RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 254.259 van 8 juli 2022
in de zaak A. 230.056/VII-40.748

In zake : Ann TOP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart De Becker
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Loofstraat 39
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444, bus B1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 januari 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 13 november 2019 dat

- het beroep van verzoekster en het beroep van de nv Drukkerij Vonksteen tegen de beslissing van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) van 22 mei 2017 waarbij de OVAM een eindverklaring aflevert conform artikel 68 van het decreet van 27 oktober 2006 'betreffende de bodemsanering en de bodembescherming' (hierna: bodemdecreet) op basis van de resultaten van het eindevaluatieonderzoek met als titel "MINNE, Markt 1 te 8920 Langemark-Polekapelle" en waarbij de OVAM besluit dat de doelstellingen van de bodemsanering werden bereikt en de bodemsaneringswerken kunnen worden beëindigd, ongegrond verklaart;
- voormelde beslissing van de OVAM bevestigt.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 30 november 2021 een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft 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 9 juni 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor verzoekster en advocaat Bram Van den Berghe, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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. Het dossier heeft een voorgeschiedenis.

Er wordt in eerste instantie verwezen naar de feitenuiteenzetting in arrest

- nr. 224.837 van 26 september 2013, en

- nr. 234.619 van 3 mei 2016.

3.2. Laatstvermeld arrest verwerpt het beroep van verzoekster tegen:

> "1. het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 6 januari 2014 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij [hierna: OVAM] van 21 september 2009 waarbij [deze] beslist dat het bodemsaneringsproject met als titel 'Bodemsaneringsproject MINNE SPORT NV, Markt 1 te Langemark-Poelkapelle, EB0808/007', op 1 juni 2009 opgesteld onder leiding van de erkend bodemsaneringsdeskundige ENVIROSOIL NV, conform wordt verklaard aan de bepalingen van het Bodemdecreet […];
> 2. het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 6 januari 2014 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen het besluit van [OVAM] van 28 mei 2008 waarbij [deze] beslist dat het beschrijvend bodemonderzoek met als titel 'Beschrijvend bodemonderzoek BOFAS vzw aan Markt 1 te 8920 Langemark-Poelkapelle, Eindrapport', opgemaakt door de erkend bodemsaneringsdeskundige NV ECOREM, conform wordt verklaard aan de bepalingen van het Bodemsaneringsdecreet […];
> 3. het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 6 januari 2014 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen het besluit van [OVAM] van 24 juni 2011 waarbij [deze] beslist dat het beschrijvend bodemonderzoek met als titel 'Eindrapport beschrijvend bodemonderzoek, voormalig tankstation, opdrachtgever BOFAS vzw, Markt 1 8920 Langemark-Poelkapelle (EB1011/033-EB1102/009', opgemaakt door de erkend bodemsaneringsdeskundige NV ENVIROSOIL, conform wordt verklaard aan de bepalingen van het Bodemdecreet […]".

3.3. De bodemsaneringsdeskundige nv Envirosoil besluit in het verslag van eindevaluatieonderzoek "MINNE, Markt 1 te 8920 Langemark-Poelkapelle (opdrachtgever BOFAS vzw)" van 20 maart 2017 dat

- ter hoogte van de gesaneerde zone er een historische bodemverontreiniging voorkomt met minerale olie en BTEX in het vaste deel van de aarde en met minerale olie, BTEX en MTBE in het grondwater ter hoogte van het voormalig tankstation;
- de verontreiniging een restverontreiniging is die geen ernstige bedreiging vormt;
- er geen bijkomende saneringsmaatregelen noodzakelijk zijn.

3.4. De OVAM besluit op 22 mei 2017 dat uit de resultaten van voormeld eindevaluatieonderzoek blijkt dat met de uitvoering van de bodemsaneringswerken de doelstellingen van de bodemsanering werden bereikt, dat de bodemsaneringswerken dan ook worden beëindigd voor de bodemverontreiniging en dat haar besluit geldt als eindverklaring voor deze bodemsanering conform artikel 68 van het bodemdecreet.

3.5. Verzoekster en de nv Drukkerij Vonksteen stellen op 26 respectievelijk 28 augustus 2017 bestuurlijk beroep in tegen de beslissing van de OVAM. Verzoekster concludeert in haar beroepschrift dat er een onvolledig eindevaluatieonderzoek werd opgesteld waarin niet alle beschikbare informatie betreffende de verschillende bodemonderzoeken inzake de betrokken te saneren percelen uit het conform verklaarde bodemsaneringsproject werden betrokken met als gevolg onterechte conclusies inzake het bereiken van de doelstellingen van de sanering.

3.6. De OVAM dient op 5 oktober 2017 een verweernota in.

3.7. De verwerende partij verklaart de bestuurlijke beroepen bij besluit van 13 november 2019 ongegrond en bevestigt het beroepen besluit van de OVAM.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoekster voert de schending aan van de artikelen 212 en 213 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), het motiverings-, gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel:

> "62. Gezien in de bestreden ministeriële beslissing […] niets vermeld is omtrent de ter kennis gestelde partijen van de beroepschriften en het moment van kennisgeving, is verzoekende partij het administratief dossier gaan inkijken bij de juridische dienst BJO op 3 januari 2020. Verzoekende partij stuurde de juridische dienst BJO hiertoe een mail op 26 december 2019 […], waarop zij uiteindelijk de avond voor haar bezoek nog een reactie ontving […].
> Bij de inzage van het beroepsdossier bij de juridische dienst BJO op 3 januari 2020, stelde verzoekende partij vast dat haar verzoekschrift inderdaad naar de OVAM en BOFAS vzw werd verstuurd op 7 september 2017 en dit via een aangetekende zending.
> Bij de inzage van het beroepsdossier bij de BJO op 3 januari 2020, stelde verzoekende partij echter ook vast dat haar verzoekschrift niet alleen aan OVAM en BOFAS werd verstuurd, maar ook naar MINNE en dit ook per aangetekende zending op 7 september 2017 […]. Verder bleek dat deze zending evenwel als niet-afgeleverd terugkeerde naar de juridische dienst BJO. De kennisgeving van de ontvankelijkheidsbeslissing van het beroepschrift van verzoekende partij, werd door de juridische dienst BJO echter verkeerdelijk verstuurd naar Markt 1, 8920 Langemark-Poelkapelle, het adres waar zich het voormalige tankstation bevond van MINNE NV, in plaats van naar de maatschappelijke zetel van MINNE NV, nl. Zwaanhofweg 13 te 8900 Ieper. Het adres van de maatschappelijke zetel van MINNE NV was nochtans eenvoudig af te leiden uit de overzichtstabel in het administratieve luik van het eindevaluatieonderzoek […].
> 63. Daarnaast stelde verzoekende partij bij de inzage van het beroepsdossier op 3 januari 2020, ook vast dat de ontvankelijkheidsbeslissing van het beroepschrift van de tweede beroepster - met apart dossiernummer OVA/BO/AC/2017/0036, maar wel behandeld in dezelfde ministeriële beslissing van 13 november 2019 - evenwel enkel naar de OVAM werd gestuurd ter kennisgeving […].
> Nochtans is naar luid van de in de aanhef van dit middel aangehaalde artikel 212 van het Vlarebo en het gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, de juridische dienst BJO verplicht om de ontvankelijkheidsbeslissingen van de beroepschriften te bezorgen aan de OVAM en de andere in art. 212 van het VLAREBO bedoelde personen in het kader van de uiteindelijke uitspraak welke verwerende partij geacht is te doen omtrent de manifeste onredelijkheid van de bestreden beslissing van de OVAM.
> Alhoewel de beroepschriften van beide beroepers betreffende het bodemsaneringsdossier MINNE NV in één ministeriële beslissing samen werden behandeld, is in de bestreden ministeriële beslissing niets vermeld omtrent de verschillende toegepaste kennisgevingsprocedures betreffende de ontvankelijkheidsbeslissingen van beide beroepschriften.
> Daar waar in de verweernota van OVAM dd. 5 oktober 2017 […] werd aangegeven dat 'Aangezien beide beroepschriften eenzelfde beslissing betwisten en eenzelfde problematiek aanhalen, worden ze samen behandeld.', is er in de brief van de juridische dienst BJO aan de minister en

in de bestreden ministeriële beslissing van 13 november 2019 geen motivatie opgenomen waarom het ontvankelijk bevonden beroep van verzoekende partij samen behandeld werd in één ministeriële beslissing met het tweede ontvankelijk bevonden beroep van drukkerij Vonksteen.
Alhoewel beide beroepschriften betrekking hadden op de eindverklaring van OVAM inzake het eindevaluatieonderzoek van het bodemsaneringsdossier MINNE, werd in de kennisgevingsbrieven van de juridische dienst aan het kabinet van de minister, de misleidende referentie 'Bodemsaneringsdossier Ann Top' gebruikt in plaats van 'Bodemsaneringsdossier MINNE - Ann Top' […].
Ook in de kennisgevingsbrieven van de juridische dienst aan de tussenkomende partij BOFAS vzw en MINNE NV werd de misleidende referentie 'Bodemsaneringsdossier Ann Top' gebruikt in plaats van 'Bodemsaneringsdossier MINNE - Ann Top'.
Door de juridische dienst werd bij de vorige ingediende beroepen bij de minister door verzoekende partij tegen de beslissingen van OVAM inzake de conform verklaring door OVAM van het BBO 2008, BSP 2009 en BBO 2011 daarentegen wel nog expliciet vermeld dat de beroepen betrekking hadden op het bodemsaneringsdossier MINNE […].
64. In de bestreden ministeriële beslissing […] is op pagina 2 expliciet vermeld dat 'Overwegende dat de OVAM een verweernota neerlegde bij aangetekend schrijven met ontvangstbewijs dd. 5 oktober 2017'.
Bij de inzage van het administratief dossier bij de juridische dienst BJO op 3 januari 2020, werd evenwel vastgesteld dat de verweernota van OVAM dd. 5 oktober 2017 […] niet werd verstuurd naar de juridische dienst BJO via een aangetekende zending met ontvangstbewijs, zoals expliciet vermeld in de bestreden beslissing en zoals nochtans voorgeschreven in artikel 213 van het Vlarebo.
De envelop van de verweernota van OVAM, ter staving van de aangetekende zending met ontvangstbewijs ontbrak in de beroepsdossiers die verzoekende partij ter inzage kreeg en kon haar ook niet nagestuurd worden, zoals blijkt uit het mailverkeer van verzoekende partij met BJO na haar bezoek op 3 januari 2020 […].
Bij de inzage van het administratief dossier bij BJO op 3 januari 2020, blijkt dat het administratieve dossier door OVAM bezorgd werd op 4 oktober 2017 via email (we transfer) […]. In die email van OVAM werd aangegeven dat de verweernota per post zou verstuurd worden. De verweernota van OVAM dd. 5 oktober 2017 […] zou volgens de datumstempel van het secretariaat pas op 12 oktober 2017 ontvangen zijn. Die stempel werd evenwel manueel aangepast, oorspronkelijk stond er 21 oktober 2017.
Op de verweernota van OVAM dd. 5 oktober 2017 […] is bovendien niet vermeld dat het een aangetekende zending betreft met ontvangstbewijs, dit in tegenstelling met de verweernota van OVAM van 30 juli 2013 in verband met het BBO 2011 […], waar wel expliciet vermeld was dat het een aangetekende zending betreft met ontvangstbewijs.
Nochtans is volgens het in de aanhef van dit middel aangehaalde artikel 213 van het Vlarebo, de OVAM verplicht om haar nota met stavingstukken per aangetekende zending te bezorgen en dit binnen de 30 dagen na de ontvangst van de kennisgeving van de beroepschriften.

In de bestreden ministeriële beslissing is de misleidende zin ‘Overwegende dat de OVAM een verweernota neerlegde bij aangetekend schrijven met ontvangstbewijs dd. 5 oktober 2017’ geenszins correct en dient geschrapt uit de ministeriële beslissing alsook alle verwijzingen in de bestreden beslissing naar die verweernota van OVAM, gezien die in feite niet werd aangeleverd op de wijze en binnen de termijn zoals voorgeschreven in het in dit middel vermelde artikel 213 van het Vlarebo.
65. […]
Bij de totstandkoming van de bestreden beslissing heeft verwerende partij alleszins niet alle middelen aangewend, vermits zij nagelaten heeft te motiveren in haar beslissing waarom zij heeft afgeweken van de wettelijke bepalingen opgenomen in het in dit middel vermelde art. 212 en 213 van het Vlarebo, nl.
- waarom beide beroepschriften inzake de eindverklaring rond het bodemsaneringsdo[s]sier MINNE samen in één beslissing werden behandeld, maar daarentegen wel volgens een verschillende kennisgevingsprocedure, ondanks de specifieke bepalingen in art. 212 van Vlarebo dienaangaande en het gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel;
- waarom de verweernota van OVAM dd. 5 oktober 2017 werd meegenomen in overwegingen van de ministeriële beslissing alhoewel die nota niet werd aangeleverd zoals voorgeschreven in artikel 213 van het Vlarebo.
Verwerende partij beschikte bijgevolg niet over deugdelijke gegevens die haar toelaten de bestreden beslissing te nemen (RvS 12 februari 2001, nr. 93.200).
Deze beslissing is dan ook strijdig met het motiveringsbeginsel bij gebrek aan deugdelijke motieven.
66. Gelet op bovenvermelde argumenten toont verzoekster ook duidelijk aan dat door de bestreden beslissingen het gelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel wordt geschonden. Het dossier is niet op een zorgvuldige manier behandeld”.

4.2. De verwerende partij repliceert:

“25. Artikel 2, § 1, 3° van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaalt dat het verzoekschrift een uiteenzetting van de middelen moet bevatten. Onder de uiteenzetting van de middelen wordt verstaan de voldoende duidelijke uiteenzetting van de geschonden rechtsregel en van de wijze waarop die rechtsregel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden.
De verzoekende partij dient bij elk middel een belang te kunnen doen gelden. Middelen die wordt gesteld zonder belang zijn niet ontvankelijk.
26. De verzoekende partij komt in het eerste middel niet verder dan de schending aan te voeren van de artikelen 212 en 213 VLAREBO, maar zet niet uiteen op welke wijze deze schending de bestreden beslissing zou hebben gevitiëerd.
Deze bepalingen omvatten de regeling aan welke personen de ontvankelijk bevonden beroepen dienen te worden medegedeeld (artikel 212

VLAREBO) en de mogelijkheid van deze personen of instanties om een nota met opmerkingen te laten geworden.
De beweerde schending van artikel 212 VLAREBO wordt door de verzoekende partij ingeroepen ten aanzien van de andere beroepsindiener NV Drukkerij Vonksteen, zodat bezwaarlijk kan worden ingezien welk belang de verzoekende partij bij deze grief kan laten gelden.
Wat de schending van artikel 213 VLAREBO betreft betwist de verzoekende partij niet dat OVAM tijdig - al zou het dan zijn per mailbericht - haar nota met opmerkingen aan de verwerende partij heeft bezorgd.
Anders dan de verzoekende partij voorhoudt bepaalt artikel 213 VLAREBO niet dat deze wijze van kennisgeving noodzakelijk tot het weren van deze nota zou moeten lijden, noch dat de verwerende partij hiermee geen rekening meer kon houden. Het middel steunt derhalve op een verkeerde rechtsopvatting.
27. Er kan niet worden ingezien hoe het beweerde gebrek aan de formele vermelding van de behandeling van de twee (overigens schier identieke) administratieve beroepen in één Ministeriële beslissing -die duidelijk de twee beroepen behandeld - (hetgeen door de verzoekende partij niet wordt betwist) een schending van de materiële motiveringsplicht kan uitmaken. In het bestreden besluit wordt melding gemaakt van de twee afzonderlijke administratieve beroepen, de beide beroepen worden behandeld en er wordt afzonderlijk beslist over de twee beroepen. Het administratief dossier doet niets ander blijken.
Indien door de verzoekende partij iets anders zou zijn bedoeld met het middel, kan het niet worden gelezen door de verwerende partij. Het staat nochtans aan de verzoekende partij om haar grieven op concrete, duidelijk en nauwkeurige wijze te ontwikkelen en aan te tonen dat de door haar aangevoerde rechtsregels en beginselen door de bestreden beslissing worden geschonden.
In zoverre ontvankelijk is het eerste middel in elk geval ongegrond”.

4.3. Verzoekster dupliceert:

“1. In tegensteling met wat verwerende partij doet uitschijnen in de antwoordnota, zet verzoekende partij in haar verzoekschrift wel duidelijk uiteen op welke wijze de bestreden beslissing de in het eerste middel aangevoerde artikelen 212 en 213 van het Vlarebo heeft geschonden en hoe dit een schending van de materiële motiveringsplicht uitmaakt.
In de antwoordnota weerlegt verwerende partij bovendien niet de in het verzoekschrift uiteengezette schending van het zorgvuldigheids- en gelijkheidsbeginsel door verwerende partij in de bestreden beslissing.
[…]
4. […]
In tegenstelling met wat verwerende partij laat uitschijnen in de antwoordnota, heeft verzoekende partij wel een belang bij het feit dat het beroepschrift van de tweede beroeper op een andere manier ter kennis werd gesteld dan dit van verzoekende partij teneinde de uiteindelijke uitspraak te kunnen doen omtrent de manifeste onredelijkheid van de bestreden

beslissing. Die vaststelling bevestigt immers de aangeklaagde onzorgvuldige voorbereiding van de bestreden beslissing en de schending van het gelijkheidsbeginsel.
Door de specifieke regelgeving omtrent de behandeling van administratieve beroepen in het Vlaams Reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming wordt door de Vlaamse Regering net een gelijke behandeling beoogd van verschillende beroepschriften.
5. De grief van verzoekende partij inzake de onzorgvuldige en tegelijkertijd misleidende referentie van haar beroepschrift in de briefwisseling naar de betrokken partijen, wordt in de antwoordnota ook niet weerlegd.
[…]
MINNE nv is immers de exploitant van het voormalig tankstation dat gelegen is op max. 100 m van het perceel van verzoekende partij en ca 1 m hoger gelegen dan het perceel van verzoekende partij. De jarenlange exploitatie van het tankstation zonder de wettelijk verplichte milieubeschermingsmaatregelen (periodieke controle tanks en KWS-afscheider voor opvang verontreinigd hemelwater nabij de verdeelpompen en lozingspunten en periodieke oriënterende bodemonderzoeken en buitengebruikstelling tanks en oriënterend bodemonderzoek bij stopzetting exploitatie tankstation) en de lekkende openbare riolering, zijn tot op heden mogelijke bronnen van de in 2008 vastgestelde olieverontreiniging in de afwateringsgracht naast de woning van verzoekende partij, die een drijflaag vormde en dezelfde gele oliesliertjes vertoonde als deze die aangetroffen werden in enkele ‘afperkende’ peilputten van het terrein van MINNE nv.
Gezien het toen en nu nog steeds een raden is naar de bron van de olieverontreiniging en de verspreiding ervan tengevolge van de eerder uitgevoerde en ondertussen uitgevoerde en nog geplande wijzigingen in de waterhuishouding door infrastructuurwerken in de omgeving van het voormalig tankstation en de gemeentelijke vijver en de woning van verzoekende partij in de Donkerweg, is bijkomend (hydrogeologisch) onderzoek nodig en de sanering van de (rest)bodem- en grondwaterverontreiniging met aanduiding van de vervuiler en saneringsplichtige en -aansprakelijke.
6. In de antwoordnota gaat verwerende partij enkel in op de schending van de motiveringsplicht, terwijl in de uiteenzetting van het eerste middel in het verzoekschrift naast de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel (zie hierboven) ook nog de schending van het gelijkheidsbeginsel duidelijk te lezen valt, dit onder de randnrs. 63, 65 en 66, doordat verwerende partij nagelaten heeft om beide beroepen ter kennis te stellen aan dezelfde partijen, zoals trouwens expliciet opgelegd in artikel 212 van het Vlarebo.
In de antwoordnota geeft verwerende partij zelf nog aan dat het om ‘schier identieke’ administratieve beroepen gaat, zodat het voor verzoekende partij en uw Raad dan ook onbegrijpelijk is waarom het beroepschrift van verzoekende partij wel naar BOFAS en MINNE nv werd opgestuurd, maar dit van de tweede beroeper niet […].
Verzoekende partij verwijt verwerende partij dan ook terecht dat zij in de bestreden beslissing niet gemotiveerd heeft waarom beide ontvankelijk bevonden beroepschriften aan verschillende partijen ter kennis werden gesteld en dit in afwijking van het artikel 212 van het Vlarebo en waarom

beide beroepschriften, desondanks de verschillende kennisgevingsprocedure, toch in dezelfde ministeriële beslissing behandeld werden.
Verwerende partij beschikte bijgevolg niet over deugdelijke gegevens die haar toelaten de bestreden beslissing te nemen, dit tengevolge van een onzorgvuldige en ongelijke voorbehandeling van het beroepsdossier van verzoekende partij. Verwerende partij had zich dan ook dienen te onthouden van enige beslissing, totdat de noodzakelijke info dienaangaande werd bekomen".

4.4. In de laatste memorie argumenteert verzoekster:

"Gezien de kennisgeving van de ontvankelijkheidsbeslissing van het beroepschrift aan MINNE NV niet correct verlopen is - al dan niet moedwillig door toedoen van de juridische dienst - werd niet aan alle partijen waarvan verwacht wordt dat ze op basis van artikel 212 Vlarebo worden betrokken bij het nemen van een geïntegreerde eindbeslissing door verwerende partij inzake het beroepschrift tegen een eindverklaring van OVAM zoals bepaald in art. 212 Vlarebo, de kans gegeven om hun standpunt omtrent het beroepschrift van verzoekster mede te delen.
De uitgesloten betrokken partij in de sanering van het tankstation had immers de argumenten van verzoekende partij in haar beroepschrift (deels) kunnen gegrond verklaren, op basis waarvan verwerende partij de bestreden beslissing van OVAM kon vernietigen en OVAM als erkend bodemsaneringsdeskundige alsnog diende na te gaan of tengevolge van de doorgevoerde wijzigingen/aanvullingen tijdens de uitvoering van de bodemsaneringswerken zowel de saneringsdoelstellingen, de saneringsplichtigen en -aansprakelijken en de verdeling van de uiteindelijke kosten van de sanering al dan niet dienden te worden herzien.
In het Bodemdecreet zijn voor dergelijke situaties specifieke bepalingen opgenomen, nl. art. 27 voor gemengde verontreiniging en art. 27*bis* en 27*ter* voor vermengde bodemverontreiniging.
Vermits er in 2006 en 2008 bij de vaststelling van onverklaarbare grondwaterverontreinigingen in de omgeving van het tankstation geen decretaal verplicht OBO beschikbaar was in het kader van de stopzetting van het tankstation in 2005, doet het feit dat er binnen het BBO van 2008 op het openbaar domein geen boringen mochten/konden uitgevoerd worden, vermoeden dat er op openbaar domein met de openbare riolering een verontreiniging (met drijflaag) werd gevonden met tot gevolg dat ook dit perceel zou moeten meegenomen worden in het bodemsaneringsproject en gesaneerd. Door het bodemonderzoek ter hoogte van de pompen op het openbaar domein uit te stellen, kon de verontreiniging/drijflaag zich verplaatsen/verspreiden met de grondwaterstroming mee en/of via de openbare riolering in zuidelijke richting naar de Markt/Donkerweg of opgepompt worden tijdens de saneringswerken in 2010 en was er ook geen sprake meer zijn van een ernstige bedreiging omwille van de aanwezigheid van een drijflaag en geen nieuw bodemonderzoek meer nodig omwille van een ernstige bodemverontreiniging. De aanwezige verontreiniging ter hoogte van de pompen en de lekkende riolering kon dan verwijderd worden

tijdens de grondwerken en bemalingen in het kader van de Dorpskernvernieuwing incl. de aanleg van de gescheiden riolering.
Alleen al op basis van het feit dat het administratief beroep van verzoekende partij niet verliep volgens de wettelijke bepaling in het artikel 212 Vlarebo, met minstens ook een onrechtstreeks nadeel voor verzoekende partij, dient uw Raad - in tegenstelling tot het standpunt van verwerende partij en de heer auditeur - te concluderen dat verwerende partij niet in rechte tot de genomen beslissing kon komen omtrent het complex en omvangrijk dossier.
Waar er op die manier een economisch voordeel is voor de saneringsplichtigen, is er dus een potentieel risico voor de aantasting van bodem- en waterkwaliteit van perceel van verzoekende partij en omwonenden alsook de gezondheid tengevolge van onderstroming van olieverontreiniging met mogelijke aantasting van ondergrondse infrastructuur. Bijgevolg diende verwerende partij de toetsing aan de wettelijke bepalingen, niet alleen te doen om de privaatrechtelijke aangelegenheid te dienen van verzoekende partij, maar ook het algemeen belang door het milieu en in het bijzonder de bodemkwaliteit te beschermen.
Verwerende partij heeft daarenboven ook nagelaten te motiveren in de bestreden beslissing waarom niet aan alle wettelijk verplichte partijen het standpunt gevraagd werd omtrent het ingediende beroepschrift door verzoekende partij.
12. […]
Zoals aangegeven in de memorie van wederantwoord onder randnr. 4 heeft verzoekende partij ook een belang bij het feit dat het beroepschrift van de tweede beroeper op een andere manier ter kennis werd gesteld dan haar eigen beroepschrift. Het ontegensprekelijk feit van een verschillende kennisgevingsprocedure van de twee beroepschriften tegen dezelfde eindverklaring van OVAM, bevestigt immers de in het eerste middel aangeklaagde onzorgvuldige voorbereiding van de bestreden beslissing en de schending van het gelijkheidsbeginsel. Door de specifieke regelgeving omtrent de behandeling van administratieve beroepen in de Vlaamse regelgeving betreffende de bodemsanering en de bodembescherming wordt door de Vlaamse regering in feite beoogd dat verschillende beroepschriften toch op eenzelfde wijze worden ter kennis gesteld van de betrokken partijen. Er is bijgevolg wel degelijk sprake van onbehoorlijk bestuur en een onzorgvuldige behandeling van het administratief beroep.
13. […]
De feitelijke incorrecte gegevens in de bestreden beslissing aangaande de verweernota van OVAM bevestigt nogmaals de in het eerste middel aangeklaagde onzorgvuldige voorbereiding van de bestreden beslissing, waarop verwerende partij in de memorie van antwoord niet op ingegaan is en waarvan de heer auditeur in zijn bespreking van het eerste middel aangeeft niet in te zien waarom een foute vermelding in de bestreden beslissing betreffende de verweernota van OVAM, er alsnog toe zou kunnen leiden dat deze beslissing dient vernietigd te worden”.

Beoordeling

4.5. In zoverre verzoekster de schending aanvoert van de formelemotiveringsplicht, dient opgemerkt te worden dat deze verplichting geen algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is en dat verzoekster niet de schending aanvoert van enige wettelijke bepaling die erin voorziet dat de bestuurlijke beslissing formeel moet worden gemotiveerd.

Het middel in zoverre het de schending aanvoert van de formelemotiveringsplicht, is niet ontvankelijk.

4.6. Verzoekster licht in haar inleidend verzoekschrift niet toe op welke wijze, naar haar oordeel, de bestreden beslissing in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Het middel in zoverre het de schending aanvoert van het gelijkheidsbeginsel, is niet ontvankelijk.

4.7. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

4.8. Verzoekster komt in het inleidend verzoekschrift niet verder dan aan te voeren dat het dossier niet op een zorgvuldige manier is behandeld. Zij laat na daarin uiteen te zetten dat de aangevoerde onzorgvuldige voorbereiding van de bestreden beslissing de verwerende partij heeft belet de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken en bijgevolg met kennis van zaken heeft beslist.

Het middel dat de schending aanvoert van het zorgvuldigheidsbeginsel is onontvankelijk.

Aangenomen dat verzoekster de schending van dit beginsel in de laatste memorie toelicht, is het laattijdig en derhalve niet ontvankelijk.

4.9. Verzoekster die in het inleidend verzoekschrift ook de schending van de artikelen 212 en 213 Vlarebo aanvoert, licht niet toe op welke wijze het bestreden besluit deze bepalingen schendt. Zij beperkt zich in de toelichting van het eerste middel in haar verzoekschrift tot een uiteenzetting van de door haar aangevoerde schending van de materiëlemotiveringsplicht.

Het middel in zoverre het de schending aanvoert van de artikelen 212 en 213 Vlarebo, is niet ontvankelijk.

4.10. De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat voor de beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Bovendien moet de overheid de gegevens die in rechte en in feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen. Een beslissing schendt de materiëlemotiveringsplicht wanneer de motieven waarop ze steunt onjuist of onwettig zijn of de beslissing niet kunnen dragen. Het valt de Raad van State daarbij in principe niet toe het feitenonderzoek over te doen om zich aldus, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van de administratie. Het behoort daarbij wel tot de bevoegdheid van de Raad van State na te gaan of de ingeroepen feiten werkelijk bestaan indien ze worden betwist. Indien wordt geoordeeld dat de beslissing steunt op onbestaande, onvoldoende bewezen feiten, dan is het materiëlemotiveringsbeginsel geschonden.

4.11. Verzoekster komt in haar inleidend verzoekschrift waarin zij naast de grief dat de verwerende partij “nagelaten heeft te motiveren in haar beslissing waarom zij heeft afgeweken van […] art. 212 en 213 van het Vlarebo”, niet verder dan de stelling dat de verwerende partij niet “beschikte […] over

deugdelijke gegevens die haar toelaten de bestreden beslissing te nemen” en te besluiten dat de bestreden beslissing “strijdig [is] met het motiveringsbeginsel bij gebrek aan deugdelijke motieven”.

Zij zet in het inleidend verzoekschrift niet uiteen dat de motieven waarop de bestreden beslissing steunt onjuist of onwettig zijn of de beslissing niet kunnen dragen.

Het middel dat de schending aanvoert van de materiëlemotiveringsplicht is onontvankelijk.

Aangenomen dat verzoekster de schending van de materiëlemotiveringsplicht in de laatste memorie toelicht, is het laattijdig en derhalve niet ontvankelijk.

4.12. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

5.1. Verzoekster voert de schending aan van artikel 155, § 2, van het bodemdecreet, de materiëlemotiveringsplicht, het fairplay-, gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel:

> “69. Gezien in de bestreden ministeriële beslissing […] niets vermeld is omtrent de uitzonderlijk lange behandelingstermijn van de op 7 september ontvankelijk bevonden beroepen, is verzoekende partij het administratief dossier gaan inkijken bij de juridische dienst BJO op 3 januari 2020. In plaats van de voorgeschreven 90 dagen in bovenvermeld artikel van het Bodemdecreet, heeft het ca 800 dagen geduurd vooraleer de bestreden ministeriële beslissing werd genomen.
> […]
> 71. In de begeleidende brief van BJO aan het nieuwe bevoegde kabinet sedert 2 oktober 2019 met gewijzigde bevoegdheden en gevestigd op Martelaarsplein 7 te 1000 Brussel, ontbrak de kennisgeving van het feit dat het hof van beroep op 15 maart 2018 de vordering van verzoekende partij gegrond werd verklaard tot het betalen van een schadevergoeding door het

Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, om verzoekende partij te betalen omwille van de onvolledigheid van het administratief dossier dat door de vervuiler en/of OVAM werd aangebracht in het kader van de behandeling van de beroepen van verzoekende partij nl. haar beroep van 19 november 2008 tegen de conform verklaring van het BBO en haar beroep van 29 oktober 2009 inzake de conform verklaring van het bodemsaneringsproject door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en cultuur, waardoor verwerende partij het administratief beroep van verzoekende partij had moeten gegrond verklaren dan, wel zich had dienen te onthouden van enige beslissing totdat de noodzakelijke info werd aangeleverd.
Doordat de bestreden ministeriële beslissing dd. 13 november 2019 welgeteld één dag na de ontvangst ervan op het nieuwe kabinet van de bevoegde Minister werd ondertekend, kan gesteld worden dat betreden ministeriële beslissing blindelings werd genomen, met andere woorden de minister is zeer onzorgvuldig geweest bij haar uitspraak over de manifeste onredelijkheid van het besluit OVAM van 22 mei 2017, waarbij de OVAM een eindverklaring aflevert conform artikel 68 Bodemdecreet van 26 oktober 2006 op basis van de resultaten van het eindevaluatieonderzoek met als titel 'Minne, Markt 1 te 8920 te Langemark-Poelkapelle en waarbij de OVAM besluit dat de doelstellingen van de bodemsanering werden bereikt en de bodemsaneringswerken kunnen worden beëindigd.
72. Gelet op bovenvermelde argumenten toont verzoekster ook duidelijk aan dat door de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel wordt geschonden. Bij de totstandkoming van de bestreden beslissing heeft verwerende partij nagelaten de nodige info te vergaren inzake de veel te lange beslissingstermijn ca 800 dagen in plaats van de voorziene 90 dagen in het Bodemdecreet voor dergelijke beroepsdossiers en over de reden waarom er geen eindbeslissing werd genomen in de tweede helft van 2018 door het voormalige kabinet, zoals door de BJO geantwoord werd aan verzoekende partij toen ze op 6 november 2017 vroeg naar de termijn waarbinnen een eindbeslissing kon verwacht worden omtrent haar ingediende beroep inzake het bodemsaneringsdossier MINNE
Verwerende partij beschikte bijgevolg niet over deugdelijke gegevens die haar toelaten de bestreden beslissing te nemen (RvS 12 februari 2001, nr. 93.200).
73. Tot de fair play die van een bestuur mag worden verwacht, behoort dat het bestuur open en eerlijk optreedt en de betrokkenen adequaat informeert, wat o.m. inhoudt dat het geen informatie achterhoudt (RvS 3 februari 2017, nr. 237.284). Hier is dat gebeurd. Dat is strijdig met de verplichting tot zorgvuldigheid en fair play die van een overheid in een rechtstaat kan worden verwacht. De minister heeft uiteindelijk ook een beslissing genomen op basis van onvolledige informatie én zonder onderzoek van het dossier. Dat getuigt niet van een zorgvuldige besluitvorming. De ministeriële beslissing over het beroep van verzoekster is dan ook genomen met schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.
74. […]
Bij de totstandkoming van de bestreden beslissing heeft verwerende partij alleszins niet alle middelen aangewend, vermits in haar beslissing niet gemotiveerd is waarom er afgeweken is van de wettelijke bepalingen

opgenomen in art. 155§2 van het Bodemdecreet, nl. waarom de eindbeslissing 10 keer langer geduurd heeft dan voorzien in het bodemdecreet voor dergelijke beroepsdossiers o.a. doordat het voormalig kabinet weigerde om een beslissing te nemen omtrent het ingediende beroep van verzoekende partij.
Deze beslissing is dan ook strijdig met het motiveringsbeginsel bij gebrek aan deugdelijke motieven".

5.2. De verwerende partij repliceert:

"29. De termijn zoals bedoeld in artikel 155 § 2 Bodemdecreet waarbinnen de Minister over het ontvankelijk administratief beroep dient te beslissen betreft een termijn van orde die niet kan leiden tot nietigheid of verlies van bevoegdheid. In geval van bevoegheidsverlies zou de door het administratief beroep bestreden eindverklaring van OVAM definitief worden. De vernietiging van de bestreden beslissing om deze redenen (overschrijden van de redelijke termijn) kan de verzoekende partij derhalve geen voordeel opleveren, zodat het middel niet ontvankelijk is.
Waarom de andere in het middel aangehaalde beginselen worden geschonden kan niet worden gelezen in de uiteenzetting van het middel, terwijl het nochtans aan de verzoekende partij staat om haar grieven op concrete, duidelijk en nauwkeurige wijze te ontwikkelen en aan te tonen dat de door haar aangevoerde beginselen door de bestreden beslissing worden geschonden. Het tweede middel is in zijn geheel niet ontvankelijk".

5.3. Verzoekster benadrukt in haar laatste memorie:

"In het tweede middel wordt echter niet de lange termijn van de bodemsaneringswerken aangeklaagd, maar wel de lange termijn en niet-faire behandeling van het administratief beroep van verzoekende partij door de juridische dienst en door verwerende partij, zodat in het verslag van de auditeur het onderdeel van de bespreking van de lange termijn van de bodemsaneringswerken in relatie tot de termijn die voorzien was in het conform verklaard BSP2009, irrelevant is bij de beoordeling van het tweede middel door uw Raad".

Beoordeling

5.4. In zoverre fair play als een beginsel van behoorlijk bestuur zou dienen te worden beschouwd, veronderstelt een gebrek daaraan alleszins onder meer dat de overheid met opzet zou hebben gepoogd verzoekster in de uitoefening van haar rechten te belemmeren. Het komt aan verzoekster toe om zulks aan te tonen.

Zij toont niet aan dat de verwerende partij met opzet zou hebben gepoogd haar in de uitoefening van haar rechten te belemmeren.

5.5. Verzoekster licht in haar inleidend verzoekschrift niet toe op welke wijze, naar haar oordeel, de bestreden beslissing in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Het middel in zoverre het de schending aanvoert van het gelijkheidsbeginsel, is niet ontvankelijk.

5.6. Artikel 155, § 2, van het bodemdecreet bepaalt dat de Vlaamse regering binnen een termijn van negentig dagen na de verzendingsdatum van de kennisgeving van het ontvankelijk beroep uitspraak doet over het beroep.

De behandelingstermijn voor het bestuurlijke beroep wordt niet gesanctioneerd op de een of de andere wijze in deze bepaling.

5.7. In zoverre verzoekster de schending aanvoert van artikel 155, § 2, van het bodemdecreet omdat het “[i]n plaats van de voorgeschreven 90 dagen […] het ca 800 dagen [heeft] geduurd vooraleer de bestreden ministeriële beslissing werd genomen”, wordt vastgesteld dat verzoekster geen belang heeft bij het middel. Het gegrond bevinden van dit middel(-onderdeel) waarin gewezen wordt op “de uitzonderlijk lange behandelingstermijn”, zou namelijk tot gevolg hebben dat de minister haar bevoegdheid heeft verloren om nog uitspraak te doen over de betwisting over de eindevaluatie van het bodemonderzoek. De om die reden met vernietiging van de bestreden beslissing gesanctioneerde overschrijding van de termijn in artikel 155, § 2, van het bodemdecreet zal verzoekster niet leiden naar een situatie waarin kan of zal worden vastgesteld dat de eindevaluatie niet op een correcte manier werd gedaan.

Het middel dat de schending aanvoert van artikel 155, § 2, van het bodemdecreet is niet ontvankelijk.

5.8. Verzoekster kan er niet van overtuigen dat de bestreden beslissing niet zorgvuldig werd voorbereid en/of de feitelijke en juridische aspecten van het dossier niet deugdelijk zouden zijn onderzocht, door enkel aan te voeren dat de bestreden beslissing “blindelings werd genomen” omdat deze “welgeteld één dag na de ontvangst ervan op het nieuwe kabinet van de bevoegde Minister werd ondertekend” of de verwerende partij “[b]ij de totstandkoming van de bestreden beslissing heeft […] nagelaten de nodige info te vergaren inzake de veel te lange beslissingstermijn ca 800 dagen in plaats van de voorziene 90 dagen in het Bodemdecreet […] en over de reden waarom er geen eindbeslissing werd genomen in de tweede helft van 2018 door het voormalige kabinet”.

5.9. Verzoekster komt in haar inleidend verzoekschrift niet verder dan de stelling dat de verwerende partij niet “beschikte […] over deugdelijke gegevens die haar toelaten de bestreden beslissing te nemen”, in de bestreden beslissing “niet gemotiveerd is waarom er afgeweken is van de wettelijke bepalingen opgenomen in art. 155 § 2 van het Bodemdecreet, nl. waarom de eindbeslissing 10 keer langer geduurd heeft dan voorzien in het bodemdecreet” en te besluiten dat de bestreden beslissing “strijdig [is] met het motiveringsbeginsel bij gebrek aan deugdelijke motieven”.

Zij zet in het inleidend verzoekschrift niet uiteen dat de motieven waarop de bestreden beslissing steunt onjuist of onwettig zijn of de beslissing niet kunnen dragen.

Het middel dat de schending aanvoert van de materiëlemotiveringsplicht is onontvankelijk.

5.10. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

6.1. Verzoekster voert de schending aan van de artikelen 62, 63 en 64 van het bodemdecreet, de artikelen 97, 98, 99, 100 en 102 Vlarebo, "de standaardprocedure 'bodemsaneringswerken, eindevaluatieonderzoek en nazorg'", de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel:

> "Bovenstaande bepalingen in het Bodemdecreet en in het Vlarebo weerleggen bijgevolg de repliek van verwerende partij in de bestreden ministeriële beslissing - geïnspireerd door de verweernota van OVAM - dat een door OVAM conform verklaard bodemsaneringsproject aan het Bodemdecreet als definitief te beschouwen zou zijn éénmaal dit bevestigd wordt na een administratief beroep bij de minister en een verzoek tot vernietiging van de ministeriële beslissing bij de Raad van State werd verworpen.
> 77. In de bestreden ministeriële beslissing wordt dan ook onterecht enkel ingegaan op de grief van verzoekende partij betreffende de veel te lange uitvoeringstermijn van de bodemsaneringswerken 'Uit de bestreden eindverklaring […] is in elk geval één ding af te leiden: de voorziene timing in het BSP 2009 voor de bodemsaneringswerken met een factor 4 overschreden, nl. 8 jaar in plaats van 2 jaar.'
> Hierbij stelt verwerende partij evenwel louter 'dat de voorziene timing in het bodemsaneringsproject richtinggevend is en niet bindend en een eventuele overschrijding van de termijn niet gesanctioneerd wordt en geen toelichting in de eindverklaring vereist. Dat dit geen argument is om de bestreden OVAM-beslissing op te heffen, dat het realiseren van een vuilvrachtverwijdering en betere bodemkwaliteit door een bodemsanering voorrang krijgt op het strikt afronden van een bepaalde vooropgestelde termijn.'
> Deze argumentatie in de bestreden ministeriële beslissing - opnieuw geïnspireerd door de verweernota van OVAM - is wel heel kort door de bocht. De door verzoekende partij expliciet gemelde afwijking inzake termijn van uitvoering in het beroepschrift, werd door verwerende partij noch door OVAM afgetoetst aan de hierboven vermelde artikels van het Bodemdecreet en het Vlarebo en de toepasselijke standaardprocedure 'Bodemsaneringswerken, Eindevaluatieonderzoek en nazorg' (vastgesteld bij ministerieel besluit) met hierin specifieke bepalingen betreffende wijzigingen/aanvullingen van het bodemsaneringsproject tijdens de uitvoering van de bodemsaneringswerken, waarbij zowel de opdrachtgever van de bodemsaneringswerken, als de bodemsaneringsdeskundige en de OVAM een specifieke rol wordt toegekend en waarbij een onderscheid dient gemaakt te worden wordt tussen een kleine of grote wijziging of een voorstel tot het opstellen van een nieuw bodemsaneringsproject.

78. In de in het conformiteitsattest […], de eindverklaring […], het beroepschrift […] en bestreden ministeriële beslissing […] vermelde standaardprocedure 'Bodemsaneringswerken, Eindevaluatieonderzoek en Nazorg', is een specifiek hoofdstuk gewijd inzake 'Wijziging van de bodemsaneringswerken' […] met wat te verstaan is onder de grote en kleine wijziging en waarbij aangegeven is dat de bodemsaneringsdeskundige zich met de nodige voorzichtigheid dient uit te spreken met daaraan gekoppeld de gepaste acties naar de OVAM toe te ondernemen. Bij de wijziging in uitvoering van de saneringstechniek wordt een onderscheid gemaakt tussen wijziging van de uitvoeringsmodaliteiten en wijzigingen ten opzichte van de aannames in het bodemsaneringsproject. Veranderingen in de geraamde hoeveelheden, termijnen, oppervlakken die van dezelfde grootte-orde zijn als deze geraamd in het bodemsaneringsproject, worden beschouwd als een kleine wijziging. Veranderingen die een andere grootte-orde impliceren worden beschouwd als een grote wijziging.
Gezien de uitvoeringstermijn van de bodemsaneringswerken binnen het conform verklaard BSO 2009 waarop de bestreden eindverklaring van OVAM betrekking heeft, uiteindelijk met een factor 4 werd overschreden - tengevolge van de verandering van saneringstechnieken bij de bodemsaneringswerken welke uitvoerig werden aangeklaagd in het beroepschrift van verzoekster met tal van bijlagen […], maar waar OVAM noch minister op ingegaan zijn - is er minstens sprake van een kleine wijziging.
In het eindevaluatieonderzoek heeft de bodemsaneringsdeskundige de afwijking inzake de voorziene termijn in het BSP niet vermeld en gemotiveerd en werd in de bestreden eindverklaring door OVAM er ook geen akte van genomen conform art. 63§1 Bodemdecreet en art. 98 Vlarebo.
In het tweede tussentijds rapport van 5 april 2015 werd door de bodemsaneringsdeskundige zeer beknopt iets opgenomen betreffende de bijkomende ontgraving ter hoogte van garages achteraan en gesteld dat dit een kleine wijziging betreft […].
In de eindverklaring van OVAM werd van deze kleine wijziging evenwel geen akte genomen conform art. 63§1 van het Bodemdecreet en art. 98 van het Vlarebo en in de bestreden ministeriële beslissing geen motivatie opgenomen omtrent deze kwestie.
Gezien de bijkomende ontgraving ter hoogte van de garages een verdubbeling inhield van de uit te graven grond en de op te breken oppervlakte zich binnen een gebouw (garages) bevindt en dus te beschouwen als een ingreep met hinder voor de betrokkenen, diende deze uitbreiding in feite zelfs beschouwd als een grote wijziging met voorafgaand de uitvoering van de werken een goedkeuring van OVAM conform artikel 63§2 Bodemdecreet en art. 98 Vlarebo. In het administratief dossier bij de juridische dient BJO werd geen goedkeuringsbeslissing van OVAM teruggevonden, louter een brief dd. 5 juni 2015 betreffende vraag tot bijkomende informatie […].
79. Op de grief van verzoekende partij in haar beroepschrift dat de bodemsaneringswerken niet uitgevoerd werden zoals voorzien in het bodemsaneringsproject en de wijzigingen/aanvullingen dienden behandeld

conform art. 62 en 63 van het Bodemdecreet wordt in de ministeriële beslissing louter gesteld dat de conform verklaring van het bodemsaneringsproject niet meer kan betwist worden en dat de argumenten van beroepers met betrekking tot het bodemsaneringsproject als gevolg niet relevant zouden zijn.
In het beroepschrift werd nochtans expliciet en uitvoerig verwezen naar art. 62 en 63 van het Bodemdecreet betreffende het aanvullend veldwerk in 2009 met de vaststelling van een bijkomende restverontreiniging boven de bodemsaneringsnorm ter hoogte van de oude tanks aan de straatzijde, waarvan de resultaten ontbreken in het eindevaluatieonderzoek en eindverklaring maar opgenomen werden in een aparte rapport in 2011 (BBO 2011), opgesteld door de zelfde erkend bodemsaneringsdeskundige als van het BBO 2008 en BSP 2009 en betreffende het aanvullend veldwerk in 2010-2011 ter hoogte van de onbekende tank op ander te saneren perceel binnen het BSP 2009, waarvan de resultaten ook ontbreken in het eindevaluatieonderzoek en de eindverklaring , maar opgenomen werden in nog een ander rapport in 2011 (calamiteitendossier 2011), opgesteld door een andere erkend bodemsaneringsdeskundige als van het BBO 2008, BSP 2009 en BBO 2011.
Enkel de nieuw vastgestelde (rest)verontreiniging achteraan het terrein boven de bodemsaneringsnorm in 2014 met bijkomende ontgraving werd opgenomen in een tussentijdsrapport, maar zonder aktename of goedkeuring ervan in de eindverklaring van OVAM.
80. […]
Bij de totstandkoming van de bestreden beslissing heeft verwerende partij alleszins niet alle middelen aangewend, vermits in haar beslissing niet gemotiveerd is waarom er afgeweken is van de wettelijke bepalingen opgenomen in art. 62-64 van het Bodemdecreet en van art. 97-100 en 102, nl. waarom in de eindverklaring geen beschrijving werd opgenomen van de aanvullingen/wijzigingen ten opzichte van het conform verklaard bodemsaneringsproject met de motivatie ervan en de evaluatie ervan door OVAM.
81. Verzoekende partij gaf in haar beroepschrift trouwens aan dat de bestreden eindverklaring van OVAM sterk afweek van deze van andere gelijkaardige projecten. Verwerende partij heeft zich blindelings vertrouwd op de verweernota van OVAM, in plaats van na te gaan wat de reden is dat in andere eindverklaringen wel meer informatie werd opgenomen betreffende de uiteindelijk uitgevoerde saneringswerken in vergelijking met de voorziene in het conform verklaard bodemsaneringsproject.
De ministeriële beslissing over het beroep van verzoekster is genomen met schending van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. De beslissing van de minister bevat immers geen eigen motieven. De minister heeft zich beperkt tot het overnemen van de argumentatie van de verweernota van OVAM, zonder een eigen beoordeling te maken van het dossier. Al na één dag op het kabinet heeft de minister de bestreden beslissing genomen. Dat getuigt van weinig zorgvuldigheid en toont aan dat de minister het dossier niet zelf heeft beoordeeld. De motivering wordt er door aangetast. Het beroep is niet zorgvuldig behandeld.
Deze beslissing is dan ook strijdig met het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

6.2. De verwerende partij antwoordt:

"31. Opnieuw dient ter weerlegging van het middel te worden gewezen op de stelplicht in hoofde van de verzoekende partij.
Indien de verzoekende partij meent dat het middel inhoudt dat op grond van de erin genoemde bepalingen en beginselen geen eindverklaring kon worden afgeleverd door OVAM, mist het pertinentie. De eindverklaring heeft tot doel na te gaan of de bodemsaneringswerken het verhoopte resultaat hebben in de zin van het bodemdecreet en/of er verdere maatregelen noodzakelijk zijn. De eindverklaring heeft niet tot doel om het proces van de bodemsaneringswerken te maken noch verplicht het tot een rigoureus nazicht van de strikte naleving van het bodemsaneringsproject dat eerder is conform verklaard.
De verzoekende partij betwist dit als zodanig niet, maar blijft haar grieven waarover reeds eerder definitief werd beslist naar aanleiding van de conformverklaring van het BSP vruchteloos herhalen. Het middel is ook in dit opzicht onontvankelijk".

6.3. Verzoekster wederantwoordt:

"15. Verzoekende partij geeft vooreerst in dit middel aan dat het verhoopte resultaat van het conform verklaarde bodemsaneringsproject uiteindelijk pas na 8 jaar werd gehaald in plaats van de voorziene 2 jaar en dit na meerdere wijzigingen/extra maatregelen ten opzichte van het conform verklaarde bodemsaneringsproject BSP 2009 MINNE en dat deze niet vermeld werden in de eindverklaring en afgetoetst aan de toepasselijke regelgeving.
16. In het feitenrelaas van het verzoekschrift kan uw Raad lezen dat verzoekende partij die termijnverlenging en noodzakelijke wijzigingen/aanvullingen aan het bodemsaneringsproject in feite voorspeld had op het moment van de conform verklaring van het bodemsaneringsproject Minne nv, tengevolge van het ontbreken van de relevante info en OVAM en dat verwerende partij zich toen had moeten onthouden van conform verklaring totdat de noodzakelijke info werd aangeleverd.
In het feitenrelaas van het verzoekschrift kan uw Raad eveneens lezen dat de verandering van saneringstechnieken tijdens de bodemsaneringswerken met een serieuze termijnverlenging en grotere ontgraving tot gevolg, uitvoerig werden aangeklaagd in het beroepschrift van verzoekster tegen de eindverklaring met verwijzing naar de te volgen specifieke richtlijnen bij wijzigingen/aanvullingen tijdens bodemsaneringswerken, maar dat OVAM in de verweernota noch de minister in de bestreden beslissing hierop ingegaan zijn.
17. Verzoekende partij verwijt verwerende partij onder randnr. 78 van het derde middel duidelijk en concreet dat zij - net als OVAM in haar eindverklaring en haar verweernota - nagelaten heeft in te gaan op de grief uit het beroepschrift van verzoekende partij dat de bodemsaneringswerken

niet uitgevoerd werden zoals voorzien in het bodemsaneringsproject en dat de doorgevoerde wijzigingen/aanvullingen ten aanzien van het bodemsaneringsproject niet behandeld werden in de bestreden eindverklaring conform art. 62 en 63 van het Bodemdecreet. In de bestreden ministeriële beslissing werd louter gesteld dat de conform verklaring van het bodemsaneringsproject niet meer kan betwist worden en dat de argumenten van beroepers met betrekking tot het bodemsaneringsproject als gevolg niet relevant zouden zijn.

18. Verzoekende partij betwist in haar beroepschrift en in het derde middel van haar verzoekschrift niet de conform verklaring van het bodemsaneringsproject zoals verwerende partij in de bestreden beslissing en haar antwoordnota doet uitschijnen, maar wel het feit dat de betrokken partijen bij de uitvoering van de bodemsaneringswerken afgeweken hebben van de technieken/maatregelen zoals beschreven in het bodemsaneringsproject en van de voorwaarden bepaald in het conformiteitsattest om de vooropgestelde doelstellingen van de bodemsanering te bereiken. Zij verwijt verwerende partij ook dat deze wijzigingen niet vermeld en gemotiveerd werden in de eindverklaring conform de in het derde middel vermelde bepalingen van het Bodemdecreet en Vlarebo en de Standaardprocedure 'Bodemsaneringswerken, Eindevaluatieonderzoek en Nazorg'.

19. Verzoekende partij verwijt verwerende partij in het derde middel duidelijk dat ze in het kader van een zorgvuldige en gemotiveerde beslissing nagelaten heeft na te gaan of de in het beroepschrift vermelde wijzigingen/aanvullingen (termijnen, hoeveelheden) ten aanzien van het goedgekeurde bodemsaneringsproject al dan niet behandeld werden volgens de specifieke bepalingen opgenomen in de bodemregelgeving voor de kleine en grote wijzigingen van het conform verklaarde bodemsaneringsproject tijdens de eigenlijke uitvoering van de bodemsaneringswerken. Die specifieke bepalingen werd expliciet vermeld in het beroepschrift.

In het verzoekschrift onder de randnrs 77, 78 en 79 is duidelijk te lezen dat verzoekende partij niet verwacht van verwerende partij dat die een rigoureus nazicht doet van de strikte naleving van het eerder conform verklaarde bodemsaneringproject, maar wel dat OVAM en de verwerende partij de in het beroepschrift vermelde afwijkingen tijdens het proces van de bodemsaneringswerken (nl. de overschrijding van de voorziene uitvoeringstermijn met een factor 4 tengevole van de verandering van saneringstechnieken en de verdubbeling van de hoeveelheid uit te graven grond en op te breken oppervlakte binnen een gebouw door de extra ontgraving ter hoogte van ondergrondse tanks met diesel en benzine aan de garages achteraan met extra hinder voor de betrokkenen) diende af te toeten aan de in het derde middel vermelde bepalingen van het Bodemdecreet en Vlarebo. Deze bepalingen geven immers aan in welke gevallen de afwijkende uitvoering van de bodemsaneringswerken ten opzichte van het eerder conform verklaarde bodemsaneringsproject via een melding kan of via een aanvraag van een kleine of grote wijziging of aanvulling dient te gebeuren of alsnog een nieuw bodemsaneringsproject dient opgesteld. In randnr. 78 en 79 van het verzoekschrift wordt concreet toegelicht dat de afwijking inzake termijn en hoeveelheid af te graven grond respectievelijk

minstens een kleine en grote wijziging betreffen, die evenwel niet vermeld werden en goedgekeurd in de eindverklaring van OVAM conform de bepalingen in art. 62 en 63 van het Bodemdecreet.
Bijgevolg heeft verwerende partij bij de totstandkoming van de bestreden beslissing alleszins niet alle middelen aangewend, vermits in haar beslissing niet gemotiveerd is waarom er afgeweken is van de wettelijke bepalingen opgenomen in art. 62-64 van het Bodemdecreet en van art. 97-100 en 102 Vlarebo, nl. waarom in de eindverklaring geen beschrijving werd opgenomen van de aanvullingen/wijzigingen ten opzichte van het conform verklaard bodemsaneringsproject met de motivatie ervan en de evaluatie ervan door OVAM. De minister heeft zich beperkt tot het overnemen van de argumentatie van de verweernota van OVAM, zonder eigen motieven gezien de bestreden beslissing al genomen werd één dag na ontvangst op het kabinet.
20. Verzoekende partij verwijt verwerende partij in het derde middel onder randnr. 81 tenslotte dat zij ook onzorgvuldig geweest is en blindelings vertrouwd heeft op de verweernota van OVAM, in plaats van zelf na te gaan wat de reden is dat in andere eindverklaringen wel meer informatie werd opgenomen betreffende de uiteindelijk uitgevoerde bodemsaneringswerken in vergelijking met de voorziene in het conform verklaard bodemsaneringsproject. Verzoekende partij gaf in haar beroepschrift nochtans aan dat de bestreden eindverklaring van OVAM sterk afweek van deze van andere gelijkaardige projecten".

6.4. In de laatste memorie stelt verzoekster:

"25. Zoals expliciet vermeld in het verzoekschrift en nogmaals samengevat in de memorie van wederantwoord, en ook te lezen in het verslag van de auditeur, zijn er naast de wettelijke bepalingen in het Bodemdecreet omtrent het eindevaluatie-onderzoek en de eindverklaring (art. 67 en 68) ook wettelijke bepalingen in het Bodemdecreet die dienen gerespecteerd te worden tijdens de uitvoering van de bodemsaneringswerken (art. 63 en 64) en zelfs ook meerdere bepalingen in het Vlarebo (art. 97-102).
De bepalingen zijn te respecteren door de opdrachtgever van het bodemsaneringsproject, de bodemsaneringsdeskundige onder wiens leiding de bodemsaneringswerken worden uitgevoerd en door de OVAM wanneer tijdens de uitvoering van de bodemsaneringswerken vastgesteld wordt dat de maatregelen die voorzien waren in het bodemsaneringsproject en de opgenomen voorwaarden in het conformiteitsattest niet kunnen leiden tot de beoogde resultaten van het conform verklaard bodemsaneringsproject en dat die maatregelen/voorwaarden bijgevolg dienen aangepast te worden.
Deze bepalingen zijn opgenomen in de afdeling III Bodemsaneringswerken van het Bodemdecreet, welke voorafgaat aan de afdeling IV Eindevaluatie-onderzoek en Eindverklaring en ook in de standaardprocedure 'Bodemsaneringswerken, Eindevaluatie-onderzoek en Nazorg', die zelfs expliciet vermeld werd als voorwaarde in het conformiteitsattest van het BSP 2009 […] dat door verwerende partij bevestigd werd na het administratief beroep en door uw Raad na de

ongegrond verklaring van het verzoekschrift tot vernietiging van de conform verklaring van het bodemsaneringsproject.
26. […]
Teneinde te voldoen aan de voorwaarden opgenomen in art. 62, 63 en 64 Bodemdecreet, had verwerende partij minstens moeten nagaan in het administratief dossier of er een melding en evaluatie gebeurde van de afwijkingen /wijzigingen (monitoring in plaats van pump & treat) en een bijkomende ontgraving van een (rest)verontreiniging ten aanzien van het conform verklaard bodemsaneringsproject in de tussentijdse rapporten en het eindevaluatie-onderzoek van de erkend bodemsaneringsdeskundigen, vooraleer een beslissing te nemen aangaande de al dan niet terechte toekenning van een eindverklaring van de bodemsaneringswerken conform het Bodemdecreet en het Vlarebo.
27. Het arrest 222.503 van uw Raad waarnaar de auditeur verwijst in zijn verslag, heeft betrekking op een beroep van een saneringsplichtige die tijdens de bodemsaneringswerken op de hoogte werd gesteld van de schriftelijke opmerkingen van OVAM omtrent een tussentijdse verslag van de bodemsaneringsdeskundige waarin OVAM stelt akkoord te kunnen gaan met een wijziging van saneringstechniek (nl. van pump & treat) naar de monitoring, op voorwaarde dat uit de monitoring blijkt dat verontreiniging zich niet verder verspreid. In het andere geval stelt OVAM dat er een nieuw bodemsaneringsproject dient opgesteld voor de nieuwe actieve saneringsvariant (een bijkomende ontgraving van restverontreiniging) om alsnog het vooropgesteld saneringsdoel uit het bodemsaneringsproject te halen.
Uit het feitenrelaas in het verzoekschrift onder randnr 50 is duidelijk dat verzoekende partij pas inzage kreeg van het volledige administratief dossier incl. de tussentijdse rapporten en correspondentie met OVAM, nadat OVAM de eindverklaring reeds had toegekend, alhoewel verzoekende partij reeds eind 2014 en in mei 2015 bij OVAM het ontgravingsrapport en andere tussentijdse rapporten opgevraagd had, gezien de saneringswerken reeds 5 jaar duurden terwijl in het bodemsaneringsproject daarentegen slechts een periode van 2 jaar voorzien was.
Onder die specifieke afdeling III Bodemsaneringswerken is er immers ook een specifiek artikel 65 betreffende de mogelijkheid om tijdens de uitvoering van de bodemsaneringswerken een beroep in te dienen tegen een beslissing van OVAM die een kleine of grote wijziging of aanvulling van het bodemsaneringsproject vraagt vooraleer te kunnen overgaan tot de indiening van een eindevaluatie-onderzoek bij OVAM en een eindverklaring van OVAM omtrent de uitgevoerde bodemsaneringswerken.
Verzoekende partij werd de mogelijkheid ontzegd om voorafgaand aan het eindevaluatieonderzoek en de eindverklaring een beroep in te dienen tegen de schending van de artikelen 63 en 64 Bodemdecreet betreffende de wijzigingen/aanvullingen ten aanzien van het conform verklaard bodemsaneringsproject die ze uiteindelijk pas ter inzage kreeg op het einde van de bodemsaneringswerken via het eindevaluatieonderzoek, waarin doorverwezen werd naar de tussentijdse rapporten, maar die niet als bijlage gevoegd werden aan het eindevaluatie-onderzoek. Zoals verkeerdelijk te

lezen in het verslag van de heer auditeur was verzoekende partij dan ook aangewezen om een beroep in te dienen in de daarop volgende stap van de bodemsanering, nl. op het moment van de beslissing van OVAM aangaande het eindevaluatieonderzoek.
[…]
29. Zoals aangegeven door verzoekende partij in haar inleidend verzoekschrift en zoals verwerende partij in haar memorie van antwoord zelf nog benadrukt, dient verwerende partij in deze kwestie te oordelen of OVAM, als bodemsaneringsdeskundige, voorafgaand haar beslissing omtrent het eindevaluatie-onderzoek al dan niet de bepalingen aangaande de voorafgaande stappen in de procedure van de bodemsanering gevolgd heeft zoals voorgeschreven in het Bodemdecreet en het Vlarebo met als doel een zorgvuldige, gelijke behandeling van bodemsaneringsdossiers voor gelijkaardige projecten. Verwerende partij is blindelings voortgegaan op de verweernota van OVAM, in plaats van na te gaan wat de reden is dat in andere eindverklaringen wel meer informatie werd opgenomen betreffende de uiteindelijk uitgevoerde saneringswerken in vergelijking met deze die werden goedgekeurd in het conform verklaard bodemsaneringsproject.
De ministeriële beslissing over het beroep van verzoekster is bijgevolg genomen met schending van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. De minister heeft zich beperkt tot het overnemen van de argumentatie van de verweernota van OVAM, zonder een eigen beoordeling te maken van het dossier. Al na één dag op het kabinet heeft de minister de bestreden beslissing genomen. Dat getuigt van weinig zorgvuldigheid en toont aan dat de minister het dossier niet zelf heeft beoordeeld. De motivering wordt er door aangetast. Het beroep is niet zorgvuldig behandeld".

Beoordeling

6.5. Verzoekster geeft in de aanhef van het middel een opsomming van de bepalingen van het bodemdecreet en Vlarebo om vervolgens in haar toelichting van het middel te volstaan met haar stelling dat deze bepalingen de door de verweernota van de OVAM geïnspireerde repliek van de verwerende partij in de bestreden beslissing weerleggen dat een door de OVAM conformverklaard bodemsaneringsproject als definitief te beschouwen zou zijn wanneer dit bevestigd wordt na een administratief beroep bij de minister en de verwerping door de Raad van State van het beroep tegen de beslissing van de minister.

Verzoekster laat bijgevolg na om op een voldoende duidelijke en precieze wijze aan te geven dat en hoe de bestreden beslissing elk van deze aangevoerde bepalingen schendt.

Het komt de Raad van State niet toe om in de plaats van verzoekster het verzoekschrift op dat punt te vervolledigen door te veronderstellen wat de juiste bedoelingen van verzoekster kunnen zijn.

Het middel dat de schending aanvoert van de artikelen 62, 63 en 64 van het bodemdecreet en de artikelen 97, 98, 99, 100 en 102 Vlarebo is niet ontvankelijk.

6.6. Verzoekster voert de schending aan van de "standaardprocedure 'Bodemsaneringswerken, Eindevaluatieonderzoek en nazorg' (vastgesteld bij ministerieel besluit)" zonder toe te lichten op welke wijze de bestreden beslissing *in concreto* deze standaardprocedure voor het eindevaluatieonderzoek, zoals voorzien in artikel 67 van het bodemdecreet, schendt.

Het middel dat de schending aanvoert van deze standaardprocedure is in elk geval onontvankelijk.

6.7. De bestreden beslissing besluit dat de beroepers, onder meer verzoekster, "niet aantonen dat de doelstelling van de bodemsanering conform artikel 67 Bodemdecreet […] niet werd bereikt en aldus de eindverklaring niet mocht afgeleverd worden door de OVAM; dat de beslissing van de OVAM […] waarbij de OVAM besluit dat de doelstellingen van de bodemsanering werden bereikt en de bodemsaneringswerken kunnen worden beëindigd, aldus niet kennelijk onredelijk is".

6.8. Uit de artikelen 62 tot en met 68 van het bodemdecreet met betrekking tot de bodemsaneringswerken, eindevaluatieonderzoek en eindverklaring volgt dat de doelstellingen van het bodemsaneringsproject en met name de resultaten vastgelegd in het conformiteitsattest ervan moeten zijn bereikt opdat de bodemsaneringswerken zouden kunnen worden beëindigd en de OVAM desbetreffend een eindverklaring zou kunnen afleveren.

De eindverklaring als bedoeld in artikel 68 van het bodemdecreet is derhalve zuiver resultaatgericht.

6.9. Het middel dat de schending aanvoert van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel die verband houdt met een kleine of grote wijziging bij de uitgevoerde bodemsaneringswerken en het gebrek aan motieven in de bestreden beslissing met betrekking tot die wijzigingen, maar de aangehaalde conclusie van de bestreden beslissing onbesproken laat, laat staan betwist, is niet ontvankelijk.

Verzoekster laat immers na de Raad van State ervan te overtuigen dat de nietigverklaring van de bestreden beslissing om de in het middel(-onderdeel) aangevoerde grieven, haar voordeel zal bieden.

6.10. Het derde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Carlo Adams**