

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.929 van 26 juni 2023
in de zaak A. 236.066/VII-41.362**

In zake : de GEMEENTE ZONHOVEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joris De Pauw
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Schaliënhoevedreef 20 T
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 april 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 7 februari 2022 dat:

- het beroep van de gemeente Zonhoven (hierna: gemeente) tegen het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) van 21 augustus 2017 waarbij de OVAM beslist dat de vzw Aëro-Kiewit voldoet aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 23, § 1, van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: bodemdecreet) en bijgevolg in haar hoedanigheid van gebruiker wordt vrijgesteld van de verplichting om het beschrijvend bodemonderzoek en de eventuele bodemsanering uit te voeren voor de historische bodemverontreiniging met nikkel en minerale olie in het grondwater die tot stand gekomen is op de grond aan de Luchtvaartstraat 100 te Hasselt,

en

- het beroep van de gemeente tegen het besluit van de OVAM van 11 oktober 2018 waarbij de OVAM beslist dat de gemeente niet voldoet aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 23, § 2, van het Bodemdecreet en bijgevolg in haar hoedanigheid van eigenaar niet wordt vrijgesteld van de verplichting om het beschrijvend bodemonderzoek en de eventuele bodemsanering uit te voeren voor voormelde historische bodemverontreiniging, ongegrond verklaart en de beroepen besluiten van de OVAM bevestigt.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Benny De Sutter heeft op 10 november 2022 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 mei 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Quintens, die *loco* advocaten Steve Ronse en Deborah Smets verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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. De verzoekende partij is eigenaar van een grond aan de Luchtvaartstraat 100 te Hasselt, er kadastraal gekend als afdeling 2, sectie A, perceel nr. 142/B/9 en voormalig perceel nr. 14/Z/2, thans opgesplitst in de percelen nr. 14/A/3 en 14/B/3 (hierna: de grond).

De grond werd van 1910 tot 1914 gebruikt als vliegveld. Na de Eerste Wereldoorlog werd het voormalige vliegveld door het Belgisch leger gebruikt als militair oefenterrein tot 1933. Gedurende de periode 1934 tot 1939 werd de grond door de “Limburg Aviation Club” opnieuw in gebruik genomen als vliegveld. Na de Tweede Wereldoorlog bleef de grond braak liggen.

In februari 1969 wordt de vzw Aëro-Kiewit opgericht, tot op heden de gebruiker van de grond die sindsdien opnieuw als vliegveld wordt aangewend.

3.2. De OVAM is in het bezit van een verslag van oriënterend bodemonderzoek voor de grond, opgemaakt door bodemsaneringsdeskundige vzw LISEC op 8 juli 2004.

Uit het verslag blijkt dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat er een ernstige historische bodemverontreiniging met nikkel en minerale olie aanwezig is in het grondwater op de grond, ter hoogte van de landingsbaan.

De bodemsaneringsdeskundige besluit dat de op de grond vastgestelde bodemverontreiniging met nikkel, cadmium en minerale olie in het grondwater niet gerelateerd kan worden aan de risicoactiviteiten die aanwezig zijn sinds 1969.

3.3. Met een aangetekend schrijven van 30 mei 2017 maant de OVAM de vzw Aëro-Kiewit, in haar hoedanigheid van gebruiker van de grond, op grond van artikel 22 van het bodemdecreet aan tot het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek en de eventuele bodemsanering voor de historische bodemverontreiniging met nikkel en minerale olie in het grondwater, tot stand gekomen op perceel 142/B/9.

Met een brief van 24 juni 2017 dient de vzw Aëro-Kiewit een aanvraag tot vrijstelling van de saneringsplicht in bij de OVAM.

Op 21 augustus 2017 beslist de OVAM dat de vzw Aëro-Kiewit voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden vermeld in artikel 23, § 1, van het bodemdecreet van 27 oktober 2006 en bijgevolg in haar hoedanigheid van gebruiker wordt vrijgesteld van de verplichting om het beschrijvend bodemonderzoek en de eventuele bodemsanering uit te voeren.

3.4. Met een aangetekend schrijven van 28 mei 2018 maant de OVAM vervolgens de gemeente in haar hoedanigheid van eigenaar van de grond, op grond van artikel 22 van het bodemdecreet, aan tot het uitvoeren van het beschrijvend bodemonderzoek en de eventuele bodemsanering voor de historische bodemverontreiniging met nikkel en minerale olie in het grondwater, tot stand gekomen op perceel 142/B/9.

Met een brief van 6 juli 2018 dient de gemeente een aanvraag tot vrijstelling van de saneringsplicht in bij de OVAM.

Op 11 oktober 2018 beslist de OVAM dat de gemeente Zonhoven niet voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden vermeld in artikel 23, § 2, van het bodemdecreet en bijgevolg in haar hoedanigheid van eigenaar niet wordt vrijgesteld van de verplichting om het beschrijvend bodemonderzoek en de eventuele bodemsanering uit te voeren.

3.5. Op 9 november 2018 stelt de verzoekende partij bestuurlijk beroep in tegen de voormelde beslissingen van de OVAM van 21 augustus 2017 en 11 oktober 2018.

3.6. De OVAM heeft op 18 december 2018 een verweernota ingediend.

3.7. Bij besluit van 7 februari 2022 verklaart de minister de beroepen ongegrond en bevestigt zij de beslissingen van de OVAM van 21 augustus 2017 en 11 oktober 2018.

Dit is het thans bestreden besluit, dat als volgt is gemotiveerd:

“5.5 Beoordeling van het eerste beroep
[...]

5.5.2 Beoordeling van de voorwaarde dat AËRO-KIEWIT VZW de bodemverontreiniging niet zelf mag hebben veroorzaakt en van de voorwaarde dat de bodemverontreiniging moet tot stand gekomen zijn vóór het tijdstip waarop AËRO-KIEWIT VZW gebruiker van de grond werd

Uit voormeld oriënterend bodemonderzoek van 8 juli 2004 met aanvullingen van 14 oktober 2005 blijkt dat de op de grond vastgestelde historische bodemverontreiniging met nikkel en minerale olie in het grondwater niet te linken is aan de risico-activiteiten die op de grond aanwezig zijn sinds 1969. De gebruiker, AËRO-KIEWIT VZW, baat sinds 1969 een vliegveld uit. Uit het historisch onderzoek blijkt dat de grond waar de betreffende historische bodemverontreiniging aangetroffen werd sinds 1910 enkel als start- en landingsbaan gebruikt werd en dat er geen vliegveld risico-activiteiten op hebben plaatsgevonden.

AËRO-KIEWIT VZW werd opgericht op 27 februari 1969 en is de uitbater van het vliegveld waartoe de grond behoort. De GEMEENTE ZONHOVEN is eigenaar van de grond. De erfpachtovereenkomst voor de grond tussen de GEMEENTE ZONHOVEN en AËRO-KIEWIT VZW werd afgesloten op 16 november 1976 waarbij men in de overeenkomst bepaalde dat de partijen sinds 1 juli 1969 met elkaar verbonden zijn.

De erfpachtovereenkomst werd hierdoor met terugwerkende kracht afgesloten vanaf 1 juli 1969. AËRO-KIEWIT VZW heeft bijgevolg de grond sinds 1 juli 1969 in erfpacht en dus in gebruik. Uit het oriënterend bodemonderzoek van 8 juli 2004 met aanvullingen van 14 oktober 2005 blijkt, zoals reeds vermeld, dat de bodemverontreiniging niet te linken is aan de activiteiten na 1969 en dus ontstaan is voor 1969. Het is bijgevolg aannemelijk dat de gebruiker, AËRO-KIEWIT VZW, die sedert 1 juli 1969 de grond in gebruik had, de historische bodemverontreiniging met nikkel en minerale olie in het grondwater niet zelf heeft veroorzaakt. Het is bijgevolg tevens aannemelijk dat de betreffende bodemverontreiniging tot stand gekomen is vóór het tijdstip waarop AËRO-KIEWIT VZW gebruiker van de grond werd. De gebruiker, AËRO-KIEWIT VZW, voldoet bijgevolg aan de

eerste en aan de tweede voorwaarde van artikel 23, §1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

AËRO-KIEWIT VZW werd opgericht op 27 februari 1969. Uit de stukken blijkt evenwel niet dat er een rechtsvoorganger van de gebruiker, AËRO-KIEWIT VZW, in de zin van artikel 2, 27° van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 de grond in gebruik heeft gehad. Bijgevolg is artikel 23, §3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 niet van toepassing.

5.5.3 Eindbeoordeling

Bijgevolg dient geconcludeerd te worden dat de OVAM terecht oordeelde dat de gebruiker, AËRO-KIEWIT VZW, voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden van artikel 23, §1 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en wordt vrijgesteld van de verplichting om het beschrijvend bodemonderzoek en de eventuele bodemsanering uit te voeren voor de historische bodemverontreiniging met nikkel en minerale olie in het grondwater die tot stand gekomen is op de grond.[...]

5.6. Beoordeling van het tweede beroep[...]

5.6.2. Beoordeling van de voorwaarden tot vrijstelling van de saneringsplicht in hoofde van de beroeper

De beroeper werpt an sich niets op tegen de beslissing waarbij de OVAM oordeelt dat zij niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en bijgevolg niet wordt vrijgesteld van de verplichting om het beschrijvend bodemonderzoek en de eventuele bodemsanering uit te voeren voor de historische bodemverontreiniging met nikkel en minerale olie in het grondwater die tot stand gekomen is op de grond. Volledigheidshalve wordt hierna toch onderzocht of de beroeper voldoet aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

[...]

5.6.2.1 Beoordeling van de voorwaarde dat de bodemverontreiniging moet tot stand gekomen zijn vóór het tijdstip waarop de beroeper eigenaar van de grond werd

De beroeper werpt in haar beroepschrift geen argumenten op tegen de niet-vrijstellingsbeslissing zelf. Volledigheidshalve wordt beoordeeld of de beroeper al dan niet voldoet aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

De beroeper is eigenaar van de grond. In haar beroepschrift betwist de beroeper niet dat zij tijdens de verschillende periodes die door AËRO-KIEWIT VZW worden aangehaald in de historiek eigenaar was van de grond. In een e-mail naar de OVAM van 1 augustus 2018 die uitgaat van het diensthoofd milieu en duurzaamheid van de GEMEENTE ZONHOVEN wordt gesteld dat de beroeper vermoedelijk reeds in de 19de eeuw eigenaar was van de grond. Uit het oriënterend bodemonderzoek van 8 juli 2004 met aanvullingen van 14 oktober 2005 blijkt, zoals reeds vermeld, dat de bodemverontreiniging niet te linken is aan de activiteiten na 1969 en dus ontstaan is voor 1969. Bijgevolg moet de oorzaak van de verontreiniging te wijten zijn aan activiteiten op de grond voor 1969. De beroeper was vermoedelijk al eigenaar van de grond in de 19de eeuw. Gelet op de lange tijdsspanne waarin de beroeper reeds eigenaar is van de grond, is het – ondanks het feit dat de bron van de verontreiniging nog niet eenduidig is bepaald – aannemelijk dat de bodemverontreiniging in kwestie tot stand

gekomen is terwijl de beroeper eigenaar van de grond was. De beroeper voert hierover ook geen argumenten aan. De beroeper voldoet dus niet aan de tweede voorwaarde van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

5.6.2.2 Eindbeoordeling

De beroeper moet om zich te kunnen beroepen op artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 voldoen aan drie cumulatieve voorwaarden. Aangezien niet voldaan is aan de tweede voorwaarde, moeten de eerste en de derde voorwaarde van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, namelijk de voorwaarde dat de beroeper de bodemverontreiniging niet zelf mag hebben veroorzaakt en de kennisvoorwaarde, niet verder worden onderzocht.

Er moet geconcludeerd worden dat de beroeper niet cumulatief voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden, vermeld in artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006. De beroeper moet daarom overgaan tot het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek en de eventuele bodemsanering voor de historische bodemverontreiniging met minerale olie en nikkel in het grondwater”.

IV Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 2, 27°, 22 en 23, §1 en §3 van het bodemdecreet, en van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij wijst op de ruime interpretatie die aan het begrip ‘rechtsvoorganger’, als bedoeld in het bodemdecreet moet worden gegeven. Zij licht toe dat uit het feitenrelaas blijkt dat in de periode 1933-1939 de “Limburg Aviation Club” gebruiker was van het vliegveld. Deze club was een vereniging van vliegeniers die instond voor de uitbating van het terrein en bestond tot 1955. De vzw Aëro-Kiewit is ook een vereniging van vliegeniers die instaat voor de uitbating van het terrein. In essentie is zij de opvolger van de “Limburg Aviation Club”, aangezien zij exact dezelfde opdracht en handelingen uitvoert op het terrein. Door enkel te concluderen dat de vzw Aëro-Kiewit in 1969 werd opgericht, is onvoldoende onderzocht of de “Limburg Aviation Club” niet de

rechtsvoorganger van de vzw Aëro-Kiewit kan zijn. Nochtans had de verwerende partij moeten nagaan of er geen sprake is van een achterliggende continuïteit tussen de beide verenigingen. Een doorlopende achterliggende continuïteit is immers niet vereist.

Daarnaast werd aangegeven dat er op de grond reeds een sanering is uitgevoerd door de Boerenbond gedurende de periode 1933-1939. De vzw Aëro-Kiewit had pas in 2010 kennis van de uitvoering van deze sanering. Het historisch onderzoek in het oriënterend bodemonderzoek is dan ook niet volledig accuraat. Dat de verwerende partij enkel naar dit oriënterend bodemonderzoek verwijst voor de beoordeling dat de verontreiniging vóór 1969 is ontstaan, is bijgevolg allesbehalve zorgvuldig of volledig. Ten slotte is het ook onwaarschijnlijk dat er nog sprake is van een verontreiniging daterend van vóór 1933, gelet op de uitgevoerde sanering. De enige gebruikers die aldus potentieel verontreinigde activiteiten hebben uitgevoerd, zijn de “Limburg Aviation Club” en de vzw Aëro-Kiewit. Met die vaststelling wordt door de verwerende partij geen rekening gehouden.

5. De verwerende partij verwijst vooreerst naar de vaststellingen in het bestreden besluit omtrent het historisch gebruik van de grond, alsook naar de beoordeling van de vraag of de vzw Aëro-Kiewit voldoet aan de cumulatieve vrijstellingsvoorwaarden in artikel 23, §1, van het bodemdecreet van 27 oktober 2006.

Zij stelt vervolgens dat de verzoekende partij geen onderlinge verbondenheid tussen de “Limburg Aviation Club” en de vzw Aëro-Kiewit aantoonst. Het gaat verder niet op om een vereniging als rechtsvoorganger van een andere ontbonden vereniging te kwalificeren, louter omdat ze dezelfde handelingen op het terrein uitvoeren. Daarbij vergeet de verzoekende partij dat tussen de ontbinding van de “Limburg Aviation Club” en de oprichting van de vzw Aëro-Kiewit niet minder dan 14 jaar ligt. Een verbondenheid van achterliggende natuurlijke personen wordt door de verzoekende partij evenmin aangevoerd.

Waar de verzoekende partij voorhoudt dat het oriënterend bodemonderzoek niet volledig accuraat zou zijn doordat de sanering in de jaren '30 erin niet werd opgenomen, antwoordt de verwerende partij dat dit aan de verzoekende partij geen extra voordeel kan opleveren. Nog steeds kan daarmee niet worden gezegd dat de vzw Aëro-Kiewit als gebruiker de historische bodemverontreiniging heeft veroorzaakt, gezien de verontreiniging dateert van vóór 1969 en des te meer doordat de nikkelverontreiniging wordt gelinkt aan de militaire schietoefeningen.

6. De verzoekende partij wederantwoordt dat het feit dat de verwerende partij zich maar op één stuk, met name de oprichtingsakte, baseert om vast te stellen dat er geen rechtsopvolging is, onzorgvuldig is. In zoverre zij nu motieven aanlevert, met name de onderbreking van 14 jaar en het ontbreken van achterliggende natuurlijke personen, om aan te geven dat er geen sprake is van rechtsopvolging tussen de “Limburg Aviation Club” en de vzw Aëro-Kiewit, gaat het om een *a posteriori* motivering die niet terug te vinden is in het bestreden besluit en waarmee geen rekening mag worden gehouden. Het bestreden besluit geeft enkel aan dat de vereniging niet bestond vóór 1969, op basis van de oprichtingsakte en er aldus geen rechtsvoorganger kan zijn. Uit die motivering blijkt dat de verwerende partij onzorgvuldig is overgegaan tot het onderzoeken of er al dan niet sprake is van een rechtsvoorganger.

Daarnaast is ook onvoldoende onderzocht of er geen sprake is van de uitoefening van risicoactiviteiten door de vzw Aëro-Kiewit. Het is niet voldoende dat de bodemsaneringsdeskundige stelt dat een bodemverontreiniging met minerale olie en nikkel niet kan gerelateerd worden aan de risicoactiviteiten sinds 1969. Hiervoor wordt geen bewijs aangeleverd. De exploitatie van de site van de vzw Aëro-Kiewit heeft namelijk betrekking op de volledige milieutechnische eenheid, waaronder dus ook de activiteiten op de landingsbaan sinds 1969. De bodemverontreiniging met minerale olie die werd vastgesteld in 2004 kan ook zijn ontstaan tussen 1969 en 2004, bijvoorbeeld door lekkage van olie of een calamiteit.

Verder stelt de verzoekende partij vast dat de verwerende partij de motieven van haar eigen beslissing in vraag stelt. Zij lijkt met name niet meer van mening dat de vzw Aëro-Kiewit niet verantwoordelijk zou kunnen zijn voor de verontreiniging met minerale olie.

Ten slotte heeft de sanering van de jaren '30 wel degelijk een impact op het dossier. De verontreiniging is niet enkel vóór 1969 gebeurd, maar ook pas sinds de sanering in de jaren '30. Het is dan ook noemenswaardig dat de “Limburg Aviation Club” het terrein in gebruik nam na deze sanering. Dit is een belangrijk element om rekening mee te houden bij de beoordeling van de periode waarin de verontreiniging kan hebben plaatsgevonden. De “Limburg Aviation Club” kan immers risicoactiviteiten uitgeoefend hebben gedurende deze periode. Als er rechtsopvolging wordt vastgesteld, is dit een belangrijke indicator dat de verontreiniging door de rechtsvoorganger kon worden veroorzaakt.

7. In de laatste memorie voegt de verzoekende partij toe dat de verwerende partij verplicht was “om te onderzoeken of achter de onderneming of vzw dezelfde natuurlijke personen zaten. Het feit dat de oprichtingsakte aangeeft dat het om een nieuwe VZW gaat, is aldus absoluut onvoldoende als onderzoek”. Het is niet aan de gemeente “om te bewijzen dat Limburg Aviation Club de rechtsvoorganger is van Aëro-Kiewit”. Zij benadrukt dat als de verontreiniging niet voor 1933 is kunnen ontstaan, “er maar beperkte activiteiten uitgevoerd [zijn] op het terrein die aanleiding kunnen geven tot de verontreiniging, waaronder de activiteiten van Aëro-Kiewit”, en de verwerende partij had de vrijstelling aan deze laatste moeten weigeren indien zij daarmee rekening had gehouden.

8. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie de duidelijke omschrijving van “rechtsvoorganger” in artikel 2, 27°, van het bodemdecreet, dat de verzoekende partij de bewijslast niet bij een andere partij kan leggen, dat in het bestreden besluit werd nagegaan of er sprake is van een “rechtsopvolger” en dat de vraag of er al dan niet vóór 1933 sprake was van verontreiniging niet relevant is maar wel of er sprake is van een rechtsopvolger.

9. Een ‘rechtsvoorganger’ wordt in artikel 2, 27°, van het bodemdecreet omschreven als een “rechtspersoon die rechtstreeks of onrechtstreeks verbonden is met een andere rechtspersoon door wettelijke rechtsopvolging, via fusie, splitsing, met fusie of splitsing gelijkgestelde verrichtingen, inbreng of overdracht van een algemeenheid, inbreng of overdracht van een bedrijfstuk, of enige gelijkaardige rechtsfiguur”.

Artikel 22 van het bodemdecreet legt het cascadesysteem vast voor de aanduiding van de saneringsplichtige in het geval van een historische bodemverontreiniging.

Artikel 23, § 1, van hetzelfde decreet bepaalt dat de exploitant niet verplicht is om het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren als de OVAM op basis van het dossier van de grond of het gemotiveerd standpunt van de exploitant van oordeel is dat hij cumulatief voldoet aan twee voorwaarden, met name dat hij de bodemverontreiniging “niet zelf veroorzaakt” heeft en dat de bodemverontreiniging is “tot stand gekomen voor het tijdstip waarop hij exploitant op de grond werd”. Luidens § 3 van dezelfde bepaling is de exploitant “alsnog verplicht het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren, als de OVAM aantoonst dat een rechtsvoorganger de bodemverontreiniging heeft veroorzaakt of dat de bodemverontreiniging tot stand gekomen is tijdens de periode dat een rechtsvoorganger de grond in exploitatie, gebruik of eigendom had”.

De materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Zij moeten kenbaar, feitelijk juist en draagkrachtig zijn. Zij moeten de beslissing dus naar recht kunnen dragen en verantwoorden. Bij het onderzoek van de vraag naar de materiële motivering van de bestreden beslissing moet de Raad van State derhalve

onderzoeken of de concrete gegevens van het dossier de vermelde motieven op een deugdelijke wijze onderbouwen.

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 zorgvuldigheid verplicht de overheid er onder meer toe om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

10. In het bestreden besluit wordt overwogen:

“AËRO-KIEWIT VZW werd opgericht op 27 februari 1969. Uit de stukken blijkt evenwel niet dat er een rechtsvoorganger van de gebruiker, AËRO-KIEWIT VZW, in de zin van artikel 2, 27° van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 de grond in gebruik heeft gehad. Bijgevolg is artikel 23, §3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 niet van toepassing”.

Het bestreden besluit vermeldt als “relevante informatie” met betrekking tot de gebruiker ook nog:

“AËRO-KIEWIT VZW werd opgericht op 27 februari 1969. (Bijlage tot het Belgisch Staatsblad van 27 februari 1969, verzameling der akten betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk en de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid genietende, pag. 566-568)”.

11. Uit deze overwegingen blijkt dat de minister, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, afdoende heeft onderzocht of er in hoofde van de vzw Aëro-Kiewit al dan niet sprake is van een rechtsvoorganger. Zij komt tot het besluit dat dit niet het geval is op grond van de vaststelling dat de vzw Aëro-Kiewit is opgericht op 27 februari 1969, zoals blijkt uit de oprichtingsakte die in de bijlagen bij het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd. Die akte, zo blijkt, maakt enkel melding van de oprichting, in een stichtingsvergadering, van een nieuwe vzw, namelijk de vzw Aëro-Kiewit, en niet van een wettelijke rechtsopvolging, via fusie, splitsing, met fusie of splitsing gelijkgestelde verrichtingen, inbreng of

overdracht van een algemeenheid, inbreng of overdracht van een bedrijfstak, of enige gelijkaardige rechtsfiguur, zoals aangegeven in artikel 2, 27°, van het bodemdecreet, waardoor de vzw in verband kan worden gebracht met de “Limburg Aviation Club”. De verwerende partij heeft in de gegeven omstandigheden niet onzorgvuldig gehandeld door niet verder te onderzoeken of er toch geen “achterliggende continuïteit” bestond tussen de beide verenigingen, nu geen element voorlag dat daarop wees. Het gegeven dat beide verenigingen dezelfde opdracht en handelingen uitvoeren op de grond is geen zo’n element. De “achterliggende continuïteit” waaraan de verzoekende partij refereert, moet blijkens de omschrijving van het begrip rechtsvoorganger in artikel 2, 27°, van het bodemdecreet van 27 oktober 2006, immers gelieerd zijn aan enige rechtsfiguur. Dat het begrip ‘rechtsvoorganger’ ruim moet worden geïnterpreteerd, verhindert niet dat het om een voorganger in rechte moet gaan en niet om een voorganger die feitelijk gelijke activiteiten heeft uitgeoefend op de grond. Dat laatste gegeven maakt op zich nog niet dat de ene vereniging had kunnen gelden als de rechtsvoorganger van de andere en noopte op zich dan ook niet, gezien de voorliggende stukken, tot een doorgedreven onderzoek door de verwerende partij. Het gegeven dat elkaar in de tijd opvolgende verenigingen dezelfde opdracht en handelingen uitvoeren komt in dit concrete geval overigens veeleer voor als een logisch gevolg van de aanwending van de betrokken grond door deze verenigingen als vliegveld.

12. De verzoekende partij duidt geen rechtsfiguur aan die er zelfs maar op wijst dat de “Limburg Aviation Club” de rechtsvoorganger, zoals bedoeld in artikel 2, 27°, van het bodemdecreet, van de vzw Aëro-Kiewit had kunnen zijn. Zij toont dan ook geen onzorgvuldig handelen in hoofde van de verwerende partij aan. Ze maakt evenmin aannemelijk dat de verwerende partij op onjuiste gronden of op kennelijk onredelijke wijze tot het besluit is gekomen dat uit de stukken niet blijkt dat er een rechtsvoorganger van de gebruiker de grond in gebruik heeft gehad. De verzoekende partij maakt niet concreet aannemelijk dat de “Limburg Aviation Club” als rechtsvoorganger, in de zin van artikel 2, 27°, van het bodemdecreet van 27 oktober 2006, van de vzw Aëro-Kiewit beschouwd had kunnen of moeten worden.

13. Verder heeft de verzoekende partij geen belang bij haar kritiek dat in het oriënterend bodemonderzoek geen rekening is gehouden met de in 1933 uitgevoerde sanering. Er valt namelijk niet in te zien hoe het gegeven dat in 1933 een sanering is uitgevoerd, afbreuk kan doen aan de vaststelling in het oriënterend bodemonderzoek dat de verontreiniging niet gerelateerd kan worden aan de risicoactiviteiten die aanwezig zijn sinds 1969. Ook in het – niet concreet aangetoonde – geval dat de verontreiniging gerelateerd zou kunnen worden aan de “Limburg Aviation Club”, heeft de verzoekende partij geen belang bij deze kritiek, vermits hiervoor is vastgesteld dat de “Limburg Aviation Club” niet de rechtsvoorganger is van de vzw Aëro Kiewit, minstens is zulks niet aangetoond. Bijgevolg zou ook dit laatste – hypothetische – geval niet tot de toepassing van artikel 23, § 3, van het bodemdecreet van 27 oktober 2006 hebben kunnen leiden.

14. In de memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij nog uiteen dat onvoldoende is onderzocht of er geen sprake is van risicoactiviteiten uitgeoefend door de vzw Aëro-Kiewit, dat er geen bewijs voorligt voor de bewering dat de bodemverontreiniging met minerale olie en nikkel niet kan gerelateerd worden aan de risicoactiviteiten sinds 1969, dat de exploitatie van de site betrekking heeft op een milieutechnische eenheid, waaronder ook de activiteiten op de landingsbaan sinds 1969, dat de bodemverontreiniging met minerale olie op het perceel van de landingsbaan ook kan zijn ontstaan tussen 1969 en 2004 ingevolge een lekkage van olie of een andere calamiteit en dat de verwerende partij deze beroepsgrief niet heeft onderzocht. Aldus geeft zij een nieuwe, niet-ontvankelijke draagwijdte aan het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift.

15. De verzoekende partij betoogt in de memorie van wederantwoord nog dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord “de motieven van haar eigen beslissing in vraag stelt”. Daarbij gaat zij evenwel uit van een verkeerde lezing van de memorie van antwoord. Waar de verwerende partij antwoordt dat met de sanering in 1933 “[n]og steeds [...] niet [kan] worden gezegd dat AËRO-KIEWIT als gebruiker de (historische) bodemverontreiniging heeft veroorzaakt, gezien de verontreiniging van vòòr 1969 dateert”, zegt zij in wezen niets meer dan wat hierboven reeds is vastgesteld, namelijk dat de sanering in 1933

geen afbreuk kan doen aan de vaststelling in het oriënterend bodemonderzoek dat de verontreiniging niet gerelateerd kan worden aan de risicoactiviteiten die aanwezig zijn sinds 1969. De vermelding door de verwerende partij in de memorie van antwoord omtrent de verontreiniging met nikkel komt bovenop haar vaststelling (“te meer doordat...”) en versterkt aldus haar standpunt. Het gegeven dat over de verontreiniging met minerale olie niets bijkomend wordt gesteld, kan niet doen besluiten dat de verwerende partij in de memorie van antwoord “niet meer van mening” zou zijn dat de vzw Aëro-Kiewit niet verantwoordelijk zou kunnen zijn voor die verontreiniging.

16. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunten van de partijen

17. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 22 en 23, § 2, van het bodemdecreet,

“DOORDAT de bestreden beslissing beslist dat verzoekende partij moet worden aangeduid als saneringsplichtige;
TERWIJL uit het eerste middel blijkt dat AËRO-KIEWIT VZW onterecht werd vrijgesteld als saneringsplichtige;
ZODAT de bestreden beslissing om de voorgemelde redenen artikel 2, 27°, artikel 22 en artikel 23, §1 en §3 van het Bodemdecreet alsook artikel 159 van de Grondwet schendt”.

In het bestreden besluit wordt geoordeeld dat de historische verontreiniging is ontstaan gedurende de periode waarin de verzoekende partij eigenaar was van de grond, zodat zij niet voldoet aan de cumulatieve vrijstellingsvoorwaarden. De verzoekende partij licht de cascaderегeling toe en voert aan dat uit het eerste middel blijkt dat de gebruiker van de grond, de vzw Aëro-Kiewit, onterecht van de saneringsplicht werd vrijgesteld. Ten gevolge van die vaststelling kan de verzoekende partij niet langer als saneringsplichtige worden aangeduid.

18. Voor de vrijstelling van de vzw Aëro-Kiewit als gebruiker, verwijst de verwerende partij naar haar verweer tegen het eerste middel. Zij vervolgt dat de verzoekende partij daarnaast nog steeds geen argumenten opwerpt waaruit zou blijken dat zij als eigenaar voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet zodat het middelonderdeel onontvankelijk is wat de vermeende schending van die bepaling betreft. De verzoekende partij slaagt er verder ook niet in de motivering in het bestreden besluit met betrekking tot het tweede beroep te weerleggen.

19. De verzoekende partij wederantwoordt dat de verwerende partij wat betreft de ontvankelijkheid van het middel, eraan voorbij gaat dat een controle aan de voorwaarden in artikel 23, § 2, van het bodemdecreet heeft plaatsgevonden in het bestreden besluit. Die beoordeling vond plaats na de beslissing dat de vzw Aëro-Kiewit op basis van artikel 22 van het bodemdecreet werd vrijgesteld. Indien de beslissing tot vrijstellen van de vzw Aëro-Kiewit foutief is, zoals het eerste middel aangeeft, had een toetsing aan de voorwaarden van artikel 23, § 2, niet mogen plaatsvinden. Aldus maakt het bestreden besluit een inbreuk op artikel 23, § 2, van het bodemdecreet door een controle aan de cumulatieve voorwaarden uit te voeren.

Door de foutieve vaststelling dat de vzw Aëro-Kiewit is vrijgesteld als saneringsplichtige, wordt de verzoekende partij als saneringsplichtige aanzien. Uit het eerste middel blijkt duidelijk dat deze beslissing onzorgvuldig werd genomen. Gelet op het feit dat de bestreden beslissing niet kon worden genomen, gelet op het eerste middel, kon de verzoekende partij niet worden aangezien als saneringsplichtige op basis van artikel 22 van het bodemdecreet, noch kon het voldoen aan de cumulatieve vrijstellingsvoorwaarden in artikel 23, § 2, van dat decreet worden nagegaan.

Beoordeling

20. Het tweede middel steunt op de premisse dat “uit het eerste middel blijkt dat AËRO-KIEWIT VZW onterecht werd vrijgesteld als

saneringsplichtige”. De verzoekende partij verbindt haar tweede middel aldus uitdrukkelijk aan de gegrondheid van het eerste middel.

21. Het eerste middel wordt verworpen. De premisse waarop de verzoekende partij het tweede middel steunt, faalt bijgevolg.

22. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams