

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

nr. 255.206 van 7 december 2022

in de zaak A. 237.772/X-18.279

- In zake:
1. de BELGISCHE STAAT,
vertegenwoordigd door de staatssecretaris
voor Asiel en Migratie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Guan Schaiko en Marie Boomert
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen
 2. het Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers
(FEDASIL)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Alain Detheux en Shaheda Ishaque
kantoor houdend te 1060 Brussel
Amazonestraat 37
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE JABBEKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Meindert Gees en Hanna Biebauw
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 28 november 2022, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “het besluit van de gemeente Jabbeke van 19 november 2022 houdende het verbod voor een periode van drie maanden ‘om noodopvangplaatsen te organiseren op de voormalige site van de Civiele Bescherming (Parkweg 1 te 8490 Jabbeke) tot wanneer er duidelijkheid is omtrent de impact van PFAS-problematiek ter plaatse,

deze ter plaatse is weggewerkt of dat er in ieder geval afdoende en controleerbare garanties voorhanden zijn waaruit blijkt dat de gezondheid van de betrokken personen en de prioritaire groep met gezinnen met kinderen niet onnodig in gevaar wordt gebracht en op een afdoende wijze in het licht van deze problematiek kan worden gegarandeerd”’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 december 2022 om 14.00 uur.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Guan Schaiko en Marie Boomert, die verschijnen voor de eerste verzoekende partij, advocaat Shaheda Ishaque, die verschijnt voor tweede verzoekende partij, en advocaten Meindert Gees en Hanna Biebauw, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en regelgeving

3.1. Overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van de wet van 12 januari 2007 ‘betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën vreemdelingen’ (hierna: de opvangwet) heeft elke asielzoeker “recht op een

opvang die hem in staat moet stellen om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.” Luidens diezelfde bepaling wordt onder “opvang” onder meer de materiële hulp verstaan die in artikel 2, 6°, van de opvangwet wordt gedefinieerd als “de hulp die verleend wordt door het Agentschap of de partner binnen een opvangstructuur en die met name bestaat uit huisvesting, voedsel, kleding, medische, maatschappelijke en psychologische begeleiding en de toekenning van een dagvergoeding. Zij omvat eveneens de toegang tot juridische bijstand, de toegang tot diensten als tolkdiensten of opleidingen, evenals de toegang tot een programma voor vrijwillige terugkeer”.

Artikel 56, § 1, eerste lid, van de opvangwet bepaalt dat de tweede verzoekende partij “onder meer de taak [heeft] om de organisatie, het beheer en de kwaliteitscontrole van de materiële hulp, toegekend aan de begunstigden van de opvang, te verzekeren”. Overeenkomstig de tweede paragraaf, punt 1°, van dit artikel behoort tot de bevoegdheid van de tweede verzoekende partij: “de toekenning van de materiële hulp aan de begunstigden van de opvang in de collectieve opvangstructuren die het beheert”.

Overeenkomstig artikel 18 van de opvangwet “kan de begunstigde van de opvang, wanneer de normaal beschikbare opvangcapaciteit tijdelijk uitgeput is, in geval van sterk verhoogde instroom van asielzoekers gehuisvest worden in een noodopvangstructuur”. Het verblijf in een dergelijke structuur kan slechts voor een zo kort mogelijke redelijke termijn en de fundamentele noden van de begunstigde van de opvang worden voorzien in functie van de evaluatie van de specifieke noden. Deze laatste omvatten de volledige bijstand die nodig is, en onder meer voedsel, huisvesting, toegang tot een sanitaire uitrusting en de medische begeleiding zoals beschreven in de artikelen 23 tot 29 van de opvangwet.

3.2. Uit voorzorg heeft het Vlaamse Gewest de verschillende sites met een risico op PFAS-vervuiling in kaart gebracht. Voor de sites die op de PFAS-kaart in rood zijn aangeduid, gelden specifieke *no regret*-maatregelen. Voor

de in groen aangeduide sites tonen de onderzoeksresultaten aan dat geen maatregelen noodzakelijk zijn. Sites die in geel zijn aangeduid, kennen een risico op aanwezigheid van PFAS-vervuiling. Zolang er niet voldoende meetresultaten beschikbaar zijn om te besluiten tot het al dan niet invoeren van definitieve maatregelen, blijft de zone uit voorzichtigheid gemarkeerd in geel, met voorlopige *no regret*-maatregelen. Deze maatregelen gaan uit van het voorzorgsprincipe en werden door het agentschap Zorg en Gezondheid (hierna: AZG) in de loop van 2021 uitgevaardigd naar aanleiding van de bezorgdheden omtrent de aanwezigheid van PFAS op verschillende sites in het Vlaamse Gewest. Zij gelden in afwachting van meer gegevens over de reële grond- en grondwaterbelasting door PFAS op de betreffende terreinen op basis van metingen door OVAM en houden het volgende in:

“- kinderen niet laten spelen op het onverharde terrein van de betrokken site;

- het verharde terrein op de site wekelijks nat kuisen.

In een zone van 100m (te rekenen vanaf de perceelsgrens) rond de site van het brandweeroefenterrein of de site van een zware industriële brand:

- meest kwetsbare bevolking (kinderen < 12 jaar, immuungecompromiteerde personen, zwangere vrouwen, vrouwen die borstvoeding geven, of wensen zwanger te worden): geen zelf-geteelde groenten consumeren;
- algemene bevolking: zelf-geteelde groenten met mate consumeren, mits een goede mix met gekochte groenten. Steeds goed wassen voor consumptie;
- geen zelf-geteeld kleinvee consumeren;
- geen grondwater als drinkwater (consumptie) gebruiken;
- grondwater uit ondiepe putten niet gebruiken om de moestuin te irrigeren;
- grondwater uit ondiepe putten niet gebruiken om het zwembad te vullen;
- compost samengesteld met materiaal uit eigen tuin niet gebruiken;
- goede hygiëne toepassen:
 - voor uzelf: handen wassen, zeker voor de maaltijd;
 - in de binnen-omgeving: kuisen met nat.
- verstuiwing van braakliggende grond zo veel als mogelijk vermijden;
- geen eigen geteelde eieren consumeren.

In heel Vlaanderen:

- gezonde voeding is voor iedereen belangrijk: cf. de aanbevelingen in de voedingsdriehoek. Gebruik daarbij een mix van voeding van verschillende bronnen.”

De voormalige site van de civiele bescherming aan de Parkweg 1 te Jabbeke is op de PFAS-kaart in het geel aangeduid.

3.3. Met een brief van 19 juni 2021 wijst het AZG onder meer de burgemeester van Jabbeke op de vereiste tot toepassing van *no regret*-maatregelen om de risico's voor de volksgezondheid te beperken, en dit in het kader van een sterk vermoeden van PFAS-bodemverontreiniging op brandweeroefenterreinen en terreinen van zware industriële branden waar gebruik gemaakt werd van PFAS-houdend blusschuim.

3.4. Met een brief van 1 juli 2021 van de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing wordt onder meer de burgemeester van de gemeente Jabbeke aangeschreven om te wijzen op een vermoeden van PFAS-bodemverontreiniging op de terreinen van de vroegere kazernes van de civiele bescherming, doordat op deze terreinen fluorhoudend schuim werd gebruikt.

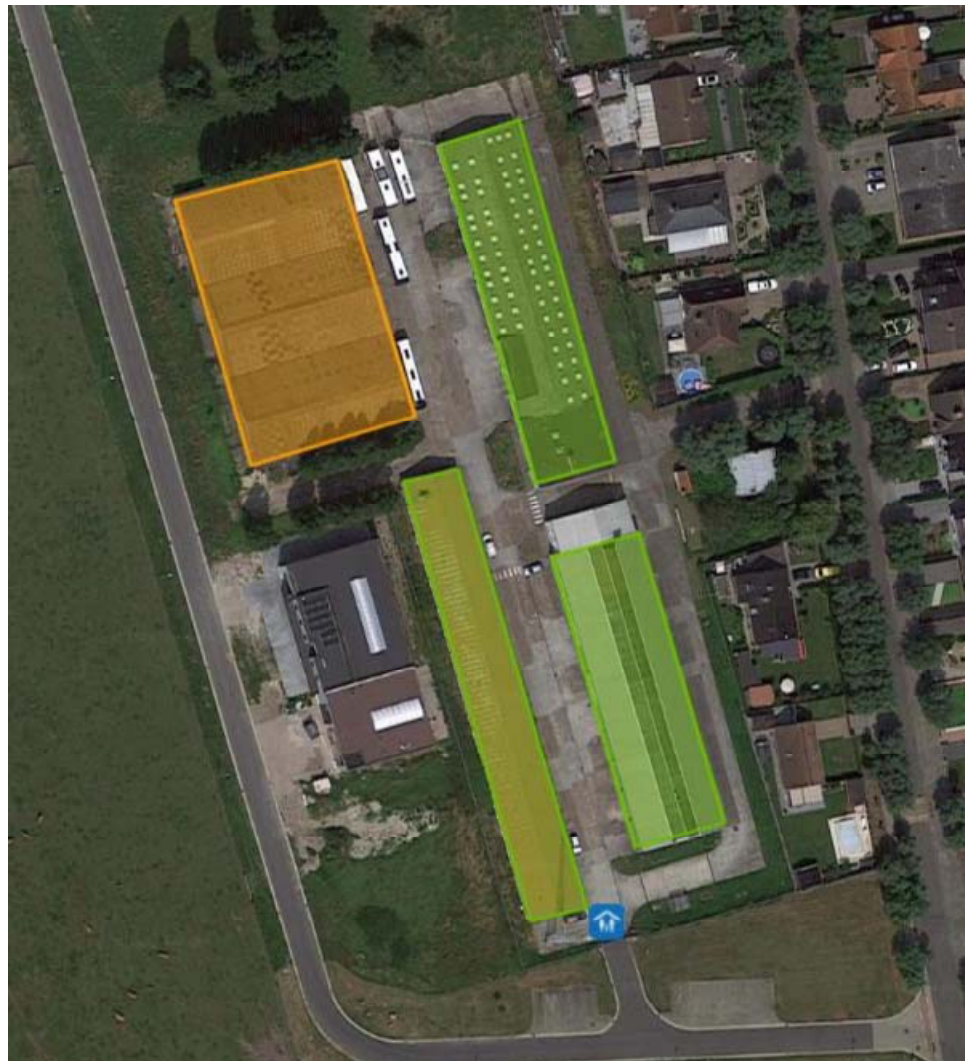
3.5. Op 7 juli 2021 schrijft de verwerende partij de bewoners van de panden binnen een straal van 100 m van de voormalige site van de civiele bescherming aan om te wijzen op de lopende onderzoeken naar aanwezigheid van PFAS. De bevolking wordt verzocht om de noodzakelijke maatregelen op te volgen.

3.6. Naar aanleiding van de recente vluchtelingenstroom en de daaruit volgende druk op de opvangcapaciteit voor asielzoekers, wordt in oktober 2022 aan het nationaal crisiscentrum de opdracht gegeven om in overleg met andere actoren een voorstel uit te werken voor noodcapaciteit. Een en ander gebeurt in samenwerking met de zogenaamde nationale logistieke HUB, die wordt gevraagd om tegen 25 oktober 2022 operationele opties voor te leggen. Na een

bezoek ter plaatse wordt besloten dat van de meerdere voorgestelde sites, enkel de sites te Jabbeke en Glons geschikt zijn voor het uitbouwen van een noodopvangstructuur.

3.7. Op 26 oktober 2022 beslist het kernkabinet van de federale regering dat met het oog op het vinden van een snelle oplossing voor de humanitaire opvangcrisis er ongeveer 1.500 plaatsen moeten komen op de sites te Jabbeke (+/- 500 personen) en Glons (+/- 676 personen).

3.8. De voor deze zaak relevante site te Jabbeke is gelegen aan de Parkweg 1 te Jabbeke :



Het terrein huisvestte tot 2019 een kazerne van de civiele bescherming, is thans eigendom van de regie der gebouwen en bestaat uit vier afzonderlijke gebouwen. Een gedeelte van de site wordt gebruikt door de FOD Justitie in het kader van het project “Cellmade1”.

3.9. Op 29 oktober 2022 maakt de burgemeester van de gemeente Jabbeke aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie een schrijven over met het verzoek om de beslissing tot het organiseren van de noodopvang in Jabbeke te heroverwegen, gelet op het vermoeden van PFAS-verontreiniging op de betrokken site.

3.10. Op 4 november 2022 vindt een overleg plaats tussen de gemeente Jabbeke en de staatssecretaris voor Asiel en Migratie.

3.11. Bij schrijven van 5 november 2022 bezorgt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie de verwerende partij verdere verduidelijking met betrekking tot de keuze om in Jabbeke een tijdelijk opvangcentrum op te richten. Het zou gaan om een centrum met een capaciteit tot 500 plaatsen, die verschillende maanden beschikbaar moeten zijn, en waarbij de verblijfsduur van personen zoveel als mogelijk beperkt moet worden.

3.12. Op 10 november 2022 beslist de ministerraad van de eerste verzoekende partij formeel om in te gaan op het voorstel van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie om een bijkomende noodopvangstructuur te creëren in Jabbeke en Glons.

3.13. Op 15 november 2022 geeft de burgemeester van Jabbeke opnieuw te kennen, gezien de PFAS-problematiek en de impact ervan op de gezondheid van de begunstigden, niet akkoord te gaan met de oprichting van een opvangcentrum te Jabbeke, en nodigt hij de bevoegde staatssecretaris uit voor een hoorzitting.

3.14. Met een mailbericht van 16 november 2022 uit de verwerende partij nogmaals haar bezorgdheden aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie.

3.15. Bij brief van 17 november 2022 maakte het AZG haar advies over met betrekking tot eventuele specifieke *no regret*-maatregelen die op de site kunnen worden genomen met het oog op noodopvang. Het AZG stelt dat een eigen site-onderzoek nog niet voor binnenkort is en adviseert om in afwachting van een nader onderzoek van de site de *no regret*-maatregelen in acht te nemen bij de opvang van de asielzoekers. Het AZG besluit dat “een noodopvang zeker mogelijk [is] op deze site zolang de huidige *no regret*-maatregelen gerespecteerd worden”.

3.16. Op 18 november 2022 vindt te Jabbeke een hoorzitting plaats waarop (het kabinet van) de staatssecretaris voor Asiel en Migratie aanwezig is.

3.17. Op 19 november 2022 beslist de burgemeester van Jabbeke om een verbod op te leggen, gedurende een periode van drie maanden, om noodopvangplaatsen te organiseren op de voormalige site van de civiele bescherming, tot wanneer er duidelijkheid is omtrent de impact van de PFAS-problematiek ter plaatse, deze ter plaatse is weggewerkt of dat er in ieder geval afdoende en controleerbare garanties voorhanden zijn waaruit blijkt dat de gezondheid van de betrokken personen en de prioritaire groep met gezinnen met kinderen niet onnodig in gevaar wordt gebracht en op een afdoende wijze in het licht van deze problematiek kan worden gegarandeerd.

Dit is het bestreden besluit, waarin het volgende wordt overwogen:

“Gelet op de Nieuwe Gemeentewet, inzonderheid de artikelen 133 en 135 §2.

Overwegende dat de gemeente middels mondelinge telefonische mededeling van het kabinet van staatssecretaris van Asiel en Migratie, adjunct van de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing Nicole de Moor (hierna: de bevoegde staatsecretaris) aan de burgemeester op woensdag 26 oktober 2022 in kennis werd gesteld van een voornemen tot organisatie van een

open opvangcentrum op de voormalige site van de Civiele Bescherming (Parkweg 1 te 8490 Jabbeke, voormalig adres Stationsstraat 61 te 8490 Jabbeke).

Overwegende dat de burgemeester en ook de gemeente hier geen eerdere kennis van hadden.

Overwegende dat namens de gemeente onverwijld een afschrift van de daadwerkelijke beslissing die zou genomen zijn werd gevraagd, maar dat kopie van deze beslissing tot op vandaag nog steeds niet bekomen werd.

Overwegende dat het de taak van de gemeenten is om ervoor te zorgen dat de inwoners genieten van de voordelen van een goede politie, in het bijzonder netheid, gezondheid, veiligheid en rust in de straten, plaatsen en openbare gebouwen.

Overwegende dat naar aanleiding van dit voornemen en het uitblijven van enige daadwerkelijke beslissing die kenbaar werd gemaakt aan de gemeente, namens de gemeente op zaterdag 29 oktober 2022 de bevoegde staatssecretaris werd aangeschreven met de mededeling dat de betrokken kazerne en loodsen niet geschikt zijn of schikkend kunnen worden gemaakt voor de opvang van mensen met kinderen, zelfs voor een in de tijd beperkte periode. In het bijzonder werd op omstandige wijze gewezen op de sterke vermoedens van PFAS-bodemverontreiniging op de site. In voornoemde brief werd de inhoud meegedeeld van de brief van 19 juni 2021 van het Agentschap Zorg en Gezondheid, waarbij de burgemeester werd gewezen op de ‘no regret’ maatregelen in het kader van een sterk vermoeden van PFAS-bodemverontreiniging op het terrein ten gevolge van brandweeroefenterreinen en zware industriële branden waar gebruik gemaakt werd van PFAS-houdende blusschuimen. In deze brief van 19 juni 2021 werd de burgemeester zelf ook zijn verantwoordelijkheden in de zin van artikel 135 Nieuwe Gemeentewet in herinnering gebracht. Voorts werd ook de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing in functie van een vermoeden van PFAS-bodemverontreiniging op de terreinen van de (vroegere) kazernes van de civiele bescherming van 1 juli 2021 gevoegd. In deze brief werd melding gemaakt van het feit dat bij blusoefeningen van de eenheden van de Civiele Bescherming op hun terreinen fluorhoudend schuim werd gebruikt. Uit de brief met bijlagen blijkt onder meer dat op de site van Jabbeke, Parkweg 1 en kadastraal bekend als 1ste afdeling, sectie A, perceel 1060I2, er inderdaad dergelijk schuim werd aangewend en dat, alhoewel deze oefeningen weliswaar al een aantal jaar niet meer worden georganiseerd, er toch sprake is van ‘tankreiniging om de 6 maanden waardoor het schuim in de eenheid wordt verspreid’. De minister raadde hierbij de burgemeester, mede met het oog op de volksgezondheid, aan ‘om rond deze terreinen de richtlijnen te volgen zoals deze door het agentschap Zorg en Gezondheid ook bezorgd zijn aan de steden en gemeenten. Deze ‘no regret’-maatregelen vindt u [...] terug via onderstaande link. Deze maatregelen gaan uit van het voorzorgsprincipe en worden voorgesteld in afwachting van verdere richtlijnen en van meer gegevens vanuit Vlaanderen over deze terreinen.’.

Overwegende dat de bewoners van de panden binnen een straal van 100 m van de site van de Civiele Bescherming op 7 juli 2021 aangeschreven werden namens de gemeente Jabbeke, waarbij zij werden gewezen op de voorgenomen en noodzakelijke onderzoeken naar aanwezigheid van PFAS. Deze werd ook online gecommuniceerd op 9 juli 2021 (<https://www.jabbeke.be/Details.aspx?detail=30598>).

Overwegende dat deze situatie op vandaag nog niet gewijzigd is en het vermoede gevaar dus nog (steeds) niet geweken is en de integrale site van de Civiele Veiligheid en de zone van 100-m errond nog steeds op de Databank Ondergrond Vlaanderen staan aangeduid met code geel, te weten: 'locaties met een lopend of gepland onderzoek waar tijdelijke *no regret*-maatregelen uit voorzorg gelden in afwachting van verdere resultaten'.

Overwegende dat de gemeente daarenboven geen weet heeft van plannen waaruit blijkt dat OVAM eerstdaags of in ieder geval in de komende periode een verkennend bodemonderzoek zal laten uitvoeren naar de aanwezigheid van PFAS op deze site. Op vandaag spreken we voor de site dus nog steeds over een onverkort risico op de aanwezigheid van PFAS op de gronden van de kazerne van de Civiele Veiligheid.

Overwegende dat de opname van PFAS door de mens gevaarlijk is. Dat de opname hiervan vooral gebeurt door voedsel, het drinken van verontreinigd grondwater maar ook door stofingestie waaronder bijvoorbeeld bij kinderen die in de aarde spelen en dan met hun vuile handen in de mond zitten. Wetenschappelijke studies hebben PFAS in verband gebracht met meerdere gezondheidseffecten. Een verminderde reactie van het afweersysteem op vaccinaties bij kinderen wordt momenteel beschouwd als het meest kritische effect. Daarnaast worden ook andere effecten gerapporteerd, zoals het verstoren van de hormonenbalans van het lichaam, verhoogde cholesterolgehalten, verstoren van de leverwerking, vermindering van geboortegewicht, verminderen van de kans om zwanger te worden, verhoogd risico op hoge bloeddruk tijdens de zwangerschap en pre-eclampsie (in de volksmond 'zwangerschapsvergiftiging'), invloed op groei, leercapaciteit en gedrag van kinderen en het verhogen van het kankerrisico. Verschillende studies hebben aangetoond dat ongeboren baby's in de baarmoeder en kinderen gevoelig zijn aan de gezondheidseffecten van PFAS.

Overwegende dat het dus belangrijk is om de blootstelling van de bevolking aan PFAS te verminderen. Naast brongerichte maatregelen en regelgeving is het in dit kader ook belangrijk om de concentraties aan PFAS in verschillende milieucompartimenten en de blootstellingswegen naar het menselijk lichaam zo goed mogelijk in kaart te brengen om efficiënte en gerichte bijkomende beleidsmaatregelen te kunnen opstellen die een daling van de blootstelling kunnen bevorderen. Ter zake speelt de toepassing van het voorzorgsprincipe.

Dat uit deze brieven van het Agentschap Zorg en Gezondheid en de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing met de vaststelling van zeer verregaande vermoedens van PFAS-verontreiniging dan ook blijkt dat het vooralsnog

niet aangewezen is om binnen korte termijn en zonder oplossing voor de PFAS-verontreiniging personen op de site te laten verblijven. Te meer nu de opvang erin zou bestaan dat er een beperkte inrichting van de gebouwen zou gebeuren, met bijvoorbeeld veldbedden.

Overwegende dat uit het voornemen om op deze locatie in een noodopvang te voorzien blijkt dat er bewust kwetsbare personen, bestaande uit gezinnen met kinderen, op deze locatie zullen worden ondergebracht, in de volle wetenschap dat er op de site daadwerkelijk PFAS wordt vermoed en weldra effectief zal worden waargenomen. Dat de aanwezigheid een met een aan de zekerheid grenzende waarschijnlijkheid betreft en dat in wezen enkel nog de hoogroothed en de ernst ervan in kaart moet worden gebracht.

Overwegende dat er daarenboven aan moet worden herinnerd dat de site van de Civiele Veiligheid te Jabbeke nooit bedoeld was voor de huisvesting en opvang van een 500-tal mensen, met inbegrip van kinderen. De site bestaat uit 4 gebouwen waarvan slechts 1 beschikt over 20 slaapkamers en 3 sanitaire ruimtes. De overige gebouwen betreffen louter loodsen met doorgaans werkplaatsen met sectionaalpoorten, een aantal burelen, een gebeurlijke vergaderzaal en een kantine. Het vierde gebouw beschikt niet over centrale verwarming of luchtverwarming. De site heeft dan ook geen adequate sanitaire voorzieningen, zodat er derhalve containers dienen te worden geplaatst om alle sanitaire infrastructuur (douches en toiletten) te huisvesten waarbij de bewoners verplicht worden om telkens het gebouw te verlaten om naar deze voorzieningen te gaan. Gelet ook op aankomende winterperiode is zulks verre van ideaal.

Overwegende dat de site geen sanitaire voorzieningen heeft die plaats bieden aan 500 mensen en de infrastructuur van de site de hygiëne van de bewoners geheel niet waarborgt.

Gezien uit het overleg met de betrokken actoren op 18 november 2022 is gebleken dat de site wordt ingericht voor tijdelijk verblijf van een aantal weken maar dat niet in het minst kan gegarandeerd worden dat de verblijfsperiode van de kwetsbare personen kan oplopen tot 6 maanden.

Overwegende dat hygiënische omstandigheden, vooral wanneer mensen in gemeenschap leven, van het grootste belang zijn; anders kunnen ziekten zich sneller ontwikkelen of verspreiden, te meer gelet op de aanwezigheid van PFAS, met alle gevolgen van dien.

Overwegende dus dat de veiligheid van de bewoners en personeelsleden vooralsnog niet kan worden gewaarborgd. Dat zulks nochtans onontbeerlijk is.

Overwegende dat concreet de bevoegde staatssecretaris dan ook werd gevraagd om standpunt in te nemen en om de beslissing inzake het voornemen tot het organiseren van een noodopvang op de locatie te Jabbeke formeel te heroverwegen, waarbij de bevoegde overheden gewezen werden op de huidige staat van de gebouwen en de meer dan aannemelijke aanwezigheid van een PFAS-bodemverontreiniging op de betrokken site.

Overwegende dat op vrijdag 4 november 2022 een overleg werd ingepland tussen de burgemeester, schepenen Claudia Coudeville, de algemeen directeur en de bevoegde staatssecretaris en dat hieruit is gebleken dat de

geplande opvang bedoeld is voor humanitaire noodopvang als gevolg van de huidige crisissituatie. Het voorgenomen crisisopvangcentrum zou zich beperken tot 'bed, brood en bad'. Er zou slechts een beperkte inrichting van de gebouwen gebeuren, 'bijvoorbeeld met veldbedden' en er zou voorrang gegeven worden aan gezinnen met kinderen. Wel zou er nog geen beslissing genomen zijn of de gebouwen effectief voldoen aan alle technische aspecten en veiligheidsnormen om deze effectief als noodopvang in te richten. Het zou wel de bedoeling zijn dat zowel in de voormalige kazerne als in de loodsen personen zouden worden opgevangen.

Overwegende dat op 4 november 2022 de algemeen directeur de bevestiging van de heer Robberecht van het kabinet van het bevoegde staatssecretaris mocht ontvangen dat de PFAS-problematiek verder zou worden opgevolgd en dat deze ook niet wordt betwist.

Overwegende dat met een brief van 5 november 2022 van [de] bevoegde staatssecretaris (ontvangen op 7 november 2022) de burgemeester werd gewezen op het feit dat op 21 oktober 2022 de realisatie van een noodopvangcapaciteit op de site werd voorgelegd aan de kern van de regering, die de opstart hiervan valideerde. Hierbij werd de beslissing genomen dat in Jabbeke tot 500 plaatsen gecreëerd moeten worden die verschillende maanden beschikbaar moeten zijn en waar de verblijfsduur van personen in deze structuur zoveel als mogelijk beperkt moet worden.

Overwegende dat op 10 november 2022 door de heer Delodder van het kabinet van de bevoegde staatssecretaris gecommuniceerd werd dat de ministerraad zich op diezelfde dag (opnieuw?) heeft gebogen over de verdere uitvoer van de beslissing, maar dat niet werd gestipuleerd wat het resultaat hiervan juist was. Dat hierop vanuit de gemeente door de algemeen directeur onmiddellijk contact werd opgenomen met de vraag wat de stand van zaken was inzake de PFAS-problematiek. Dat hier evenwel voor 17 november 2022 geen antwoord op is gekomen.

Overwegende dat uit de nieuwsberichten van de website <https://news.belgium.be/nl/ministerraad-van-10-november-2022> het volgende blijkt (geraadpleegd op 19 november 2022):

'De ministerraad gaat op voorstel van staatssecretaris voor Asiel en Migratie Nicole de Moor akkoord met de opstart van twee noodopvangcentra voor asielzoekers.

Het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) coördineert de zoektocht naar en het oprichten van bijkomende noodopvangplaatsen voor asielzoekers. Concreet werden twee sites voorgesteld in Jabbeke en Glons.

Om de coördinerende opdracht te kunnen uitvoeren, wordt het NCCN versterkt met 10 personen uit de pool van ambtenaren uit de 'Special Federal Forces' die Fedasil aantrekt.

De ministerraad gaat naar aanleiding van de huidige opvangcrisis ook akkoord met het tijdelijk inzetten van meer interimarbeid bij Fedasil.'

Overwegende dat hiermee volstrekt afbreuk wordt gedaan aan de hoger vermelde PFAS-problematiek en de gevaren voor de volksgezondheid die dit met zich zal meebrengen voor de op de site ondergebrachte asielzoekers. Dat ondanks het voornemen om de PFAS-problematiek op te

volgen en de verzuchtingen omtrent de gebrekkige staat van de gebouwen, de ministerraad deze problematiek terzijde schuift en alsnog nastreeft om vanaf ten vroegste 2 weken vanaf 4 november 2022 de noodopvang te organiseren.

Overwegende dat ik nog steeds geen uitsluitsel heb inzake de impact van de PFAS-problematiek op de geplande 500 kwetsbare personen waaronder prioritair gezinnen met kinderen, ik het voornemen heb met het oog op de risico's voor de openbare veiligheid en de volksgezondheid om het verbod uit te vaardigen om noodopvangplaatsen te organiseren op de voormalige site van de Civiele Bescherming (Parkweg 1 te Jabbeke) tot wanneer er duidelijkheid is omtrent de impact van PFAS-problematiek, deze ter plaatse is weggewerkt en de gezondheid van de betrokken personen, gezinnen met kinderen en niet-begeleide minderjarigen op een afdoende wijze in het licht van deze problematiek kan worden gegarandeerd.

Overwegende dat ik mij terdege bewust ben van het feit dat de druk op het opvangnetwerk hoog is, maar meen dat deze kwetsbare personen echter onder fatsoenlijke omstandigheden moeten worden opgevangen, waarbij de openbare veiligheid en gezondheid worden gewaarborgd, hetgeen in dit stadium niet het geval is.

Overwegende dat er mijn ambt ten andere geen gebrek aan zorgvuldigheid kan worden verweten, laat staan getalm, nu ik onmiddellijk het nodige heb gedaan om de bevoegde staatssecretaris die hieromtrent communiceerde op de hoogte te brengen van de problematiek en op een zorgvuldige wijze een heroverweging van het voornemen heb benaarstigd.

Overwegende dat in de huidige omstandigheden het voorstel van de bevoegde staatssecretaris ten aanzien van de ministerraad niet wijzigt, de ministerraad hiermee zijn akkoord heeft verleend en het een kwestie is van een aantal dagen, hooguit een beperkt aantal weken, dat er een groot aantal personen waaronder gezinnen met kinderen en niet-begeleide minderjarigen zullen worden gehuisvest op de kwestieuze site, zonder enige garantie te kunnen geven omtrent de openbare volksgezondheid en veiligheid, er sprake is van hoogdringendheid.

Overwegende dat in overeenstemming met het principe '*audi alteram partem*', de geadresseerden van dit politiebevel bij brief van 14 november 2022 werden uitgenodigd voor een hoorzitting in het kader van de blijvende onduidelijkheid en de uitblijvende garanties inzake de mogelijke risico's voor de openbare veiligheid en de volksgezondheid en in het kader van het mogelijks uitvaardigen van een voorgenomen verbod om noodopvangplaatsen te organiseren tot wanneer er duidelijkheid is omtrent de impact van PFAS-problematiek, deze ter plaatse is weggewerkt en de gezondheid van de betrokken personen, gezinnen met kinderen en niet-begeleide minderjarigen op een afdoende wijze in het licht van deze problematiek kan worden gegarandeerd, zulks voor minstens 3 maanden.

Overwegende dat ik heb aangegeven dat als mij binnen de genoemde termijn uitdrukkelijk zou worden bevestigd dat er geen plaatsen zouden worden geopend totdat de PFAS-problematiek verholpen zou zijn, ik zou afzien van de goedkeuring van een besluit.

Overwegende dat ik heb aangegeven dat ik, bij gebrek aan bevestiging in die zin en onder voorbehoud van hetgeen uit de opmerkingen die zouden worden bezorgd tegen vrijdag 18 november 2022 omstreeks 17u30, niet langer zal wachten gezien de aangekondigde wens om de opvang met 500 plaatsen onverwijld en met spoed te openen.

Overwegende dat door de bevoegde staatssecretaris op 17 november 2022 een brief werd gericht aan de burgemeester waarbij de aanwezigheid van haar kabinet op de voormelde hoorzitting werd bevestigd en waarbij werd vermeld dat (1) gezien er nog geen resultaten van een bodemonderzoek beschikbaar zijn, *no regret*-maatregelen gelden zoals voorzien door het Agentschap Zorg en Gezondheid, de creatie van een noodopvangcentrum op deze site voorgelegd werd aan het Agentschap Zorg en Gezondheid en het advies in bijlage van de brief steekt en dat (2) de Regie der Gebouwen op korte termijn een onderzoek zal laten uitvoeren met betrekking tot de aanwezigheid van PFAS op de site. Afhankelijk van de resultaten van dit onderzoek, kunnen de *no regret*-maatregelen eventueel herzien worden. Zolang er echter geen duidelijkheid bestaat, gelden de *no regret*-maatregelen zoals bepaald door het Agentschap Zorg en Gezondheid en zullen deze ook worden toegepast bij de uitbouw van een noodopvangcentrum.

Overwegende dat de eerste bijlage bij deze brief een brief betreft van het Agentschap Zorg en Gezondheid van 17 november 2022. Dat hierin wordt gesteld dat er op de bewuste site inderdaad preventieve *no regret*-maatregelen van toepassing zijn in afwachting van het verkennende bodemonderzoek. Er wordt aangegeven dat dus nog geen locatie-specifieke *no regret*-maatregelen van toepassing zijn op deze site te Jabbeke omdat in de overzichtslijst van OVAM waar wordt bijgehouden welke rapporten zijn ingediend (dus de bijna en reeds goedgekeurde bodemonderzoeken) de site van Jabbeke nog niet voorkomt. Dit houdt in dat het locatie-specifiek advies nog niet binnen afzienbare tijd mag verwacht worden. Dat in tussentijd wordt geadviseerd om zeker met volgende *no regret*-maatregelen rekening te houden voor de huisvesting van de asielzoekers:

- Bedek zoveel als mogelijk braakliggende losse grond op de site met grasmatten, bodemdoeken, boomschors of kiezels. Of zaai losse grond in met gras of een andere dichte begroeiing. Doe dat ook met zand- of grondhopen.
- Vermijd dat braakliggende of losse grond verstuipt of verwaait.
- Laat kinderen niet spelen op die losse braakliggende gronden.
- Afhankelijk van het gebruik en de weersomstandigheden: maak ook verharde terrein regelmatig schoon met water.
- Voldoende mogelijkheden voorzien om een goede hygiëne te kunnen toepassen, zoals handen wassen en met nat reinigen.
- Momenteel nog geen moestuin of kippenren voorzien.
- Indien er een grondwater-boorput aanwezig is, dit putwater niet gebruiken als drinkwater, ook niet om thee, koffie of ijsblokjes te maken of om ermee te koken en ook niet om zwembadjes te vullen. Dit putwater kan wel gebruikt worden voor laagwaardige toepassingen zoals auto wassen, toilet doorspoelen, oprit afsputten en sierplanten water geven maar vanuit

duurzaamheidsoogpunt wordt hiervoor best regenwater i.p.v. grondwater gebruikt.

Overwegende dat er ten slotte wordt besloten dat ‘een noodopvang [...] zeker mogelijk [is] op deze site zolang de huidige NRM gerespecteerd worden’.

Overwegende dat de eerste bijlage bij de deze brief dezelfde brief betreft van het Agentschap Zorg en Gezondheid van 19 juni 2021.

Overwegende dat de hoorzitting plaatsvond op 18 november 2022 waarbij de heer Delodder van het kabinet van de bevoegde staatssecretaris aanwezig was.

Overwegende dat de heer Delodder verklaart dat het organiseren van een noodopvang op de site onder verwijzing naar het standpunt van het Agentschap Zorg en Gezondheid op de bewuste site wel degelijk kan.

Dat bij de uitvoering van de organisatie van de noodopvang rekening zal moeten gehouden worden met de betrokken *no regret*-maatregelen en dat het toekomt aan alle actoren in dit dossier, met name het crisiscentrum, de Regie der Gebouwen, Fedasil en de Civiele bescherming om al deze maatregelen in de praktijk om te zetten. Vanuit de gemeente wordt gevraagd hoe kan vermeden worden dat de asielzoekers de onverharde stukken grond op de site zouden betreden, als er slechts 12 veiligheidsagenten worden voorzien. Er wordt geantwoord dat zij deze onverharde zones wel degelijk mogen betreden maar dat enkel kinderen er niet op mogen spelen. Op de vraag hoe de controle zal gebeuren wat betreft het wekelijks kuisen van de verharde oppervlaktes, wordt geantwoord dat dit zal moeten worden uitgevoerd en dat zulks onderdeel zal moeten uitmaken van een plan van aanpak. De heer Delodder verklaart dat er een helder plan zal moeten aanwezig zijn vooraleer er aan opvang wordt gedaan.

Overwegende dat dergelijk ‘helder plan’ op vandaag geenszins voorligt.

Overwegende dat er al middels bericht van 29 oktober 2022 op deze problematiek werd gewezen en dat door de bevoegde staatssecretaris werd aangegeven dat zo snel als mogelijk uitsluitel zou worden bekomen omtrent de al dan niet aanwezigheid van PFAS en de nodige maatregelen zouden worden getroffen. Dat hierop wordt geantwoord dat er op vandaag nog geen asielzoekers aanwezig zijn.

Overwegende dat door de gemeente wordt verwezen naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken waarbij de burgemeester in functie van artikel 135 N. Gem.W. werd gewezen op zijn verantwoordelijkheid bij het toezicht op de *no regret*-maatregelen.

Overwegende dat er een opstart van bodemonderzoek is, maar dat dit nog niet is gefinaliseerd. Op de vraag of het niet beter is om de resultaten van een bodemonderzoek af te wachten alvorens een opvang op te starten wordt ontkennend geantwoord.

Overwegende dat hieruit blijkt dat er op vandaag nog geen zicht is op duidelijkheid omtrent de aanwezigheid van PFAS en dat in ieder geval geen garantie bestaat dat de *no regret*-maatregelen daadwerkelijk zullen worden gehandhaafd en kan worden vermeden dat de asielzoekers en in het

bijzonder de kinderen niet (nodeloos) zullen worden blootgesteld aan deze stoffen.

Overwegende dat de situatie waarin *no regret*-maatregelen worden toegepast op bestaande situaties volledig verschilt van het toepassen van *no regret*-maatregelen op een op vandaag ongebruikte site. Dat er met andere woorden een essentieel verschil bestaat tussen enerzijds het aanreiken van maatregelen om bestaande situaties met een beperking van risico's een (rechts)zeker kader te bieden in afwachting van een oplossing en anderzijds het moedwillig en bewust installeren van een nieuwe situatie waarbij een gekende PFAS-problematiek aanwezig is, doch waar er voor wordt gekozen om ook daar te verwijzen naar dezelfde *no regret*-maatregelen en waarbij er aldus nieuw gevaar wordt gecreëerd.

Overwegende dat er (nog steeds) geen plan van aanpak voorhanden is, dat er dan ook niet kan blijken dat er garanties voorhanden zijn [dat] het in aanraking komen met PFAS kan worden vrijdeld en bovenal hoe deze alsdan aangegeven garantie[s] op afdoende wijze en voor de volledige periode van de noodopvang kunnen worden gecontroleerd.

Overwegende dat de bevoegde staatssecretaris, in het kader van het overleg van 4 november 2022 heeft uiteengezet dat het land kampt met een acuut tekort aan opvangplaatsen voor verzoekers om internationale bescherming. Overwegende dat in dit verband het Nationaal Crisiscentrum werd gemachtigd om de creatie van extra noodopvangcapaciteiten te coördineren; dat volgens het voorgestelde plan accommodatiefaciliteiten zouden worden uitgevoerd in Jabbeke; dat het crisiscentrum door de federale regering werd gemandateerd om dit initiatief samen met de verschillende actoren te ontwikkelen, zodat deze plaatsen beschikbaar zijn op korte termijn (de komende dagen/weken).

Overwegende dat ik bij mijn brief van 29 oktober 2022 terecht de garantie heb willen verkrijgen dat er geen plaatsen zouden worden geopend totdat er duidelijkheid is omtrent de PFAS-problematiek en dat deze ook wordt weggewerkt/gesaneerd. Dat men mij verzekerd heeft deze problematiek ernstig te zullen onderzoeken.

Overwegende dat blijkens de beslissing van de ministerraad de bevoegde staatssecretaris in dit stadium geen enkele garantie geeft en geen antwoord geeft op dit laatste verzoek.

Overwegende dat ik met mijn brief van 15 november 2022 duidelijk heb gemaakt dat indien ik hierover geen tijdige afdoende garanties kan verkrijgen, ik mij genoodzaakt zal zien om in het licht van de openbare veiligheid en de volksgezondheid genoodzaakt zal [zijn] om op te treden.

Overwegende dat uit de brief van 17 november 2022 is gebleken dat er op vandaag nog steeds geen duidelijkheid bestaat over de effectieve aanwezigheid van PFAS en de draagwijdte ervan, nog steeds geen plan van aanpak voorligt en er onduidelijkheden blijven bestaan over de garanties van een dergelijk plan van aanpak en de controle hierop, dat er vanuit de betrokken diensten wordt aangegeven hoe dan ook de organisatie van de noodopvang verder te zetten.

Overwegende dat er op het overleg met de betrokken actoren van 18 november 2022 is gebleken dat de organisatie van de noodopvang op de

betrokken site inderdaad onverwijld wordt verdergezet, ondanks de voorgaande problematiek.

Overwegende dat uit de hoorzitting van 18 november 2022 is gebleken dat de PFAS-problematiek in wezen wordt geminimaliseerd en er niet wordt ingezien dat het vanuit het voorzorgbeginsel problematisch is om kwetsbare personen moedwillig bloot te stellen aan schadelijke stoffen, terwijl er nog geen zekerheid bestaat over de contouren van de problematiek en ook geen garanties kunnen worden geboden en deze derhalve ook uit hun aard niet controleerbaar zijn die maken dat er geen onnodige blootstellingen mogelijk zijn.

Overwegende dat ik dan ook bevestig dat het in dit stadium ondenkbaar is dat er voorlopig bewoners in het centrum worden ondergebracht. Het doen verblijven van asielzoekers waaronder kwetsbare personen en prioritaire gezinnen met kinderen op een locatie waarvan de impact van PFAS nog niet vaststaat en er geen harde garanties voorhanden zijn om deze personen vanuit het zorgvuldigheidsbeginsel niet onnodig in aanraking te laten komen met PFAS-stoffen, is naar mijn oordeel ook mensonwaardig.

Overwegende dat deze situatie mij dan ook noodzaakt om met het oog op de risico's voor de openbare veiligheid en de volksgezondheid een verbod uit te vaardigen om noodopvangplaatsen te organiseren op de voormalige site van de Civiele Bescherming (Parkweg 1 te Jabbeke) tot wanneer er duidelijkheid is omtrent de impact van PFAS-problematiek, deze ter plaatse is weggewerkt of dat er in ieder geval afdoende en controleerbare garanties voorhanden zijn waaruit blijkt dat de gezondheid van de betrokken personen en de prioritaire groep met gezinnen met kinderen niet onnodig in gevaar wordt gebracht en op een afdoende wijze in het licht van deze problematiek kan worden gegarandeerd.

Overwegende dat huidige maatregel ten andere ook proportioneel is, nu deze vooralsnog beperkt is in de tijd, te weten 3 maanden, en deze periode erop gericht is om de Federale Staat en Fedasil in de mogelijkheid te laten de PFAS-problematiek weg te (laten) werken of risicobeheersingsmaatregelen en een (af[dw]ingbaar en controleerbaar) maatregelenpakket voor te kunnen leggen waaruit blijkt dat de betrokken personen niet onnodig dienen te worden blootgesteld aan deze problematiek.

Overwegende dat een kortere periode daarbij niet realistisch is, nu de eindejaarsperiode voor de deur staat en het nog sneller bekomen van een dergelijke oplossing op het eerste zicht ook niet aannemelijk blijkt.

Overwegende van zodra ik afdoende informatie verkregen zal hebben, ik dit besluit ook zal intrekken.

Overwegende dat de zaken ook spoedeisend zijn, nu er geen enkele duidelijkheid kan worden verschaft omtrent de effectieve komst van de asielzoekers maar er telkenmale wordt aangegeven dat dit voor de komende dagen / weken is.

Overwegende dat het duidelijk is dat ik open blijf staan voor het aangaan van een dialoog met de Belgische Staat en Fedasil, zonder echter compromissen te kunnen sluiten over de basisvereisten van veiligheid en

welzijn voor potentiële bewoners en personen die op het grondgebied van de gemeente Jabbeke zullen verblijven.”

3.18. Op 25 november 2022 wordt de verwerende partij een beheersplan ter implementatie van de *no regret*-maatregelen bezorgd.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partijen betogen in hun verzoekschrift, wat hun belang betreft, dat de bestreden beslissing het nakomen van de opdracht en internationale en nationale reglementaire verplichtingen “doorkruist”. De eerste verzoekende partij kreeg recent nog “voorlopige maatregelen opgelegd in toepassing van artikel 39 van het Huishoudelijk Reglement van het EHRM wegens de schending van artikel 3 EVRM omwille van het gebrek aan opvangcapaciteit voor opvangbegunstigden”. Het optreden van de eerste verzoekende partij tegen het bestreden besluit “is er dus onder meer op gericht om België te conformeren aan diens internationale verplichtingen”. De tweede verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing op rechtstreekse wijze afbreuk doet aan haar wettelijke opdracht en werking, gelet op artikel 56 van de opvangwet. De organisatie van noodopvang wordt door de bestreden beslissing voor drie maanden geschorst.

5. De verwerende partij betwist in haar nota het belang van de verzoekende partijen. Zij meent dat de verzoekende partijen hun wettelijke taakstelling willen laten prevaleren op de mogelijke gezondheidsproblematiek voor de gezinnen met kinderen. Het organiseren van opvang op de site te Jabbeke zal het “ten andere” niet toelaten tegemoet te komen aan de recente veroordelingen en nationale en internationale verplichtingen. Bovendien maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat er geen andere mogelijkheden zouden zijn om te voorzien in opvanglocaties. De verwerende partij verwijst in dit verband naar haar voorstel van 1 december 2022 dat aantoonde dat op haar grondgebied een andere site

voorhanden is die in aanmerking komt voor gesloten opvang vanaf 2025 en waar geen PFAS-problematiek heerst. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat de bestreden beslissing voor hen nadelige gevolgen heeft. Zij dienen werk te maken van het in kaart brengen van de aanwezige PFAS en aan deze vaststellingen de juiste maatregelen te koppelen.

Beoordeling

6.1. De verzoekende partijen doen aannemen dat België zich momenteel in een asielcrisis bevindt, waarbij het opvangnetwerk voor asielzoekers verzadigd is. De tweede verzoekende partij staat in voor de organisatie van de opvang waarop iedere asielzoeker overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van de opvangwet recht heeft. De verzoekende partijen tonen voorts aan de hand van nationale en internationale gerechtelijke uitspraken aan, meermaals te zijn veroordeeld wegens het niet voorzien van opvang voor asielzoekers ingevolge een tekort aan opvangplaatsen. De beide verzoekende partijen hebben aldus een persoonlijk belang bij het aanvechten van de bestreden beslissing, die het organiseren van noodopvangplaatsen op de site te Jabbeke gedurende drie maanden schorst. Het onder randnummer 5 gevoerde betoog van de verwerende partij, doet niet anders besluiten.

6.2. De exceptie is ongegrond.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

7 Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

VI. Ernst van het enige middel

Standpunt van de partijen

8.1. De verzoekende partijen voeren in een enig middel de schending aan van “artikel 133 *juncto* artikel 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet, al dan niet in samenhang met de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen [...], het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, de Opvangwet – in het bijzonder de artikelen 3, 6[,] 18 en 56 e.v. – , het Vlaams Bodemdecreet – in het bijzonder artikel 72 – , de Opvangrichtlijn – in het bijzonder de artikelen 2 en 18 – , het Handvest van de grondrechten van de EU – in het bijzonder artikel 18, alsook artikel 3 EVRM”.

Zij betogen dat het bestreden besluit een verkeerde feitelijke en juridische draagwijdte toekent aan de mogelijke aanwezigheid van PFAS-verontreiniging op de kwestieuze site en voorbijgaat aan de adviezen die dienaangaande door het AZG werden verleend. Het bestreden besluit stelt bovendien dat de kwestieuze site niet beschikt over voldoende sanitaire voorzieningen en de hygiëne van de bewoners dus niet kan waarborgen, terwijl die beoordeling reeds door de daartoe bevoegde instantie, het nationaal crisiscentrum, is gemaakt. Dat centrum is tot de vaststelling gekomen dat de site wél geschikt is en de verwerende partij gaat aan die beoordeling van de daartoe bevoegde instantie zonder meer voorbij. Het bestreden besluit zet “*de facto* het Vlaams Bodemdecreet buiten spel” en de verwerende partij meet zich een bevoegdheid toe die de hare niet is. Het besluit maakt voorts zelf een beoordeling van de vraag of de aanwezige infrastructuur de basisbehoeften van de begunstigden van de opvang kan dekken, terwijl deze beoordeling overeenkomstig de opvangwet aan de federale instanties toekomt. De verzoekende partijen wijzen er voorts op dat de opvang van asielzoekers “een verplichting is onder Europees en internationaal recht, in het bijzonder de artikelen 3 en 6 van de Opvangrichtlijn en artikel 3 EVRM”. Zij

stellen dat elk orgaan van de Belgische Staat, met inbegrip van de lokale besturen, alle redelijke maatregelen moet nemen om een schending van de uit deze bepalingen voortvloeiende verplichtingen te beëindigen en zich moet onthouden van handelingen die deze schending zouden bestendigen, laat staan kunnen doen verergeren.

8.2. De verwerende partij repliceert in haar nota dat het de Raad van State niet toekomt om zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Zij voert aan dat de verzoekende partijen het nodige doen om de aanwezigheid van PFAS op de site te onderzoeken, en verwijt hen een “ambigue houding”. De bestreden beslissing steunt op de discretionaire bevoegdheid die zij put uit “artikel 133 *juncto* 135, §2 Nieuwe Gemeentewet” en de verwerende partij heeft een belangenafweging gemaakt. Met de bestreden beslissing wordt geen verbod opgelegd om de site verder operationeel te maken en worden evenmin gebruiksbependingen voor de site opgelegd. De bestreden beslissing strekt louter tot het verbieden van het daadwerkelijk onderbrengen van gezinnen met kinderen op de site tot wanneer er duidelijkheid is over de PFAS-problematiek. Als OVAM vaststelt dat er geen PFAS aanwezig is of de problematiek in kaart brengt en garanties geeft omtrent de aanpak ervan, staat niets de intrekking van de bestreden beslissing in de weg. Het staat tenslotte de verzoekende partijen vrij om hun “ruime woonportfolio aan te wenden en op andere locaties opvang te organiseren”. De burgemeester heeft zijn bevoegdheid niet overschreden. De bestreden beslissing is ook proportioneel: er werd een afweging gemaakt van alle in het geding zijnde gegevens en op grond hiervan werd gekozen voor de maatregel die noodzakelijk en doeltreffend is en in verhouding staat met de risico’s. Het feit dat op vandaag onbekend is in welke gradatie er sprake is van PFAS-verontreiniging, komt “voort uit het getalm van verzoekende partijen, getuige ook het feit dat pas nu [...] een bodemonderzoek wordt gelast”. De verwerende partij heeft zich bij de uitoefening van haar bevoegdheid op het voorzorgsbeginsel gebaseerd. In de bestreden beslissing wordt enkel “geopperd” dat op vandaag niet voorzien is in adequate sanitaire voorzieningen op de site, waardoor nog bijkomende containers moeten worden geplaatst en dat het gebruik

van containers gelet op de aankomende winter niet ideaal lijkt. Het betreft een “overtollig motief”. Het betoog van de verzoekende partijen dat de bevoegdheden van OVAM doorkruist zouden worden, gaat niet op. OVAM en de andere bevoegde organen beschikken nog over alle noodzakelijke bevoegdheden met betrekking tot de site. De bestreden beslissing impliceert verder enkel een tijdelijk en voorwaardelijk verbod om op de site effectief te voorzien in opvang. Dit maakt nog niet dat afbreuk wordt gedaan aan de internationale verplichtingen om opvang te organiseren. De verwerende partij heeft ook geen zicht op de parameters die gehanteerd werden om voor de twee geselecteerde sites te kiezen.

De verwerende partij acht het vanuit het voorzorgsbeginsel bijzonder problematisch om kwetsbare personen “moedwillig bloot te stellen” aan schadelijke stoffen, terwijl er nog geen zekerheid bestaat over de contouren van de problematiek en er geen (voldoende) garanties kunnen worden geboden. Het tijdelijk verbod “dient net om het *issue* van de PFAS-verontreiniging uit te klaren en voldoende garanties te kunnen bieden in het licht van de volksgezondheid”. Van een “tijdelijke blootstelling” is bij een verblijf van zes maanden op de site geen sprake meer. De verwerende partij betoogt verder dat er “een essentieel verschil bestaat tussen enerzijds het aanreiken van maatregelen om bestaande situaties met een beperking van risico’s een (rechts)zeker kader te bieden in afwachting van een oplossing en anderzijds het moedwillige en bewust installeren van een nieuwe situatie waarbij er een gekende PFAS-problematiek aanwezig is en waarbij de garantie op het naleven van de NRM niet voorhanden is”. “Het advies van AZG is maar wat het is”. De essentie van de zaak is dat er thans géén garanties voorliggen waaruit blijkt dat de door het AZG vooropgestelde *no regret*-maatregelen “effectief en succesvol” zullen worden nageleefd, en “in een niet evidente omgeving [zullen worden] gehandhaafd en geïmplementeerd”. De verwerende partij tracht net hierover “reeds sinds 29 oktober 2022” meer informatie te verkrijgen. Het zal “gedeeltelijk” aan de verwerende partij toekomen om toezicht te houden op de *no regret*-maatregelen. Intussen mocht de verwerende partij een “beheersplan” ontvangen, dat evenwel nog steeds niet de *in concreto*-naleving van de maatregelen garandeert.

Beoordeling

9.1. Zoals de verwerende partij zelf aangeeft, lijkt de “essentie” van de zaak en het decisief motief voor het nemen van het bestreden besluit het gegeven te zijn dat er volgens de verwerende partij thans geen garanties voorliggen waaruit blijkt dat de door het AZG vooropgestelde *no regret*-maatregelen “effectief en succesvol” zullen worden nageleefd, en “in een niet evidente omgeving [zullen worden] gehandhaafd en geïmplementeerd”.

9.2. In een brief van 17 november 2022 heeft het AZG uitdrukkelijk gesteld dat “een noodopvang zeker mogelijk [is] op deze site zolang de huidige NRM [*no regret*-maatregelen] gerespecteerd worden” (zie randnummer 3.15). Deze maatregelen zijn de volgende:

- “- Bedek zoveel als mogelijk braakliggende losse grond op de site met grasmatten, bodemdoeken, boomschors of kiezels. Of zaai losse grond in met gras of een andere dichte begroeiing. Doe dat ook met zand- of grondhopen.
- Vermijd dat braakliggende of losse grond verstuipt of verwaait.
- Laat kinderen niet spelen op losse braakliggende gronden.
- Afhankelijk van het gebruik en de weersomstandigheden: maak ook verharde terreinen regelmatig schoon met water.
- Voldoende mogelijkheden voorzien om een goede hygiëne te kunnen toepassen, zoals handen wassen en met nat reinigen.
- Momenteel nog geen moestuin of kippenren voorzien.
- Indien er een grondwater-boorput aanwezig is, dit putwater niet gebruiken als drinkwater, ook niet om thee, koffie of ijsblokjes te maken of om ermee te koken en ook niet om zwembadjes te vullen. Dit putwater kan wel gebruikt worden voor laagwaardige toepassingen zoals auto's wassen, toilet doorspoelen, oprit afspuiten en sierplanten water geven maar vanuit duurzaamheidsoogpunt wordt hiervoor best regenwater i.p.v. grondwater gebruikt.”

9.3. Problematisch voor de gemeente lijkt blijkens het bestreden besluit meer bepaald te zijn dat er geen “helder plan” voorligt dat garandeert dat kinderen zich niet op onverharde zones van de site zouden begeven, en dat de verharde oppervlaktes wekelijks zullen worden gekuist.

9.4. Het sterke vermoeden dat de bodem in en rond de voormalige vestiging van de civiele bescherming in Jabbeke verontreinigd kan zijn met PFAS, komt voort uit de wetenschap dat daar tijdens de aanwezigheid van de civiele bescherming van 1998 tot eind 2018 onder meer brandweeroefeningen hebben plaatsgevonden met PFAS-bevattend blusschuim. De mogelijke aanwezigheid van PFAS in de omgeving leidt tot bezorgdheid, *prima facie* niet omdat deze stoffen reeds in lage concentraties acuut toxisch zouden zijn, maar omdat er sterke aanwijzingen bestaan voor nadelige gezondheidseffecten bij langdurige blootstelling.

Nadat de verwerende partij met een brief van 19 juni 2021 door het AZG was geïnformeerd over deze PFAS-problematiek, heeft ze met een brief van 7 juli 2021 de bewoners van de woningen in een straal van 100 meter rond de voormalige kazerne van de civiele bescherming verzocht om (de meeste van) de door het AZG geadviseerde voorzorgsmaatregelen in acht te nemen. De verwerende partij heeft het *prima facie* niet nodig geacht om aan de buurtbewoners bijkomende maatregelen te adviseren of om toe te zien op het in de praktijk naleven van de geadviseerde maatregelen. Evenmin lijkt de aanwezigheid van mensen op het terrein naar aanleiding van het project Cellmade van de FOD Justitie daartoe enige aanleiding te hebben gegeven.

Met een brief van 29 oktober 2022 heeft de burgemeester van Jabbeke aan de bevoegde staatssecretaris weliswaar laten weten bezorgd te zijn over de mogelijke impact van de vermoedelijke bodemverontreiniging op de gezondheid van personen die in de geplande noodopvang zouden verblijven. Hij lijkt daarbij niet te hebben verduidelijkt waarom die een groter risico zouden lopen dan de meest nabije buurtbewoners (of de personen betrokken bij het project Cellmade) of waarom de aan dezen geadviseerde voorzorgsmaatregelen niet zouden volstaan voor de personen die in de noodopvang zouden verblijven. Dit lijkt evenmin te zijn verduidelijkt in de brief van 15 november 2022 waarmee de burgemeester aan de bevoegde staatssecretaris zijn voornemen meedeelde tot het

opleggen van een verbod om noodopvangplaatsen te organiseren, en waarin hij de staatssecretaris uitnodigde voor een hoorzitting op 18 november 2022 over dat eventuele verbod.

Op 19 november 2022, de dag na de hoorzitting, wordt het bestreden besluit genomen. Ook daarin wordt *prima facie* niet duidelijk gemaakt waarom de personen die in de noodopvang zouden verblijven een groter risico zouden lopen dan de buurtbewoners en waarom de aan de buurtbewoners geadviseerde voorzorgsmaatregelen niet zouden volstaan voor de noodopvang.

Over het verschil in benadering van, enerzijds, de buurtbewoners en, anderzijds, de personen die in de noodopvang zouden verblijven, is in het bestreden besluit het volgende terug te vinden:

“[...] dat de situatie waarin *no regret*-maatregelen worden toegepast op bestaande situaties volledig verschilt van het toepassen van *no regret*-maatregelen op een op vandaag ongebruikte site. Dat er met andere woorden een essentieel verschil bestaat tussen enerzijds het aanreiken van maatregelen om bestaande situaties met een beperking van risico's een (rechts)zeker kader te bieden in afwachting van een oplossing en anderzijds het moedwillig en bewust installeren van een nieuwe situatie waarbij een gekende PFAS-problematiek aanwezig is, doch waar er voor wordt gekozen om ook daar te verwijzen naar dezelfde *no regret*-maatregelen en waarbij er aldus nieuw gevaar wordt gecreëerd.”

Indien er per hypothese inderdaad mensen op en rond het voormalige oefenterrein zouden worden blootgesteld aan PFAS, zal dat voor de buurtbewoners van de site *prima facie* evenwel reeds gedurende meerdere jaren het geval zijn. Wie enkele weken of zelfs meerdere maanden in de noodopvang zal verblijven, lijkt veel minder risico te zullen lopen dan wie reeds in de nabije omgeving woonde lang vóór het risico publiek bekend werd en vóór er voorzorgsmaatregelen werden aanbevolen. Nochtans lijkt de verwerende partij voor de meest nabije buurtbewoners van de kwestieuze site te kunnen volstaan met te wijzen op de door het AZG aanbevolen voorzorgsmaatregelen.

9.5. Gelet op wat voorafgaat, heeft de verwerende partij *prima facie* niet terecht geoordeeld dat het met het oog op de risico's voor de openbare veiligheid en de volksgezondheid noodzakelijk is de betrokken organisatie van noodopvang gedurende drie maanden te verbieden, om de enkele reden dat er geen “helder plan” voorligt dat garandeert dat kinderen zich niet op onverharde zones van de site zouden begeven en dat de verharde oppervlaktes wekelijks zullen worden gekuist, *no regret*-maatregelen waartoe de staatssecretaris voor Asiel en Migratie zich nochtans voorafgaand aan het bestreden besluit lijkt te hebben geëngageerd.

9.6. Het middel is in de aangegeven mate ernstig.

VII. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

10.1. De verzoekende partijen betogen dat hun vordering spoedeisend is. Door het bestreden besluit wordt de snelle creatie van een potentieel van 500 zeer noodzakelijke tijdelijke opvangplaatsen – in de winterperiode – “de kop [...] ingedrukt”. Het bestreden besluit verhindert dat verzoekers hun nationale en internationale verplichtingen kunnen nakomen op korte termijn. Zij wijzen in dit verband op de diverse nationale en internationale gerechtelijke veroordelingen die zij reeds opliepen. Het gevaar voor de opvangbegunstigden die zich vandaag op straat bevinden, waaronder jammer genoeg ook de meest kwetsbaren zoals gezinnen met kinderen en niet begeleide minderjarigen, is in deze winterse omstandigheden zeer concreet en reëel. De impact van de vermeende PFAS-verontreiniging op de gezondheid van de begunstigden van de noodopvang, is dat niet, gelet op de preventieve *no regret*-maatregelen. De noodopvang te Jabbeke kadert binnen het winterplan van de federale regering om kwetsbare asielzoekers minstens tijdens de wintermaanden op menswaardige wijze te kunnen opvangen. Een verbod van drie maanden maakt die doelstelling zinledig. Indien niet onmiddellijk een opstart kan gemaakt worden met het operationaliseren van de

site te Jabbeke, brengt dit onherroepelijke schadelijke gevolgen met zich mee. De uitvoering van de opdracht van de verzoekende partijen komt dan in gedrang.

10.2. De verwerende partij betwist in haar nota de urgentie van de vordering. Zij betoogt dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt dat enkel voorzien wordt in een verbod om noodopvangplaatsen te organiseren op de voormalige site van de civiele bescherming zolang er geen duidelijkheid en garanties bestaan in functie van de PFAS-problematiek. Het is niet zo dat de bestreden beslissing het verbod oplegt om de site operationeel en gebruiksklaar te maken. Alleen kan niet worden overgegaan tot de effectieve organisatie van het opvangcentrum. Dat er geen start kan worden gemaakt met de werken en dat er geen procedures voor openbare aanbestedingen zouden kunnen worden opgestart, klopt allerminst. De verzoekende partijen weten dit overigens, nu zij hebben aangekondigd de site verder te zullen voorbereiden.

De verwerende partij stelt voorts dat niet wordt aangetoond “dat het alternatievenonderzoek op gedegen wijze is gevoerd en dat hierbij rekening werd gehouden met alle mogelijke opties én dat niet duidelijk is om welke redenen de overige sites niet werden weerhouden”. Er is geen sprake van een voldoende alternatievenonderzoek, zodat niet kan voorgehouden worden dat er maar twee sites in aanmerking komen voor de opvang en dat hieruit enige hoogdringendheid zou volgen. Dit is des te meer zo, nu de verwerende partij een andere site op haar eigen grondgebied heeft voorgesteld.

Uit de uiteenzetting van de verzoekende partijen blijkt dat de opvangproblematiek en de dringende nood tot meer opvangplaatsen reeds duidelijk is sinds juli 2022. Om volkomen onduidelijke redenen duurde het tot 26 oktober 2022 vooraleer door het kernkabinet een beslissing werd genomen om bijkomende opvangplaatsen te voorzien. Uit het verzoekschrift blijkt dat reeds in september 2019 en september 2021 hogere pieken in de bezettingsgraad van het opvangnetwerk werden bereikt dan nu het geval is. Er gingen dan ook zo’n vier maanden voorbij vooraleer enige actie werd ondernomen. Hierbij komt nog dat

verwerende partij reeds op 29 oktober 2022 de bezorgdheden omtrent de situatie en locatie van de site liet gelden.

De verwerende partij stelt enkel maar te kunnen vaststellen dat er effectief andere mogelijkheden zijn om noodopvang te creëren, temeer nu onlangs verschillende centra gesloten werden. De site te Jabbeke kan louter voorzien in een prioritaire opvang voor gezinnen met kinderen met een initiële maximumcapaciteit van 150 personen. De problematiek in het opvangnetwerk is al verscheidene jaren aan de gang en stuit op verschillende hinderpalen.

De verwerende partij kan zich ten slotte niet vinden in de stelling dat gelet op de beweerdelijk onduidelijke impact van de PFAS-verontreiniging op de site te Jabbeke, “*quod certissime non*”, de voorkeur moet worden gegeven aan de urgentie van de noodopvang. De nefaste gezondheidsgevolgen van PFAS zijn duidelijk en het is net om die reden dat geadviseerd werd door het AZG in juni 2021 om de *no regret*-maatregelen op de site te Jabbeke zeker na te leven. De verzoekende partijen hebben nagelaten om ernstige stappen te ondernemen om de PFAS-problematiek in kaart te brengen. Zij waren nochtans “al ruim 3 weken op de hoogte van de vraag om deze problematiek in kaart te brengen”.

Beoordeling

11.1. Zoals hoger gezien doen de verzoekende partijen aannemen dat België zich momenteel in een asielcrisis bevindt, waarbij het opvangnetwerk voor asielzoekers verzadigd is en er een acuut tekort aan opvangplaatsen is voor de meest kwetsbare asielzoekers. Opgemerkt zij verder dat de verwerende partij in het bestreden besluit zelf stelt zich “terdege bewust te zijn van het feit dat de druk op het opvangnet hoog is”.

11.2. De verwerende partij kan er voorts in de huidige stand van het geding niet van overtuigen dat aan de urgentie van de noodopvang geen voorrang moet gegeven worden op de PFAS-problematiek, temeer nu het AZG noodopvang

op de site te Jabbeke mogelijk lijkt te achten indien de *no regret*-maatregelen worden nageleefd. Te dezen zij verwezen naar de beoordeling van het enige middel hiervoor.

11.3. Het betoog van de verwerende partij dat het alternatievenonderzoek niet op gedegen wijze zou zijn gevoerd, dat er alternatieven tot opvang mogelijk zouden zijn, dat opvangproblematiek en de dringende nood tot meer opvangplaatsen reeds duidelijk zou zijn sinds juli 2022, dat de problematiek in het opvangnetwerk al verscheidene jaren aan de gang is en op verschillende hinderpalen stuit, en dat de verzoekende partijen hebben nagelaten om ernstige stappen te nemen om de PFAS-problematiek in kaart te brengen, vermag *prima facie* geen afbreuk te doen aan de uiterst dringendheid van de huidige vordering, die wil voorkomen dat het gebruik van de site te Jabbeke voor het organiseren van noodopvang gedurende drie wintermaanden wordt verboden.

11.4. Gelet op wat voorafgaat, overtuigen de verzoekende partijen van de uiterste spoedeisendheid van hun vordering.

VIII. Besluit

12. Er is voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid toe te wijzen.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de gemeente Jabbeke van 19 november 2022 houdende het verbod voor een periode van drie maanden om noodopvangplaatsen te organiseren op de voormalige site van de Civiele Bescherming (Parkweg 1 te 8490 Jabbeke) tot wanneer er duidelijkheid is

omtrent de impact van PFAS-problematiek ter plaatse, deze ter plaatse is weggewerkt of dat er in ieder geval afdoende en controleerbare garanties voorhanden zijn waaruit blijkt dat de gezondheid van de betrokken personen en de prioritaire groep met gezinnen met kinderen niet onnodig in gevaar wordt gebracht en op een afdoende wijze in het licht van deze problematiek kan worden gegarandeerd.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven december tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Stephan De Taeye,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Stephan De Taeye