RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 259.628 van 25 april 2024
in de zaak A. 237.301/VII-41.678

In zake : L.B.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gregory Vermaercke en Daan Vandenbroucke
kantoor houdend te 8200 Brugge
Dirk Martensstraat 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Leopoldstraat 63
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 september 2022, strekt tot de nietigverklaring van "het ministerieel besluit dd. 18 juli 2022 houdende uitspraak over het beroep dat aangetekend is tegen het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) van 8 april 2022 (met kenmerk C-23892) waarbij het gefaseerd bodemsaneringsproject met als titel 'Tweede gefaseerd bodemsaneringsproject BMI - deel kernzone 1, Nijverheidsstraat 43 te Dikkelvenne', opgesteld door Witteveen+Bos Belgium NV op 17 december 2021 in opdracht van de OVAM, conform wordt verklaard aan de bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006".

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 maart 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 maart 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Fien Duymelinck, die *loco* advocaten Gregory Vermaercke en Daan Vandenbroucke verschijnt voor verzoekster, is gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Aan de Nijverheidsstraat 43 te Dikkelvenne (Gavere) was tot 1999 een textielfabriek gevestigd. Na de beëindiging van de activiteiten hebben onderzoeken erop gewezen dat de bodem ter plaatse verontreinigd is. Er werd echter niet tot sanering overgegaan, en in de periode 2007-2009 werden de gebouwen omgevormd naar een loftcomplex.

3.2. In opdracht van de OVAM worden vanaf 2010 ter plaatse beschrijvende bodemonderzoeken uitgevoerd. Op basis daarvan beslist de OVAM

om de bodemsanering gefaseerd uit te voeren. Een eerste fase van saneringswerken wordt in 2018-2019 uitgevoerd.

3.3. De erkende bodemsaneringsdeskundige nv Witteveen+Bos Belgium bezorgt op 4 januari 2022 aan de OVAM een "tweede gefaseerd bodemsaneringsproject BMI - deel kernzone 1, Nijverheidsstraat 43 te Dikkelvenne". De OVAM verklaart dat het project ontvankelijk en volledig is, en brengt de eigenaars en gebruikers van de percelen waarop volgens het project werkzaamheden noodzakelijk zijn, hiervan op de hoogte. Ook de gemeente Gavere organiseert een openbaar onderzoek.

3.4. Verzoekster is eigenaar en bewoonster van een woning met een ruime tuin die zich achter en naast de woning bevindt, en die achteraan grenst aan het terrein van het loftcomplex. De door het bodemsaneringsproject voorgestelde saneringsvariant voorziet in de plaatsing gedurende verschillende jaren van een zuiveringsinstallatie in "loft 17" nabij de grens met het perceel van verzoekster, waarbij ook de toegang tot "loft 17" wordt voorzien via de tuin van verzoekster, wat met name de verwijdering van de scheidingsmuur, werfverkeer door de tuin, en de installatie van een effluentleiding door de tuin, met zich brengt.

3.5. Verzoekster dient samen met haar dochters zowel bij de OVAM als bij de gemeente bezwaar in tegen het bodemsaneringsproject. Zij wijzen met name op ernstige hinder die de uitvoering van de bodemsaneringswerken voor verzoekster zou teweegbrengen. De gemeente bezorgt een negatief advies aan de OVAM waarin zij vraagt nader te onderzoeken of het gebruik van een torenkraan de hinder niet kan beperken.

3.6. Naar aanleiding van de bezwaren vraagt de OVAM aan de erkende bodemsaneringsdeskundige een bijkomende analyse over de inzet van een telescopische kraan. In een nota die aan het bodemsaneringsproject wordt toegevoegd, antwoordt de erkende bodemsaneringsdeskundige dat de inzet van een kraan niet de meest aangewezen optie is, zowel om praktische als financiële redenen.

3.7. De OVAM beslist op 8 april 2022 dat het bodemsaneringsproject conform is aan de bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: bodemdecreet). Verzoekster tekent samen met haar dochters bestuurlijk beroep aan tegen deze beslissing. De OVAM legt in het kader van deze beroepsprocedure een verweernota en een dossier neer.

3.8. Met het bestreden besluit van 18 juli 2022 verklaart de Vlaamse minister, bevoegd voor Omgeving, het beroep ongegrond en bevestigt zij het besluit tot conformverklaring van het bodemsaneringsproject.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In het eerste middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 47 en 171 van het bodemdecreet, al dan niet in samenhang met de artikelen 78, 81, 88, 88, § 2, eerste lid, 3°, 103 en 104 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 2007 ‘houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: Vlarebo), de algemene beginselen van behoorlijk bestuur -onder andere het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheids- en redelijkheidsbeginsel-, de motiveringsplicht zoals voorzien in de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), en het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Verzoekster zet uiteen dat er geen enkele juridische grondslag voorhanden is om in het bodemsaneringsproject een jarenlange toegang tot haar percelen te voorzien. Het bodemsaneringsproject zou dan ook onuitvoerbaar zijn zodat het kennelijk onredelijk is dit conform te verklaren. Minstens zou het bodemsaneringsproject moeten herwerkt worden zodat de juiste

identificatiegegevens en weerslag erin worden opgenomen, zoals voorzien in artikel 47 van het bodemdecreet in samenhang met artikel 78 Vlarebo.

Artikel 171 van het bodemdecreet zou volgens verzoekster geen rechtsgeldig alibi bieden om toegang te verkrijgen tot haar percelen. Die bepaling zou immers enkel gelden voor de eigenaars en gebruikers van de grond waar de bodemsanering effectief uitgevoerd moet worden, en dus niet voor de aanpalende percelen.

Zo geoordeeld zou worden dat artikel 171 van het bodemdecreet wel een grondslag kan bieden om aanpalende gronden te betreden, zouden deze gronden volgens verzoekster minstens effectief noodzakelijk moeten zijn voor de uitvoering van de saneringswerken. Deze vereiste van 'noodzakelijkheid' zou blijken uit de artikelen 78, eerste lid, 2°, Vlarebo, en zou worden bevestigd door de artikelen 81, 88, § 2, eerste lid, 3°, 103 en 104 Vlarebo. Volgens verzoekster zou het aldus niet kunnen volstaan om vast te stellen dat het betreden van de aanpalende percelen louter nuttig is, maar dient de noodzakelijkheid ervan te worden aangetoond. De noodzaak zou moeten blijken uit het dossier en de motieven van het besluit. Het bestreden besluit zou echter niet afdoende gemotiveerd zijn doordat het de grieven van verzoekster in dit verband niet correct heeft beantwoord. Het besluit zou aldus ook niet op een zorgvuldige, evenredige en redelijke wijze zijn genomen.

Het voorgaande zou volgens verzoekster des te meer klemmen in de wetenschap dat zij de kennelijke onredelijkheid van de conformverklaring uitdrukkelijk heeft gekaderd in het licht van de historiek van het dossier, en met name de nalatigheid om de verontreiniging aan te pakken ten tijde van de omvorming van de fabriek naar woonlofts, en gewezen heeft op de invloed van het bodemsaneringsproject op haar woon- en leefklimaat.

5. De verwerende partij antwoordt in hoofdorde dat de bestreden beslissing de conformiteit van het bodemsaneringsproject bevestigt, en aldus geen betrekking heeft op de uitvoering van de bodemsaneringswerken. Het middel zou enkel de uitvoeringsmodaliteiten betreffen van de saneringswerken, en aldus

feitelijke grondslag missen en niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen leiden.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van artikel 47 van het bodemdecreet, artikel 78 Vlarebo, de motiveringsplicht, het evenredigheids- en redelijkheidsbeginsel, zou volgens de verwerende partij slechts tot vernietiging kunnen besloten worden indien aangetoond wordt dat de conformverklaring van het bodemsaneringsproject op grove wijze ingaat tegen artikel 47 van het bodemdecreet, wat duidelijk niet het geval zou zijn.

Ondergeschikt wijst de verwerende partij erop dat artikel 171, § 1, van het bodemdecreet wel degelijk een basis biedt om het terrein van verzoekster te gebruiken, ook al zijn de te saneren percelen elders gelegen. Het standpunt dat enkel gronden mogen worden ingepalmd die 'noodzakelijk' zijn, zou volgens de verwerende partij sterk genuanceerd moeten worden in het licht van het BATNEEC-principe dat door de OVAM wordt gehanteerd, en waarbij in de standaardprocedure wordt uitgegaan van een gewogen keuze via een multicriteria-analyse. In het bestreden besluit wordt deze analyse uitgebreid beoordeeld, zodat er geen motiveringsgebrek zou zijn of een schending van het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel.

De verwerende partij wijst ten slotte erop dat de OVAM pas tot ambtshalve sanering van het terrein kon overgaan nadat de oorspronkelijk saneringsplichtige hiervan werd vrijgesteld. De OVAM zou zich inmiddels niet hebben kunnen verzetten tegen de bouwwerken tot oprichting van het loftcomplex.

Beoordeling

6. Artikel 47 van het bodemdecreet bepaalt:

> "§1. Een bodemsaneringsproject stelt de wijze vast waarop bodemsaneringswerken worden uitgevoerd en de eventuele nazorg wordt verzekerd.
> §2. Een bodemsaneringsproject wordt opgesteld onder leiding van een bodemsaneringsdeskundige conform de standaardprocedure, vastgesteld door de Vlaamse regering op voorstel van de OVAM. […]

[…].”

Artikel 171, § 1, van het bodemdecreet luidt als volgt:

> “De OVAM is bevoegd om de eigenaars en de gebruikers van gronden waar een oriënterend bodemonderzoek, site-onderzoek, beschrijvend bodemonderzoek, waterbodemonderzoek, bodemsanering of de andere maatregelen, vermeld in hoofdstuk VI van titel III, moeten worden uitgevoerd, het bevel te geven om de door de OVAM aangewezen personen op deze gronden toe te laten zodat ze ter plaatse de nodige verrichtingen kunnen doen. Bij de uitvoering van hun opdracht kunnen de personeelsleden van de OVAM de bijstand van de lokale en de federale politie vorderen.”

Artikel 78 Vlarebo schrijft voor welke gegevens het bodemsaneringsproject minstens moet bevatten, waaronder:

> “2° de volgende identificatiegegevens :
> a) de identificatie van de te saneren gronden waarop het bodemsaneringsproject betrekking heeft;
> b) de identificatie van de gronden waarop werken noodzakelijk zijn om de bodemsanering uit te voeren, inclusief de coördinaten van hun eigenaar en gebruiker en, indien van toepassing, de coördinaten van de vereniging van mede-eigenaars;”

De artikelen 81, 88, 103 en 104 Vlarebo regelen de wijze waarop eigenaars en gebruikers van gronden waarop volgens het bodemsaneringsproject werken noodzakelijk zijn om bodemsanering uit te voeren, betrokken worden in het onderzoek voorafgaand aan de beslissing inzake de conformverklaring, en bij de uitvoering van de saneringswerken in het geval het bodemsaneringsproject conform wordt verklaard aan de bepalingen van het bodemdecreet.

7. Uit deze bepalingen volgt dat een bodemsaneringsproject werken kan beschrijven die niet enkel uitgevoerd worden op de te saneren gronden, maar ook op andere terreinen voor zover die werken noodzakelijk zijn om de bodemsanering uit te voeren. De eigenaars en gebruikers van die andere terreinen moeten die werken gedogen, en de OVAM kan hen desgevallend op grond van artikel 171, § 1, van het bodemdecreet bevelen om toegang te verlenen aan de door haar aangewezen personen om ter plaatse de nodige verrichtingen te doen, zoals

beschreven in het conform verklaard bodemsaneringsproject.

De “gronden waar […] bodemsanering [moet] worden uitgevoerd” in de zin van artikel 171, § 1, van het bodemdecreet zijn niet enkel de gronden die te saneren zijn, maar alle gronden die blijkens het conform verklaarde bodemsaneringsproject gebruikt moeten worden om de daarin beschreven bodemsaneringswerken te kunnen uitvoeren.

Verzoekster voert dan ook ten onrechte aan dat er geen wettelijke grondslag bestaat om in een bodemsaneringsproject dat betrekking heeft op de sanering van een grond die grenst aan haar eigendom, te voorzien dat tijdens de werken toegang moet worden verleend tot haar grond. Een dergelijk bodemsaneringsproject is wel degelijk uitvoerbaar, zodat de enkele omstandigheid dat het bodemsaneringsproject voorziet in werken die uitgevoerd worden op een terrein dat aan de te saneren grond paalt, de conformverklaring ervan niet verhindert of kennelijk onredelijk maakt.

8. Naar luid van artikel 21 van het bodemdecreet is bodemsanering bij historische bodemverontreiniging erop gericht om te vermijden dat de bodemkwaliteit een risico oplevert of kan opleveren tot nadelige beïnvloeding van mens of milieu door gebruik te maken van de “beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen” (het zogenaamde BATNEEC-beginsel). Op grond van de door de Vlaamse regering vastgestelde standaardprocedure bepaalt de bodemsaneringsdeskundige in het bodemsaneringsproject welke werken daartoe concreet nodig zijn.

Ten onrechte leidt verzoekster uit de artikelen 78, 81, 88, 103 en 104 Vlarebo af dat daarbij slechts kan gekozen worden voor een saneringsvariant waarbij werken op aanpalende gronden moeten worden uitgevoerd, wanneer die keuze ‘noodzakelijk’ zou zijn. De keuze van de uit te voeren saneringsvariant gebeurt aan de hand van verschillende, in de standaardprocedure beschreven, criteria. Het is pas wanneer blijkt dat de saneringsvariant die op grond van de afweging van die verschillende criteria de voorkeur geniet, de toegang tot aanpalende gronden ‘noodzakelijk’ maakt, dat de eigenaars en gebruikers van die

gronden betrokken worden op de wijze bepaald in de artikelen 78, 81, 88, 103 en 104 Vlarebo. De ‘noodzaak’ waarvan sprake in deze bepalingen is dan ook geen voorwaarde tot het bepalen van de toe te passen saneringsvariant, maar louter een modaliteit die uit de gekozen saneringsvariant volgt. Het is niet zo dat wanneer er een saneringsvariant bestaat die geen gebruik van andere gronden dan de te saneren grond noodzaakt, aan die saneringsvariant om die enkele reden de voorkeur moet worden gegeven.

In zoverre verzoekster aanvoert dat het bestreden besluit moet aantonen dat het betreden van haar eigendom in elk geval noodzakelijk is voor het uitvoeren van de bodemsaneringswerken, gaat zij dan ook uit van een verkeerde lezing van voormelde bepalingen van het bodemdecreet en Vlarebo.

9. Het bestreden besluit is een uitspraak na een bestuurlijk beroep tegen de conformverklaring van een bodemsaneringsproject, zoals bedoeld in artikel 146 van het bodemdecreet. Naar luid van artikel 150, § 1, van het bodemdecreet beperkt dergelijk beroep zich tot een marginale toetsing waarbij de Vlaamse regering uitspraak doet over de manifeste onredelijkheid van de bestreden beslissing tot conformverklaring. De decreetgever heeft aldus aan de bestuurlijke beroepsinstantie slechts een beperkte toetsingsbevoegdheid verleend waarbij de beslissing inzake de conformverklaring maar ongedaan kan worden gemaakt wanneer blijkt dat zij naar het oordeel van de beroepsinstantie manifest onredelijk is. Deze beperkte bevoegdheid wordt verantwoord door de omstandigheid dat de OVAM zich over de conformverklaring uitspreekt als bodemsaneringsdeskundige (*Parl.St*. Vl.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 71).

Het bestreden besluit beoordeelt als volgt de grieven van verzoekster dat artikel 171 van het bodemdecreet geen grondslag kan bieden aan de OVAM om zich toegang te verschaffen tot haar perceel, en dat de OVAM te lang heeft gewacht om op te treden:

> “De beroepers betwisten in eerste instantie de grondslag voor toegang tot hun percelen. Zij verwijzen naar de dwangmaatregel, opgenomen in artikel 171 van het [bodemdecreet], die volgens hen door de OVAM niet zou kunnen worden ingeroepen om toegang te kunnen krijgen tot hun percelen.

> Verder roepen zij een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel in. De beroepers stellen dat de ernstige bodemverontreiniging 20 jaar geleden al gekend was, nog voor de fabriek werd omgebouwd in een loftcomplex. De OVAM heeft volgens beroepers nagelaten tijdig op te treden. Deze grieven van de beroepers hebben evenwel geen betrekking op de bestreden beslissing zelf. De beroepers betogen hiermee immers niet dat het kennelijk onredelijk is van de OVAM om het tweede gefaseerd bodemsaneringsproject conform te verklaren aan de bepalingen van het [bodemdecreet] omdat de weerhouden bodemsaneringsvariant niet voldoet of omdat één of meerdere van de door de OVAM opgelegde voorwaarden, waaronder de bodemsaneringswerken en dus de werken ter uitvoering van het bodemsaneringsproject moeten worden uitgevoerd, kennelijk onredelijk is/zijn. De beroepers betogen hiermee evenmin dat de door de OVAM bepaalde termijn waarbinnen die bodemsaneringswerken moeten worden aangevat kennelijk onredelijk is."

Het bestreden besluit antwoordt aldus, binnen de beperkte bevoegdheid die aan de bestuurlijke beroepsinstantie is toegekend, op afdoende wijze op de voormelde beroepsgrieven van verzoekster. De bepalingen van de motiveringswet worden hierdoor niet miskend. Evenmin valt in te zien hoe de materiëlemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en/of het redelijkheidsbeginsel hierdoor zouden zijn geschonden. Noch de omstandigheid dat het reeds meer dan 20 jaar geweten was dat er een ernstige verontreiniging was die moest gesaneerd worden, noch de zware invloed van de geplande werken op het leefklimaat van verzoekster, doen hieraan afbreuk.

10. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

11. Verzoekster voert in het tweede middel de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het beginsel van fair play als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur omtrent het hoorrecht / de hoorplicht, in samenhang met het recht op tegenspraak, en van de

motiveringsplicht zoals voorzien in de motiveringswet.

Zij komt in dit middel op tegen de afwijzing van de vraag om gehoord te worden, die zij uitdrukkelijk had geformuleerd in het beroepsschrift. Zij hekelt de omstandigheid dat zij niet in kennis werd gesteld van de verweernota van de OVAM en zich hierop niet heeft kunnen verdedigen. Eén en ander zou des te meer problematisch zijn nu zou blijken dat het bestreden besluit zich volledig bij het verweer van de OVAM aansluit.

12. De verwerende partij antwoordt dat geen enkele bepaling voorschrijft dat de beroeper moet worden gehoord. Als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur zou de hoorplicht inhouden dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die steunt op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder dat hem de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen. Het bestreden besluit zou echter niet een dergelijke maatregel inhouden, en slechts uitspraak doen over een bestuurlijk beroep.

De verwerende partij wijst vervolgens erop dat geen enkele bepaling voorschrijft dat de verweernota van de OVAM aan de beroeper moet worden ter kennis gebracht. Het recht van verdediging en het recht op tegenspraak zouden slechts van toepassing zijn bij jurisdictionele beroepen en deze waarborgen zouden niet moeten geboden worden bij een bestuurlijk beroep.

Beoordeling

13. Het bestuurlijk beroep dat door verzoekster werd ingesteld, wordt georganiseerd door de artikelen 146 tot 151 van het bodemdecreet. Artikel 152 van het bodemdecreet bepaalt dat de Vlaamse regering nadere regelen kan vaststellen voor de behandeling van het beroep. Op grond van artikel 213 Vlarebo kan de OVAM, na de kennisname van het beroep, een nota met opmerkingen en stavingsstukken indienen.

Noch in de bepalingen van het bodemdecreet, noch in de nadere regels die in artikel 211 tot 213 Vlarebo zijn vastgesteld, wordt voorzien dat de

beroeper moet worden gehoord wanneer hij erom verzoekt. Evenmin wordt voorzien dat de beroeper in kennis wordt gesteld van de nota met opmerkingen en de stavingsstukken die door de OVAM worden ingediend, en dat hem de gelegenheid wordt gegeven hierop te antwoorden.

14. Noch uit het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht, noch uit enig ander beginsel, volgt dat de beroepsinstantie in het kader van een georganiseerd bestuurlijk beroep ertoe gehouden is de beroeper die erom verzoekt, te horen, of hem in de gelegenheid te stellen kennis te nemen en te reageren op de opmerkingen van belanghebbende partijen bij het beroep.

Het recht op tegenspraak, dat gewaarborgd wordt door het in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden verkondigd recht op een eerlijk proces, geldt slechts voor jurisdictionele beroepen, en kan niet worden ingeroepen in het kader van een bestuurlijk beroep dat wordt georganiseerd bij een orgaan van actief bestuur.

15. De beginselen van behoorlijk bestuur hebben weliswaar een aanvullende werking in het kader van een georganiseerd bestuurlijk beroep. Zo behoort het de beroepsinstantie om erover te waken dat de beroeper voldoende de gelegenheid heeft gekregen om op nuttige wijze voor zijn standpunt op te komen.

Uit de enkele omstandigheid dat het bestreden besluit de opmerkingen van de OVAM volledig is bijgetreden volgt niet dat verzoekster niet die gelegenheid zou hebben gehad. Verzoekster betwist niet dat zij de gelegenheid had om haar standpunt uiteen te zetten in het beroepsschrift. Zij duidt in de uiteenzetting van het middel niet aan welke elementen, die doorslaggevend zouden zijn geweest voor het bestreden besluit, zij niet kon kennen ten tijde van het indienen van haar beroepsschrift. In deze omstandigheden kan zij niet overtuigen dat het bestreden besluit enig beginsel van behoorlijk bestuur schendt doordat het voor het standpunt van verzoekster enkel is voortgegaan op het beroepsschrift.

16. In het bestreden besluit wordt ook uitdrukkelijk, met verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State, uiteengezet dat de verwerende partij niet

dient in te gaan op de vraag van de beroepers om gehoord te worden. Het bestreden besluit is dan ook op dit punt afdoende gemotiveerd in de zin van de bepalingen van de motiveringswet.

17. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

18. Verzoekster voert in het derde middel de schending aan van artikel 150 van het bodemdecreet, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur -onder andere het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheids- en redelijkheidsbeginsel-, de motiveringsplicht zoals voorzien in de motiveringswet en het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Volgens verzoekster heeft de verwerende partij nagelaten op zorgvuldige en correcte wijze de belangen af te wegen op basis van alle feitelijke dossiergegevens en heeft zij haar beslissing niet correct gemotiveerd. Verzoekster wijst erop dat zij in haar beroepsschrift omstandig en concreet heeft toegelicht waarom de beslissing van de OVAM manifest onredelijk is, en houdt voor dat het bestreden besluit haar argumenten niet op afdoende wijze heeft weerlegd, met name voor wat betreft volgende grieven:
- er is geen rechtsgrond om toegang te nemen tot de percelen van verzoekster, minstens blijkt uit niets dat dit noodzakelijk is;
- uit de historiek blijkt dat de verontreiniging al minstens sedert 2000 gekend is bij de OVAM zodat men deze al had kunnen en moeten aanpakken op het moment dat het fabrieksgebouw werd omgevormd tot een residentieel wooncomplex met verschillende lofts, waardoor de thans bestaande praktische hinderpalen voor de uitvoering van de sanering zouden zijn vermeden;
- de voormelde omstandigheden leiden ertoe dat het saneringsproject verzoekster substantieel méér en onmiskenbaar bovenmatige hinder berokkent, met name door de afbraak van de scheidingsmuur, het aan- en afrijden van werfverkeer, de geluidshinder en alle schade ten gevolge van de saneringswerken;

- de door verzoekster aangereikte alternatieve voorstellen werden door de bodemsaneringsdeskundige en de OVAM niet behoorlijk onderzocht:
○ het onderzoek werd vooral gebaseerd op feitelijke aannames die niet aan de realiteit werden getoetst (zoals de beweerde aanwezigheid van een zwembad op één van de percelen, die echter uit niets blijkt, en de aanname dat een kraan tot aanzienlijke verkeershinder zou leiden, die niet werd onderzocht);
○ de bewering dat de kosten van de alternatieve voorstellen (en met name de inzet van de telescopische kraan) hoger zijn, wordt door geen enkele concrete becijfering gestaafd, en er wordt geen rekening gehouden met de kosten die worden veroorzaakt door het innemen van de percelen van verzoekster.

19. De verwerende partij antwoordt dat haar beoordelingsmarge beperkt is tot een marginale toetsing waarbij enkel kan worden nagegaan of de beslissing van de OVAM niet kennelijk onredelijk is. Het zou noch de minister, noch de Raad van State toekomen om zich in te laten met de inhoud van het bodemsaneringsproject. Binnen dit beoordelingskader werden de grieven van verzoekster volgens de verwerende partij op afdoende wijze beantwoord in het bestreden besluit.

Beoordeling

20. Artikel 150, § 1, van het bodemdecreet bepaalt dat het bestuurlijk beroep tegen de conformverklaring van een bodemsaneringsproject zich beperkt tot een marginale toetsing waarbij de beroepsinstantie uitspraak doet over de manifeste onredelijkheid van de bestreden beslissing van de OVAM. De decreetgever heeft aldus aan de bestuurlijke beroepsinstantie slechts een beperkte toetsingsbevoegdheid verleend waarbij de beslissing inzake de conformverklaring maar ongedaan kan worden gemaakt wanneer blijkt dat zij naar het oordeel van de beroepsinstantie manifest onredelijk is. Deze beperkte bevoegdheid wordt verantwoord door de omstandigheid dat de OVAM zich over de conformverklaring uitspreekt als bodemsaneringsdeskundige (*Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 71).

21. In zoverre verzoekster aanvoert dat de verwerende partij haar grieven dat artikel 171 van het bodemdecreet geen grondslag kan bieden aan de OVAM om zich toegang te verschaffen tot haar perceel, en dat de OVAM te lang heeft gewacht om op te treden, niet correct heeft beoordeeld en weerlegd, herneemt zij de kritiek van het eerste middel, die reeds hoger werd beantwoord bij randnummer 9.

22. Met betrekking tot de andere beroepsgrieven van verzoekster overweegt het bestreden besluit:

> "De beroepers werpen […] op dat zij ten gevolge van de geplande saneringswerkzaamheden een aanzienlijke hinder zullen ondervinden van hun woon- en leefgenot en werpen de schending op van een aantal algemene rechtsbeginselen, waaronder de motiveringsplicht en het motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.
> De beroepers hebben de kern van hun argumentatie in eerste instantie reeds aan de OVAM bezorgd via een bezwaar, na de kennisgeving van het ontvankelijk bevonden tweede gefaseerd bodemsaneringsproject. Uit het conformiteitsattest van het tweede gefaseerd bodemsaneringsproject blijkt dat de OVAM de bezwaren van de beroepers inhoudelijk niet bijtreedt, maar wel uitgebreid ingaat op de verzuchtingen van de beroepers. De OVAM heeft naar aanleiding van de bezwaren van de beroepers een bijkomende analyse gevraagd aan de bodemsaneringsdeskundige over de inzet van een telescopische kraan. Uit de nota hierover van WITTEVEEN+BOS blijkt dat dit niet de meest aangewezen optie is, zowel omwille van praktische als financiële redenen. Het blijkt immers dat de inzet van deze kraan verkeershinder met zich meebrengt en een impact heeft op de verkeersveiligheid en ervoor zorgt dat de installatiefase, de ontgraving en de afwerking meer tijd in beslag zal nemen. Bij de inzet van een kraan zal er nog steeds - hoewel minder - toegang nodig zijn via de percelen van [verzoekster]. De kraan brengt een specifieke hinder met zich mee en heeft een significante meerkost. Deze optie werd niet expliciet in het tweede gefaseerd bodemsaneringsproject vermeld omdat dit geen realistische mogelijkheid betreft, zoals blijkt uit de verweernota van de OVAM. Deze nota is integraal opgenomen in het conformiteitsattest van het tweede gefaseerd bodemsaneringsproject, samen met een eigen formele beoordeling van de OVAM waarin zij zich aansluit bij de nota van de deskundige.
> Verder blijkt uit de repliek op het bezwaarschrift van de beroepers en uit de verweernota van de OVAM dat de hinder op de percelen van de beroepers vooral in de begin- en eindperiode groot zal zijn. In de tussenperiode zal dit minder het geval zijn. In die periode zal immers slechts enkele keren per jaar toegang tot het terrein nodig zijn en kan de tuin gewoon gebruikt worden. Er zal een visuele afscherming geplaatst worden en de toegang tot de garage is mogelijk in die periode. Voor de veiligheid van spelende kinderen en andere personen wordt een werfafsluiting geplaatst. Zowel in het tweede gefaseerd

bodemsaneringsproject als in het conformiteitsattest wordt verwezen naar mogelijke geluidshinder en naar maatregelen om deze minimaal te houden, in het bijzonder door het plaatsen van een geluidsdichte afsluiting. Daarnaast blijkt dat een impact op de stabiliteit van het gebouw van de eerste beroeper als uiterst minimaal wordt ingeschat. Er zal een plaatsbeschrijving worden opgemaakt en eventuele schade zal worden hersteld of vergoed. Uit het voorgaande blijkt dat zoveel als mogelijk rekening wordt gehouden met de te verwachten hinder voor de beroepers.

De standaardprocedure bodemsaneringsproject bepaalt dat binnen het kader van het BATNEEC-principe van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, een gewogen keuze moet worden gemaakt tussen bodemsaneringsvarianten, via een multicriteria-analyse. De verschillende criteria die worden afgewogen zijn onderverdeeld in vier aspectgroepen: milieuhygiënisch lokaal, milieuhygiënisch regionaal/globaal, (uitvoerings)technisch en maatschappelijk en financieel. Op die manier kunnen saneringsvarianten met elkaar vergeleken en beoordeeld worden.

Uit het tweede gefaseerd bodemsaneringsproject blijkt dat de bodemsaneringsdeskundige drie verschillende saneringsvarianten tegen elkaar heeft afgewogen. Voor de beoordeling van het aspect '(uitvoerings)technisch en maatschappelijk' werden de hinder en overlast tijdens de sanering, de gebruiksbeperkingen na sanering, het aanbrengen van schade ten gevolge van de sanering en de veiligheidsmaatregelen tijdens de sanering in rekening gebracht door de bodemsaneringsdeskundige. De bodemsaneringsdeskundige stelde een aparte nota op waarin een evaluatie werd gemaakt van de mogelijke toegangen tot loft 17 in het kader van de saneringswerken die moeten gebeuren in deze loft. Deze nota is opgenomen in het tweede gefaseerd bodemsaneringsproject en onder het aspect 'technisch en maatschappelijk' wordt hiermee rekening gehouden in die zin dat in dat onderdeel wordt aangegeven door de bodemsaneringsdeskundige dat het transport van materiaal en grond en de injecties dienen te gebeuren via het buurperceel als er wordt geopteerd voor variant 1 of 2. Er zal voor de naastgelegen lofts overdag vermoedelijk wel geluidshinder zijn tijdens de uitvoering van de werken volgens de bodemsaneringsdeskundige. De bodemsaneringsdeskundige stelt ook dat bij de uitvoering van de bodemsaneringswerken de nodige aandacht dient te zijn voor geluidshinder en geuremissies. Daartoe dienen de componenten van de grondwaterzuivering en bodemluchtextractie die tot geluidsoverlast kunnen leiden voldoende afgeschermd te worden. Slechts bij één variant, met name variant 3, is de impact op het leefmilieu beperkt, met dien verstande dat het gegeven dat de kern niet actief wordt aangepakt onrechtstreeks wel een negatieve impact heeft op de omgeving aangezien er geen sanering wordt uitgevoerd voor deze verontreinigingskern. Zowel bij variant 1 als bij variant 2 is er sprake van een grote impact voor de eigenaar van de loft waar de werken zullen plaatsvinden en van hinder voor de eigenaars van de buurpercelen als gevolg van transport van materiaal en grond, onderhoud aan de installatie, vervanging actief kool en uitvoering van de injecties. Variant 3 krijgt dan ook de hoogste score voor dit onderdeel, waarbij de bodemsaneringsdeskundige er nog wel op wijst dat bij variant 3 ook rekening moet worden gehouden met het jaarlijkse onderhoud en opvolging die nodig is om de werking van de installatie te controleren wat ook een

zekere hinder inhoudt. De OVAM verwijst in het conformiteitsattest van het tweede gefaseerd bodemsaneringsproject eveneens naar de zuiverings- en pompunit die zal worden voorzien van een geluidsdichte afsluiting. Uit het voorgaande blijkt dat de bodemsaneringsdeskundige onder het aspect '(uitvoerings)technisch en maatschappelijk' voldoende rekening heeft gehouden met de te verwachten hinder zoals voorgeschreven door de standaardprocedure bodemsaneringsproject.
De afweging van de verschillende varianten via een multicriteria-analyse houdt echter ook in dat daarnaast rekening moet worden gehouden met andere aspecten, in het bijzonder de milieuhygiënische en financiële aspecten. Voor de lokale milieuhygiënische aspecten scoort variant 2 het best en variant 3 het minst. Voor de globale/regionale milieuhygiënische aspecten scoort variant 3 het best en variant 2 het minst. Voor de financiële aspecten scoort variant 3 het best en variant 1 het minst. Bij de berekening van deze scores werd ook rekening gehouden met de wegingsfactoren zoals bepaald in de standaardprocedure bodemsaneringsproject. Uit deze standaardprocedure blijkt dat de wegingsfactor voor de aspectgroep 'financieel' 33 is, voor het lokale milieuhygiënische aspect eveneens 33, voor het regionale/globale milieuhygiënische aspect 12 en voor het (uitvoerings)technische aspect 22. Uit het tweede gefaseerd bodemsaneringsproject blijkt dat de bodemsaneringsdeskundige deze zelfde wegingsfactoren heeft toegepast. De hinder waarnaar de beroepers verwijzen valt onder het (uitvoerings)technische aspect en heeft noch het grootste, noch het kleinste aandeel in de multicriteria-analyse. Het financiële aspect heeft een grote impact in de multicriteria-analyse maar is op zichzelf niet doorslaggevend. Uit de vergelijking van de totaalscores blijkt dat variant 1 een totaalscore haalt van 508,63. Variant 2 haalt een totaalscore van 489,86 en variant 3 haalt een totaalscore van 501,51. Het blijkt duidelijk dat variant 1 moet worden weerhouden als voorkeursvariant aangezien deze variant de hoogste score heeft behaald, rekening houdende met de wegingsfactoren zoals opgenomen in de standaardprocedure bodemsaneringsproject.
Uit het voormelde moet besloten worden dat het niet kennelijk onredelijk is dat de OVAM voorliggend tweede gefaseerd bodemsaneringsproject conform verklaarde aan de bepalingen van het [bodemdecreet]."

23. Anders dan verzoekster het ziet, blijkt uit deze overwegingen dat de verwerende partij wel degelijk de grief van verzoekster betreffende de ernstige hinder die de bodemsaneringswerken haar zouden berokkenen, heeft onderzocht, besproken en op afdoende wijze weerlegd.

Het bestreden besluit maakt duidelijk dat de hinder die de saneringswerken met zich zullen brengen voor verzoekster mee in rekening werd genomen in het kader van de "multicriteria-analyse", en meer in het bijzonder bij de beoordeling van de aspectgroep '(uitvoerings)technisch en maatschappelijk', waaraan een wegingsfactor van 22 op 100 werd toegekend. De

saneringsvarianten 1 en 2, die een toegang veronderstellen tot de percelen van verzoekster, scoren op dit criterium lager dan de saneringsvariant 3, onder meer omwille van de hinder die de varianten 1 en 2 voor verzoekster met zich zal brengen. Omwille van een hogere score op de andere criteria blijkt saneringsvariant 1 echter de voorkeur te krijgen. De omstandigheid dat de aspectgroep '(uitvoeringstechnisch) en maatschappelijk', waartoe de hinder voor de omgeving wordt gerekend, een wegingsfactor heeft gekregen van 22 op 100, wordt door verzoekster als zodanig niet bekritiseerd.

Verzoekster maakt verder in het algemeen niet aannemelijk dat de hinder die zij zal ondergaan door de uitvoering van de saneringswerken manifest werd onderschat bij de beoordeling van de verschillende saneringsvarianten.

24. Het bestreden besluit wijst ook op de nota die als bijlage bij het bodemsaneringsproject werd gevoegd waarin de bodemsaneringsdeskundige de verschillende alternatieven heeft geëvalueerd voor de toegang naar "loft 17" tijdens de saneringswerken. In die nota kwam de bodemsaneringsdeskundige tot het besluit dat de toegang via de tuin van verzoekster zowel naar praktische haalbaarheid als naar kostprijs de voorkeur geniet boven de andere onderzochte toegangsmogelijkheden.

Verzoekster beweert dat in die nota feitelijke aannames werden gedaan (met name met betrekking tot de aanwezigheid van een zwembad op een alternatieve toegangsweg) die feitelijk onjuist zijn, doch legt niets voor om die bewering aannemelijk te maken.

25. Met betrekking tot de inzet van een telescopische kraan om te vermijden dat de eigendom van verzoekster moet worden betreden, blijkt uit het bestreden besluit eveneens dat dit alternatief door de bodemsaneringsdeskundige werd verworpen omdat dit specifieke verkeershinder met zich zou brengen en tot een significante meerkost zou leiden. Verzoekster beweert wel dat het gaat om feitelijke aannames die niet voldoende zouden zijn onderzocht en becijferd, doch

legt geen enkel gegeven voor dat van aard is om te doen twijfelen aan de juistheid van die aannames.

26. Wat ten slotte de omstandigheid betreft dat de kosten die veroorzaakt zouden worden door het gebruik van de gronden van verzoekster, niet in rekening werden gebracht bij de begroting van de saneringskosten die met de saneringsvarianten 1 en 2 gepaard gaan, blijkt niet dat verzoekster deze omstandigheid heeft aangekaart in haar beroep tegen de beslissing tot conformverklaring.

Het bestreden besluit diende aldus deze grief niet te beantwoorden, zodat de bepalingen van de motiveringswet niet worden miskend door de afwezigheid van motieven in dit verband. Evenmin valt in te zien hoe, binnen de beperkte bevoegdheid die aan de bestuurlijke beroepsinstantie is toegekend, de materiëlemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en/of het redelijkheidsbeginsel hierdoor zouden zijn geschonden.

27. De verwerende partij kon op grond van de voormelde overwegingen besluiten dat de beslissing tot conformverklaring niet manifest onredelijk is. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijfentwintig april tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

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