bron van de verontreiniging zijn weerhouden, werd met geen woord gerept in de bouwvergunning van de nv Esso in 1954, noch in de verkoopakte tussen de nv Esso en de verzoekende partij. Bijgevolg kon zij op het ogenblik van de eigendomsverwerving geen kennis hebben van de bodemverontreiniging die aanleiding heeft gegeven tot bodemsanering, temeer alle houders van petroleumproducten voorafgaandelijk aan de verkoop waren verwijderd en het vulstation, de olie-afscheider en de ondergrondse toevoerkanalen voor haar

verborgen werden gehouden door de verkoper. De zorgvuldigheidsplicht van de verzoekende partij moet in elk geval worden beoordeeld in zijn tijds kader, zodat die plicht niet zo ver kan gaan dat, indien zij op het ogenblik van de eigendomsverwerving door de overdrager niet op de hoogte is gesteld van de precieze ernst of omvang van de verontreiniging, van haar zou worden verwacht dat zij op de hoogte was of behoorde te zijn van wat later in het bodemsaneringsdecreet zou worden gedefinieerd als een bodemverontreiniging die een ernstige bedreiging vormt en aanleiding geeft tot bodemsanering. Tot slot doet de verzoekende partij gelden dat zij een loutere patrimoniumvennootschap is en dat de bestuurder die namens haar de notariële aankoopakte heeft ondertekend, een mecanicien is zonder ervaring met ondergrond of grondwater van wie niet kan worden verwacht dat hij het effect van petroleumproducten op de bodem kan inschatten. Indien de verkoper een eenvoudige, eerlijke melding van de verontreiniging had gedaan in de notariële aankoopakte, was het aan de koper om de praktische consequenties van deze melding in te schatten. In dat geval kan men ervan uitgaan dat de verzoekende partij zich verder geïnformeerd zou hebben over de omvang van de verontreiniging.

In het tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij de schending aan van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en motiveringsbeginsel, alsook van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet. Zij acht het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel geschonden in de mate dat de minister in de bestreden beslissing oordeelt dat zij op de hoogte was of behoorde te zijn van de verontreiniging, terwijl (1) de OVAM ruim tien jaar na de eigendomsverwerving en op basis van de resultaten van het oriënterend bodemonderzoek meende dat het haar nog steeds niet bewezen voorkwam dat de verontreiniging door de overdrager werd veroorzaakt en dat een beschrijvend bodemonderzoek hierover definitief uitsluitsel moest brengen, (2) in de authentieke akte enkel melding wordt gemaakt van verontreiniging die in verband kan worden gebracht met de houders waarin de fossiele brandstoffen werden opgeslagen en met geen woord werd gerept over verontreiniging veroorzaakt door een vulstation, een olie-afscheider of toevoerkanalen en (3) het voor de verzoekende partij zelfs twee decennia na de verwerving niet mogelijk zou zijn

geweest om kennis te kunnen nemen van de verontreiniging op het ogenblik van de eigendomsverwerving die finaal aanleiding gaf tot bodemsanering. Het is kennelijk onredelijk dat in de bestreden beslissing het kenniselement van de verontreiniging die geen aanleiding gaf tot bodemsanering (nl. met betrekking tot de houders voor fossiele brandstoffen) als determinerende reden wordt aangenomen om de voorkennis van de verzoekende partij aan te tonen. Daarenboven zijn ook het motiveringsbeginsel en de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet geschonden, doordat in de bestreden beslissing enerzijds wordt erkend dat de verzoekende partij destijds door de verkoper is misleid en, anderzijds, daarmee *in concreto* geen rekening wordt gehouden. De uitgebreide nota van de verzoekende partij met argumenten die werden aangebracht per criterium zoals bepaald in artikel 50, § 2 Vlarebo werd door de verwerende partij niet geanalyseerd, noch werd het bestreden besluit hieromtrent degelijk gemotiveerd.

4.2. De verwerende partij repliceert dat in de authentieke akte van 26 juni 1987 zeer algemeen wordt gesteld dat de grond verontreinigd is met een hoeveelheid petroleumproducten die in de bodem is gedrongen als gevolg van de exploitatie van een opslag-depot voor petroleumproducten. De “exploitatie van een opslag-depot” is kennelijk ruimer dan enkel de opslag van petroleumproducten maar is ook gericht op de werkzaamheden en gebruikelijke installaties die een dergelijk depot omvat. De verzoekende partij was door de authentieke akte wel degelijk op de hoogte van de aard van alle vastgestelde verontreiniging op het betrokken terrein. Of die verontreiniging afkomstig is van houders van petroleumproducten, dan wel van een vulstation, toevoerkanalen of een olie-afscheider is niet relevant. Evenmin relevant is het gegeven dat de verzoekende partij niet op de hoogte was van de ernst van de verontreiniging, zowel qua uitgestrektheid als qua diepte, noch dat zij daaromtrent door de verkoper werd misleid. Die misleiding heeft te dezen immers niet tot gevolg gehad dat zij geen kennis had van de aanwezigheid van stoffen veroorzaakt door menselijke activiteiten op of in de bodem, die de kwaliteit van de bodem op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig (kunnen) beïnvloeden. Zij heeft

slechts tot gevolg gehad dat de verzoekende partij zich in de omvang van de verontreiniging heeft vergist.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, betoogt de verwerende partij dat de nadere onderzoeken door de OVAM geen afbreuk doen aan de vaststelling dat de verzoekende partij bij de eigendomsverwerving op de hoogte was of behoorde te zijn van de verontreiniging. Verder is het geenszins zo dat in de verkoopsakte enkel melding wordt gemaakt van verontreiniging afkomstig van de houders van de petroleumproducten. De authentieke akte meldt expliciet dat het terrein verontreinigd is met een hoeveelheid petroleumproducten die in de bodem is gedrongen ten gevolge van de exploitatie van het opslag-depot. Daarmee is de aard van de vastgestelde verontreiniging gekend. Dat de verzoekende partij niet heeft beseft wat de ernst van de verontreiniging was en daaromtrent is misleid, is niet relevant. Die misleiding wordt in de bestreden beslissing weliswaar erkend, maar dat impliceert geenszins dat de verzoekende partij niet op de hoogte was of behoorde te zijn van het bestaan zelf van de verontreiniging.

4.3. De verzoekende partij dupliceert dat ook de loutere opslag van petroleumproducten onder de exploitatie valt van een site waarvoor een milieuvergunning moet worden uitgereikt. De redenering van de verwerende partij op dat vlak snijdt dan ook geen hout. Ze herhaalt dat op het ogenblik van de verkoop geen visueel spoor meer aanwezig was van de vroegere exploitatie en dat alles voor de verkoop afgebroken en weggeruimd was. De belangrijkste bronnen van de verontreiniging werden dan weer zorgvuldig verborgen gehouden. Voorts betwist ze de relevantie van de door de verwerende partij aangehaalde rechtspraak, aangezien de kennisvereiste erin werd beoordeeld in het licht van een erfopvolging in rechte lijn, wat niet met haar situatie te vergelijken valt. Bovendien moest in die rechtspraak de kennisvereiste op het einde van het jaar 2008 worden beoordeeld, terwijl die vereiste bij haar twintig jaar eerder moet worden beoordeeld, op een moment waarop nog geen wettelijk kader bestond.

Aangaande het tweede middelonderdeel zet de verzoekende partij nog uiteen dat zij al het nodige heeft gedaan wat redelijkerwijze verwacht kon worden om zich op de hoogte te stellen van de ernst van de verontreiniging in kwestie. Zij verwijst in dat verband naar de vermeldingen en aanwijzingen in de aankoopakte, de beschreven toestand en de voorkennis met betrekking tot de verontreinigde grond en de beschikbare documenten, waaronder een rapport opgemaakt in opdracht van de verkoper. Al deze gegevens waren evenwel onvolledig en misleidend. Dat blijkt ook uit de gedetailleerde en uitvoerige instructies die de OVAM oplegt. Indien de OVAM zou oordelen dat de verkregen informatie voldoende en correct was, zou zij de schuldige voor de verontreiniging belonen en de verzoekende partij, als koper, straffen voor haar rechtmatig vertrouwen in een gerenommeerde firma.

Voorts stelt de verzoekende partij nog dat in de bestreden beslissing geen rekening is gehouden met alle beoordelingselementen van artikel 50 Vlarebo, laat staan met de combinatie ervan. Zo wordt niet afdoende gemotiveerd omtrent de combinatie van het feit dat de bestuurder die namens de verzoekende partij de notariële aankoopakte heeft ondertekend, mecanicien van opleiding en dus zeker geen expert ter zake, was en de verzoekende partij zelf slechts een patrimoniumvennootschap is. In de bestreden beslissing wordt derhalve niet in redelijkheid geoordeeld dat de verzoekende partij kennis had of behoorde te hebben van de reële aard van de bodemverontreiniging.

4.4. De verzoekende partij stelt nog in de laatste memorie dat de informatie van de verkoper omtrent de verontreiniging heel beperkt was, dat het ter beschikking gestelde rapport liet uitschijnen dat er geen verdere maatregelen noodzakelijk waren met betrekking tot de aanwezige bodemverontreiniging en er niet moest gesaneerd worden, en dat eerst veel later is gebleken dat die verontreiniging wel aanleiding gaf tot de verplichting van bodemsanering. Zij voegt daar nog aan toe dat indien het terrein vandaag verkocht zou worden, het automatisch als risicoground zou worden beschouwd en door de OVAM een zeer uitgebreid onderzoek zou worden opgelegd om na te gaan of de overdracht ervan al dan niet mogelijk is, hetgeen niet in verhouding staat tot wat de verkoper haar

destijds als resultaten van een bodemonderzoek presenteerde. Zij meent dat, indien de OVAM thans haar eisen voor een dergelijk omvangrijk onderzoek kan rechtvaardigen, de OVAM ook zou moeten aannemen dat zij als koper in 1987 niet op de hoogte was of kon zijn van de verontreiniging of het risico daarop, op het effect van enkele morsingen na.

Beoordeling

4.5. Artikel 23, § 2, eerste lid, van het bodemdecreet bepaalt:

“De eigenaar is niet verplicht om het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren, als de OVAM op basis van het dossier van de grond of het gemotiveerd standpunt van de eigenaar van oordeel is, dat hij cumulatief voldoet aan de volgende voorwaarden:

1° hij heeft de bodemverontreiniging niet zelf veroorzaakt;

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

3° hij was niet op de hoogte en behoorde niet op de hoogte te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik dat hij eigenaar van de grond werd. De Vlaamse Regering kan bepalen met welke elementen rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of de eigenaar niet op de hoogte was of niet op de hoogte behoorde te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik van de verwerving”.

Artikel 2, 4°, van hetzelfde decreet bepaalt dat onder ‘bodemverontreiniging’ moet worden begrepen:

“aanwezigheid van stoffen of organismen, veroorzaakt door menselijke activiteiten, op of in de bodem of opstallen, die de kwaliteit van de bodem op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloeden of kunnen beïnvloeden”.

4.6. Wat betreft de kennisvoorwaarde voortvloeiend uit artikel 23, § 2, eerste lid, 3°, van het bodemdecreet, mag de Raad van State zich niet in de plaats stellen van de beslissende overheid om vast te stellen dat een eigenaar van de grond al dan niet op de hoogte was of behoorde te zijn van een verontreiniging. De Raad van State kan alleen onderzoeken of de overheid in redelijkheid tot de bevinding is gekomen dat een eigenaar al dan niet aan de voorwaarde voldoet.

De voorwaarde dat een eigenaar niet op de hoogte behoorde te zijn van de verontreiniging is verbonden met de zorgvuldigheidsplicht. Een eigenaar moet worden geacht de verontreiniging te kennen, indien aangenomen kan worden dat een zorgvuldig optredend eigenaar het nodige zou hebben gedaan om zich op de hoogte te stellen betreffende de verontreiniging. Deze zorgvuldigheidsplicht moet worden gekaderd in de tijdsgeest en er moet rekening worden gehouden met hoe een zorgvuldig optreden algemeen werd ingevuld op het ogenblik van de overdracht van het verontreinigde terrein. Hoe groter het milieubewustzijn inzake bodemverontreiniging is, hoe groter de zorgvuldigheid is die van een verwerver terzake kan worden verwacht. Indien de eigenaar wist of behoorde te weten dat de betrokken grond in het verleden gebruikt werd voor risicoactiviteiten, geldt dergelijke kennis als voldoende indicatie voor mogelijke bodemverontreiniging. De kennisvereiste van artikel 23, § 2, eerste lid, 3°, van het bodemdecreet veronderstelt daarentegen niet dat de betrokkene bij de eigendomsverwerving gedetailleerd op de hoogte is van alle aspecten van de bodemverontreiniging of van de mogelijke ernst ervan.

4.7. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de aankoopakte de clause bevat die in randnummer 3.1 werd overgenomen.

4.8. Alleen al uit het bestaan van deze clause moet worden afgeleid dat de verzoekende partij kennis had van verontreiniging op het betrokken terrein op het ogenblik van de verwerving van de eigendom, wat zij op zich overigens niet betwist. De kennisvereiste van artikel 23, § 2, eerste lid, 3°, van het bodemdecreet veronderstelt immers niet dat de betrokkene bij de eigendomsverwerving gedetailleerd op de hoogte is van alle aspecten van de bodemverontreiniging of van de mogelijke ernst ervan.

De argumentatie van de verzoekende partij dat zij uit het beperkte bodemonderzoek van de verkoper slechts kon afleiden dat het een zeer geringe verontreiniging betrof, dat zij door de verkoper is misleid omtrent de werkelijke toestand van de bodem, dat zij geenszins moest vermoeden dat er een effectieve vervuiling was van die aard dat deze aanleiding zou geven tot een

bodemsanering, dat de voorstelling van de verontreiniging door de verkoper niet in verhouding stond tot de werkelijke verontreiniging, dat de beoordeling van de voorwaarde moet gebeuren in functie van de verontreiniging, of dat van haar niet mag worden verwacht dat zij op de hoogte was of behoorde te zijn van wat later zou worden gedefinieerd als een bodemverontreiniging die een ernstige bedreiging vormt en aanleiding geeft tot bodemsanering, vertrekt vanuit de verkeerde premisse dat de kennisvereiste mede betrekking heeft op de ernst of de omvang van de verontreiniging en is dan ook ter zake niet dienend. Om dezelfde reden brengt het argument van de verzoekende partij dat zij slechts een patrimoniumvennootschap is en dat de bestuurder die destijds de aankoopakte heeft ondertekend een mecanicien is zonder ervaring met ondergrond of grondwater, van wie niet kan worden verwacht dat hij het effect van petroleumproducten op de bodem kan inschatten, evenmin soelaas. Hetzelfde geldt ook voor het argument dat een “eerlijke” melding van de verkoper in verband met de verontreiniging de verzoekende partij ertoe aangezet zou hebben om zich verder te informeren over de omvang van de verontreiniging.

De kennisvereiste van artikel 23, § 2, eerste lid, 3°, van het bodemdecreet heeft slechts betrekking op het loutere bestaan van bodemverontreiniging, ofwel: de aanwezigheid van stoffen of organismen, veroorzaakt door menselijke activiteiten, op of in de bodem of opstallen, die de kwaliteit van de bodem op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloeden of kunnen beïnvloeden. Gelet op de hoger vermelde clausule moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij op het ogenblik van de eigendomsverwerving wel degelijk kennis had van verontreiniging en dat betwist zij niet. De vaststelling dat er geen visuele sporen van de op grote schaal uitgevoerde opslag van petroleumproducten terug te vinden waren en alles weggeruimd was, waardoor zij zich geen beeld kon vormen van de aard, de omvang of de impact van de exploitatie, doet daaraan geen afbreuk.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt kan de verontreiniging niet enkel in verband worden gebracht met de houders waarin de petroleumproducten werden opgeslagen. De exploitatie van een opslag-depot kan

inderdaad (mede) de loutere opslag van petroleumproducten in daartoe voorziene houders omvatten, maar uit niets blijkt dat de betrokken exploitatie te dezen als dusdanig beperkt moet worden begrepen. In zoverre de verzoekende partij stelt dat uit de bewoordingen van de betrokken clause enkel kan worden afgeleid dat de verontreiniging verband houdt met de houders waarin de petroleumproducten worden opgeslagen en dus met bijvoorbeeld overvulling, morsverliezen of breuken in de wand van de houders, mist het middelonderdeel dan ook feitelijke grondslag.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

4.9. Het betoog van de verzoekende partij dat de OVAM het ruim tien jaar na de eigendomsverwerving nog niet bewezen achtte dat de verontreiniging door de overdrager werd veroorzaakt, doet geen afbreuk aan de kennis die de verzoekende partij had van de verontreiniging op het ogenblik van de eigendomsverwerving. Het is in het licht van artikel 23, § 2, eerste lid, 3°, van het bodemdecreet niet vereist dat op het ogenblik van de eigendomsverwerving ook de oorzaak van de verontreiniging al vaststaat. Het is overigens net de bedoeling van een beschrijvend bodemonderzoek om daarover verdere verduidelijking te geven.

In de mate dat de verzoekende partij betoogt dat in de authentieke akte enkel melding wordt gemaakt van verontreiniging die in verband kan worden gebracht met de houders waarin de fossiele brandstoffen worden opgeslagen en dat het kennelijk onredelijk is om die verontreiniging, die geen aanleiding gaf tot bodemsanering, als determinerende reden te weerhouden om de vermeende voorkennis van de verzoekende partij aan te tonen, mist het middel feitelijke grondslag. Uit de bewoordingen dat op het betrokken terrein “een opslag-depot voor petroleumprodukten geëxploiteerd” werd “en dientengevolge [...] een hoeveelheid van die produkten in de bodem gedrongen” is, kan, anders dan de verzoekende partij het ziet, geenszins worden afgeleid dat de verontreiniging slechts betrekking heeft op de houders waarin de fossiele brandstoffen werden opgeslagen. Het gegeven dat nergens melding werd gemaakt

van een vulstation, een olie-afscheider of toevoerkanalen doet aan het voorgaande geen afbreuk.

Het argument dat het voor de verzoekende partij zelfs twee decennia na de verwerving niet mogelijk zou zijn geweest om kennis te nemen van de verontreiniging, kan evenmin worden weerhouden, aangezien in de authentieke akte expliciet melding wordt gemaakt van de verontreiniging met petroleumproducten, zodat meteen ook vaststaat dat de verzoekende partij op het ogenblik van de verwerving kennis had van bestaande verontreiniging op het betrokken perceel.

De kennisvereiste van artikel 23, § 2, eerste lid, 3°, van het bodemdecreet veronderstelt niet dat de betrokkene bij de eigendomsverwerving gedetailleerd op de hoogte is van alle aspecten van de bodemverontreiniging of van de mogelijke ernst ervan.

Bijgevolg vertrekt het betoog van de verzoekende partij over de erkenning, in het bestreden besluit, van de misleiding door de overdrager omtrent de omvang van de verontreiniging vanuit de verkeerde premisse dat de omvang van de verontreiniging een rol speelt bij de beoordeling van de kennisvereiste in het voormelde artikel 23, § 2, eerste lid, 3°, van het bodemdecreet. Hetzelfde geldt in de mate dat de verzoekende partij betoogt al het nodige te hebben gedaan wat redelijkerwijze van haar kon worden verwacht om zich op de hoogte te stellen van de ernst van de verontreiniging. Het gegeven dat de documenten die de verkoper haar in verband met de verontreiniging op het terrein had bezorgd, onvolledig en misleidend waren, doet geen afbreuk aan de kennis die zij op het ogenblik van de eigendomsverwerving had van verontreiniging op het betrokken perceel.

In zoverre de verzoekende partij nog betoogt dat geen rekening is gehouden met alle beoordelingselementen van artikel 50 Vlarebo, mist het middel feitelijke grondslag. In de bestreden beslissing wordt artikel 50 Vlarebo, zoals toentertijd van toepassing, aangehaald. Daarna overweegt de verwerende

partij in het bestreden besluit onder meer nog dat “de beroepster de grond verwierf op 26 juni 1987”; “in de akte houdende overdracht [...] de volgende clausule werd opgenomen: [...]”; “in 1988 een milieuvergunning werd verleend voor een werkplaats voor motorenrevisie, algemene mechanische herstellingen en scheepsbouwherstellingen; dat deze activiteiten, volgens mondelinge mededeling, echter nooit werden uitgeoefend; dat in de plaats er op het terrein oud legermateriaal werd opgeslagen, dat later verkocht kon worden; dat deze activiteiten nog altijd worden uitgeoefend” en “dat de beroepster geen beroep kan doen op artikel 23, § 2, in fine Bodemdecreet van 27 oktober 2006 [...] aangezien de beroepster de gronden sinds de verwerving heeft gebruikt voor haar beroep of bedrijf, nl. exploitatie van een werkplaats en opslag van o.a. oud legermateriaal”; “de beroepster in 1987 enkele terreinen verwierf, waaronder een depot voor petroleumproducten en vulstation langs het Albertkanaal in Hasselt; dat alle bovengrondse installaties (opslagtanks, vul- en verdeelstation, elektrische voorzieningen, enz.) waren verwijderd, een 20cm dikke betonnen vloer die een groot deel van het terrein bedekte, niet opgebroken was en nog aanwezig is” en “visueel er bij de aankoop geen indicatie van verontreiniging was; dat het grootste deel van het terrein verhard was met beton en deze 28 jaar na aankoop nog steeds in goede staat en dus ondoorlatend lijkt”; “sinds 1975 een deel van het terrein dienst deed als ESSO-depot voor de overslag van koolwaterstoffen”, “op de site een historische bodemverontreiniging voorkomt die duidelijk veroorzaakt is door de activiteiten van de vroegere eigenaar, ESSO BELGIUM” en “de vroegere activiteiten van ESSO (periode 1954-1984) onder Vlarebo-code 17.3.8.2. vallen (opslag en vervoer vloeibare koolwaterstoffen)”; “in november 1986, in opdracht van ESSO-BELGIUM, een beperkt bodemonderzoek werd uitgevoerd op het terrein ingenomen door het ESSO-depot; dat hierbij enkel de grond, tot een diepte van 1m onder het maaiveld, werd bemonsterd; dat 12 boringen werden uitgevoerd tot een diepte van 1m onder het maaiveld; dat in het beperkt onderzoek van 1986 in iedere boring 3 stalen werden genomen en geanalyseerd op de aanwezigheid van minerale olie”, “de verontreiniging die als noemenswaardig kan beschouwd worden, zich voornamelijk situeert ter hoogte van het voormalige ESSO-depot; dat deze verontreiniging kan gezien worden als 4 verschillende vlekken, met elk hun oorsprong en kenmerken die al dan niet in

elkaar overgaan□, “de minerale olie vastgesteld in de grond en het grondwater ter hoogte van de olie-afscheider en de ondergrondse mazouttank gelijkaardige kenmerken van lichtere koolwaterstoffen vertoont; dat zowel de verhouding BTEX-componenten als de aanwezigheid van minerale olie tijdens het onderzoek van 1986 wijzen op een historische oorsprong; dat de concentraties aangetroffen tijdens het onderzoek van 1986 de restverontreiniging van een zandige bodem overschrijden; dat bijgevolg er tussen 1986 en 1998 een verdere doorsijpeling in de diepte plaatsvond; dat de tijdens dit onderzoek aangetroffen concentraties, een uiting zijn van deze doorsijpeling”, “de minerale olie aangetroffen in de boringen en peilbuizen gesitueerd ter hoogte van de voormalige opslagtanks van het ESSO-depot, naar alle waarschijnlijkheid een mengsel is van dieselachtige en benzine-achtige minerale olie (lichtere koolwaterstoffen); dat ook hier de verontreiniging als historisch bestempeld kan worden gezien de concentraties minerale olie uit het beperkt onderzoek van 1986; dat ook hier de tussen 1986 en 1998 aangetroffen concentraties verder zullen doorgezakt zijn wegens het overschrijden van de restverzadiging”, “er in 1986 reeds concentraties werden aangetroffen van minerale olie (totaal) op een diepte van 0-0,2 m-mv van maximum 17100 mg/kg ds (boring 1), op een diepte van 0,2-0,6 m-mv van maximum 15900 mg/kg ds (boring 5) en op een diepte van 0,6-1,0 m-mv van maximum 15400 mg/kg ds (boring 3)”; “de voorstelling op kaart van enkele ondiepe staalnames in opdracht van ESSO moeilijk anders dan als misleidend kan beschouwd worden; [...] dat men op basis van de ESSO-gegevens de omvang van de verontreiniging niet kan inschatten; dat op het noordelijk deel van het terrein op de oorspronkelijke ESSO-kaart het vulstation niet wordt aangegeven en de olieafscheider aangeduid staat als ‘rooster’”, “de gegevens die door de verkoper zijn overhandigd bij het verlenen van de akte en waarvan de locaties op kaart zijn weergegeven, de ondiepe boringen (1m) betreffen die, op drie na, alle gesitueerd zijn in het oorspronkelijke ingekuipte tankenpark” en “volgens het beschikbare rapport op het moment van de aankoop van de grond een meerderheid van de geanalyseerde stalen binnen het tankenpark (17/26) concentraties minerale olie bevat die lager zijn dan de huidige saneringsnorm en van deze 17 er 10 zijn waar de concentraties onder de detectielimiet blijven”.

Aldus heeft de verwerende partij wel degelijk met alle beoordelingselementen in artikel 50 Vlarebo rekening gehouden.

De verzoekende partij toont niet aan dat de toetsing aan de voorwaarde in artikel 23, § 2, eerste lid, 3°, van het bodemdecreet onzorgvuldig is geschied, dan wel de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat, noch dat het bestreden besluit gebrekkig is gemotiveerd.

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

4.10. Het middel is niet gegrond.

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, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken op vijftwintig mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys