

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.104 van 13 juni 2024
in de zaak A. 236.731/VII-41.567**

In zake : de NV PVS CHEMICALS BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Larmuseau
kantoor houdend te 9940 Evergem
Dellaertsdreef 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV UCB
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Edegem (Antwerpen)
Mechelsesteenweg 326
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Verlinden
kantoor houdend te 1000 Brussel
Joseph Stevensstraat 7

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 juli 2022, strekt tot de nietigverklaring van "de beslissing van 26 april 2022 van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme houdende uitspraak over het beroep dat aangetekend is tegen het besluit van de Openbare Vlaamse

Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) van 18 januari 2019 waarbij het bodemsaneringsproject met als titel ‘Gewijzigd bodemsaneringsproject – voormalige site UCB ‘waterzuiveringskant’ – huidige site PVS/TAMINCO BVBA, Wondelgemkaai 150 te 9000 Gent 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 de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv UCB heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 5 september 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 december 2023.

Kamervoorzitter Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle Larmuseau, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Caroline Cleynen, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij en advocaten en Joost Bosquet en Joost Verlinden, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn 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 terrein met gebouwen gelegen aan de Panterschipstraat te Gent, er kadastraal bekend als afdeling 13, sectie S, nrs. 374Y2 en 374Z2 (hierna: de betrokken percelen).

De betrokken percelen behoorden voorheen toe aan de tussenkomende partij, die zich naar aanleiding van de overdracht van de grond had verbonden tot het uitvoeren van een volledig beschrijvend bodemonderzoek en, voor zover als nodig, het opstellen van een bodemsaneringsproject en de uitvoering van de bodemsaneringswerken.

3.2. Na een voorgeschiedenis van aanvullende onderzoeksverrichtingen dient de tussenkomende partij op 9 januari 2013, via haar bodemsaneringsdeskundige, een (aanvullend) beschrijvend bodemonderzoek in.

Op 27 februari 2013 verklaart de OVAM dit beschrijvend bodemonderzoek conform aan de bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: bodemdecreet).

De OVAM besluit dat een bodemsaneringsproject nodig is voor de historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater ter hoogte van het deelterrein “waterzuiveringskant”.

Voor de historische bodemverontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde ter hoogte van het deelterrein “waterzuiveringskant”,

komt de OVAM tot het besluit dat geen bodemsanering is vereist. Zij oordeelt dat die bodemverontreiniging, veroorzaakt door de voormalige bedrijfsactiviteiten, gelet op de bodemkenmerken en de functie van het terrein, geen ernstige bodemverontreiniging vormt.

3.3. Tegen deze conformverklaring stelt de verzoekende partij administratief beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

Met een besluit van 27 juni 2014 verklaart de minister dat beroep ongegrond.

3.4. Op 30 oktober 2018 dient de tussenkomen de partij via haar bodemsaneringsdeskundige vervolgens een (gewijzigd) bodemsaneringsproject in voor de historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater op, onder meer, de betrokken percelen.

Met een beslissing van 18 januari 2019 verklaart de OVAM het ingediende bodemsaneringsproject conform aan de bepalingen van het bodemdecreet.

Het conformiteitsattest vermeldt onder meer:

“Informatie over de geplande werkzaamheden

Op de terreinen gelegen ter hoogte van de Wondelgemkaai 150 te Wondelgem zijn er ten gevolge van de voormalige activiteiten van UCB NV enkele historische bodemverontreinigingen met zware metalen in grond en zware metalen, anorganische en organische stikstofverbindingen, sulfaten, fosfaten en kalium in het grondwater ontstaan en dit ter hoogte van in hoofdzaak het noordelijk en centraal terreindeel.

Voor de historische grondwaterverontreiniging met zware metalen die zich vooral concentreert ter hoogte van de productiezone op het bronperceel 374Y2 en zich heeft verspreid op de naburige percelen 358S, 374X2, 374Z2, 435X2 en de openbare weg met name de Panterschipsstraat en de Wondelgemkaai is er een saneringsnoodzaak omwille van een verspreidingsrisico. Arcadis Belgium nv heeft daarom in opdracht van UCB nv de verschillende saneringsmogelijkheden bekeken, en de best beschikbare saneringstechniek voorgesteld.

De gekozen variant omvat een grondwateronttrekking in de kernzones (tot een diepte van 19 m-mv) en een bovengrondse zuivering van het

onttrokken grondwater, die in functie van de resultaten kan uitgebreid worden met een herinfiltratie van een deel van het onttrokken grondwater. Vervolgens zal de grondwaterkwaliteit ter hoogte van de kern- en de pluimzones van de verontreiniging worden gemonitord.

De duur van de grondwateronttrekking met eventueel uitbreiding naar infiltratie van een deel van het onttrokken grondwater wordt maximaal geraamd op 10 jaar. De duur van de monitoring van de grondwaterkwaliteit na de grondwateronttrekking wordt ook geraamd op maximaal 10 jaar. Op de percelen 374Y2, 374Z2, 374X2 en Wondelgemkaai situeren zich de onttrekkingsfilters en/of injectiefilters, het leidingwerk en de waterzuiveringsinstallatie voor het uitvoeren van de grondwateronttrekking en eventuele infiltratie en tevens ook de monitoringspeilbuizen voor de opvolging van het grondwater.

Op de percelen 435X2, 358S en de Panterschipstraat worden in het kader van het opvolgen van de grondwaterkwaliteit staalnames voorzien van het grondwater in bestaande peilbuizen. De hinder op deze percelen is beperkt. Er zal een restverontreiniging achterblijven met zware metalen in de grond en het grondwater en met anorganische en organische stikstofverbindingen, sulfaten, fosfaten en kalium in het grondwater. Er zijn gebruiksadviezen van toepassing in het kader van grondverzet/graven in gronden, onttrekking en/of gebruik van grondwater en bij wijziging in terreingebruik”.

3.5. Tegen deze beslissing stelt de verzoekende partij administratief beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

In haar administratief beroepschrift werpt de verzoekende partij op dat de “illegale aanwezigheid van gevaarlijke afvalstoffen in de toplaag” haar noodzaakt om het bestuurlijk beroep in te dienen, vermits de beroepen beslissing van 18 januari 2019 “in dit verband géén voorwaarden oplegt” aan de huidige tussenkomende partij. Zij verzoekt vervolgens de minister om aan de tussenkomende partij de door haar gevraagde voorwaarden op te leggen zodat de door deze laatste achtergelaten afvalstoffen “gecontroleerd kunnen worden verwijderd”. De verzoekende partij voegt een aantal overtuigingsstukken bij haar beroepschrift.

Op 1 maart 2019 wordt aan de verzoekende partij meegedeeld dat haar administratief beroep ontvankelijk is.

De minister neemt geen beslissing binnen de daartoe in artikel 150, § 3, van het bodemdecreet voorziene termijn, zodat het beroep wordt geacht stilzwijgend te zijn verworpen.

3.6. De verzoekende partij stelt een beroep tot nietigverklaring in en de Raad van State vernietigt met arrest nr. 252.706 van 20 januari 2022 de stilzwijgende weigeringsbeslissing van de minister.

3.7. De administratieve beroepsprocedure wordt hernomen en met een ministerieel besluit van 26 april 2022 wordt het administratief beroep ongegrond verklaard en wordt de beslissing van de OVAM van 18 januari 2019 tot conformverklaring van het bodemsaneringsproject bevestigd. Dit is de thans bestreden beslissing die is gemotiveerd als volgt:

“5.5.3.2 Beoordeling

5.5.3.2.1 Preliminair

In onderhavig bodemsaneringsdossier verklaarde de OVAM op 29 april 2010 het beschrijvend bodemonderzoek van 1 maart 2010 conform aan de bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006. Uit het betreffende conformiteitsattest ‘Beschrijvend bodemonderzoek’ van 29 april 2010 met als kenmerk BB-W-TM-10/008272 blijkt dat de OVAM alsdan tevens oordeelde dat uit dat beschrijvend bodemonderzoek blijkt dat er in onderhavig bodemsaneringsdossier een historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater voorkomt op het bronperceel 374 Y 2 en de verspreidingspercelen 358 S, 374 X 2, 374 Z 2 en ‘Pantserschipstraat’, die overeenkomstig artikel 19, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 moet worden gesaneerd, en een historische bodemverontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde voorkomt op de bronpercelen 374 X 2, 374 Y 2 en 374 Z 2, een historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater voorkomt op het bronperceel 374 X 2 en de verspreidingspercelen 435 X 2 en ‘Pantserschipstraat’ en een historische bodemverontreiniging met anorganische en organische stikstofverbindingen, chloriden, sulfaten, fluoriden, fosfaten en kalium in het grondwater voorkomt op de bronpercelen 374 X 2 en 374 Y 2 en de verspreidingspercelen 358 S, 374 Z 2, 435 X 2 en ‘Pantserschipstraat’, die overeenkomstig artikel 19, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 niet moeten worden gesaneerd. Bij ministerieel besluit van 9 september 2011 werd evenwel het onderdeel van het conformiteitsattest ‘Beschrijvend bodemonderzoek’ van de OVAM van 29 april 2010 met als kenmerk BB-W-TM-10/008272, dat handelde over de historische bodemverontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde, naar aanleiding van het door de beroeper ingediende beroep van 25 juni 2010

opgeheven. Er werd geen verzoekschrift tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State tegen het ministerieel besluit van 9 september 2011.

In onderhavig bodemsaneringsdossier verklaard de OVAM op 27 februari 2013 het beschrijvend bodemonderzoek van 7 januari 2013, dat werd uitgevoerd naar aanleiding van voormeld ministerieel besluit van 9 september 2011 en de daarop aansluitende vraag om aanvullende onderzoeksverrichtingen van de OVAM van 21 oktober 2011, conform aan de bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006. Uit het betreffende conformiteitsattest ‘Beschrijvend bodemonderzoek’ van 27 februari 2013 met als kenmerk C-6701 blijkt dat de OVAM alsdan tevens oordeelde dat uit dat beschrijvend bodemonderzoek blijkt dat er in onderhavig bodemsaneringsdossier een historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater voorkomt op het bronperceel 374 Y 2 en de verspreidingspercelen 358 S, 374 X 2, 374 Z 2, ‘Panterschipstraat’ en ‘Wondelgemkaai’, die overeenkomstig artikel 19, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 moet worden gesaneerd, en een historische bodemverontreiniging met zware metalen in vaste deel van de aarde voorkomt op de bronpercelen 374 X 2, 374 Y 2 en 374 Z 2, die overeenkomstig artikel 19, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 niet moet worden gesaneerd. In het betreffende conformiteitsattest ‘Beschrijvend bodemonderzoek’ van 27 februari 2013 met als kenmerk C-6701 werd voor wat betreft de conclusies over de andere aanwezige bodemverontreinigingen verwezen naar het conformiteitsattest van 29 april 2010 met als kenmerk BB-W-TM-10/008272. Bij ministerieel besluit van 27 juni 2014 werd het door de beroeper ingediende beroep van 4 april 2013, dat louter was gericht tegen het onderdeel van het conformiteitsattest ‘Beschrijvend bodemonderzoek’ van de OVAM van 27 februari 2013 met als kenmerk C-6701 dat handelde over de historische bodemverontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde, ongegrond verklaard en werd het conformiteitsattest ‘Beschrijvend bodemonderzoek’ van de OVAM van 27 februari 2013 met als kenmerk C-6701 bevestigd. Er werd geen verzoekschrift tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State tegen het ministerieel besluit van 27 juni 2014.

In onderhavig bodemsaneringsdossier verklaarde de OVAM op 6 juni 2013 het beschrijvend bodemonderzoek van 7 januari 2013 en het addendum van 8 mei 2013 bij het beschrijvend bodemonderzoek van 7 januari 2013 conform aan de bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006. Uit het betreffende conformiteitsattest ‘Beschrijvend bodemonderzoek – addendum’ van 6 juni 2013 met als kenmerk C-7059 blijkt dat de OVAM alsdan tevens oordeelde dat uit dat beschrijvend bodemonderzoek blijkt dat er in onderhavig bodemsaneringsdossier een historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater voorkomt op het bronperceel 374 Y 2 en de verspreidingspercelen 358 S, 374 X 2, 374 Z 2, 435 X 2, ‘Panterschipstraat’ en ‘Wondelgemkaai’, die overeenkomstig artikel 19, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 moet worden gesaneerd. In het betreffende conformiteitsattest ‘Beschrijvend bodemonderzoek – addendum’ van 6 juni 2013 met als kenmerk C-7059 verwees de OVAM voor wat betreft de conclusies over de andere aanwezige bodemverontreinigingen naar haar conformiteitsattest van 27 februari 2013

met als kenmerk C-6701. Er werd geen administratief beroep ingediend bij de Vlaamse Regering tegen het conformiteitsattest ‘Beschrijvend bodemonderzoek – addendum’ van de OVAM van 6 juni 2013 met als kenmerk C-7059.

In onderhavig bodemsaneringsdossier toonde het beschrijvend bodemonderzoek dus al enige tijd geleden aan dat er louter voor de historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater die voorkomt op het bronperceel 374 Y 2 en de verspreidingspercelen 358 S, 374 X 2, 374 Z 2n 435 X 2, ‘Panterschipstraat’ en ‘Wondelgemkaai’ overeenkomstig artikel 19, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 een saneringsnoodzaak bestaat.

5.5.3.2.2 Ten gronde

Overeenkomstig artikel 150, §1 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 beperkt het administratief beroep, vermeld in artikel 146, zich tot een marginale toetsing waarbij de Vlaamse Regering uitspraak doet over de manifeste onredelijkheid van de bestreden beslissing. De beroeper betoogt evenwel niet dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is. De beroeper vraagt louter om in de bestreden beslissing een aantal voorwaarden op te leggen, zodat alle afvalstoffen – die de tweede tussenkomende partij op haar terrein zou hebben achtergelaten – gecontroleerd kunnen worden verwijderd. Ingevolge voormelde marginale toetsing is de Vlaamse Regering evenwel niet bevoegd om in een bestreden beslissing voorwaarden op te leggen. Ingevolge voormelde marginale toetsing kan de Vlaamse Regering de bestreden beslissing immers hoogstens opheffen, indien ze vaststelt dat deze kennelijk onredelijk is.

Overeenkomstig artikel 19, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 moet op gronden met historische bodemverontreiniging, zoals in onderhavig bodemsaneringsdossier, louter worden overgegaan tot bodemsanering als het beschrijvend bodemonderzoek de aanwezigheid van een ernstige bodemverontreiniging aantoont. Het bodemsaneringsproject vormt dan de eerste fase van die bodemsanering. Het bodemsaneringsproject stelt meer bepaald de wijze vast waarop de bodemsaneringswerken worden uitgevoerd en de eventuele nazorg wordt verzekerd (artikel 47, §1 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006). Het bodemsaneringsproject steunt op de resultaten van het beschrijvend bodemonderzoek (artikel 47, §3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006), dat de ernst van de bodemverontreiniging vaststelde (artikel 38, §1 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006). Het bodemsaneringsproject en de navolgende beslissing van de OVAM, waarbij het bodemsaneringsproject conform wordt verklaard aan de bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, voorwaarden worden opgelegd waaronder de bodemsaneringswerken en dus de werken ter uitvoering van het bodemsaneringsproject moeten worden uitgevoerd en desgevallend een termijn wordt bepaald waarbinnen die bodemsaneringswerken moeten worden aangevat, betreffen dan ook vanzelfsprekend louter die bodemverontreiniging waarvoor het beschrijvend bodemonderzoek heeft aangetoond dat er overeenkomstig artikel 19, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 een saneringsnoodzaak bestaat.

In onderhavig bodemsaneringsdossier heeft het beschrijvend bodemonderzoek al enige tijd geleden aangetoond dat er louter voor de

historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater die voorkomt op het bronperceel 374 Y 2 en de verspreidingspercelen 358 S, 374 X 2, 374 Z 2, 435 X 2, ‘Panterschipstraat’ en ‘Wondelgemkaai’ overeenkomstig artikel 19, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 een saneringsnoodzaak bestaat (zie supra punt 5.5.3.2.1). Het bodemsaneringsproject en de bestreden beslissing, zijnde in casu de navolgende beslissing van de OVAM, dienden dan ook vanzelfsprekend louter de historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater die voorkomt op het bronperceel 374 Y 2 en de verspreidingspercelen 358 S, 374 X 2, 374 Z 2, 435 X 2, ‘Panterschipstraat’ en ‘Wondelgemkaai’ te betreffen. De beroeper betoogt, zoals reeds vermeld, evenwel niet dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is. De grief van de beroeper heeft zelfs geen betrekking op de bestreden beslissing. De beroeper betoogt immers niet dat het kennelijk onredelijk is van de OVAM om het bodemsaneringsproject conform te verklaren aan de bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, omdat bijvoorbeeld de weerhouden bodemsaneringsvariant niet voldoet. De beroeper betoogt evenmin dat 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 beroeper betoogt ten slotte ook niet dat de door de OVAM bepaalde termijn waarbinnen die bodemsaneringswerken moeten worden aangevat kennelijk onredelijk is. De beroeper vraagt louter om in de bestreden beslissing een aantal voorwaarden op te leggen, zodat alle afvalstoffen – die de tweede tussenkomende partij op haar terrein zou hebben achtergelaten – gecontroleerd kunnen worden verwijderd, zijnde een grief die hoe dan ook geen uitstaans heeft met de bestreden beslissing. Die grief betreft bovendien de verwijdering van afvalstoffen, hetgeen niet onder het toepassingsgebied van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 valt. Het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 regelt immers louter de wijze waarop wordt omgegaan met verontreinigde gronden.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij werpt de schending op van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht *iuncto* artikel 12 van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: materialendecreet) en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991).

De verzoekende partij merkt op dat de minister in de thans bestreden beslissing overweegt dat haar beoordeling van het door de tussenkomende partij ingediende bodemsaneringsproject overeenkomstig artikel 150, § 1, van het bodemdecreet is beperkt tot een marginale toetsing en dat zij zich niet dient uit te spreken over de verwijdering van afvalstoffen, die niet valt onder het toepassingsgebied van het bodemdecreet dat de wijze regelt waarop wordt omgegaan met verwijderde gronden. Volgens de verzoekende partij is het verzuim om afvalstoffen te verwijderen strafbaar op grond van artikel 12 van het materialendecreet, ook wanneer de afvalstoffen zich in niet uitgegraven bodem bevinden, en wordt de manier waarop deze afvalstoffen uit de niet-uitgegraven bodem moeten worden verwijderd wel degelijk geregeld in het bodemdecreet. De verzoekende partij laat gelden dat de minister derhalve ertoe is gehouden het krachtens artikel 16.6.1, § 1, van decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) strafrechtelijk gesanctioneerde artikel 12 van het materialendecreet te respecteren bij het beoordelen van de conformiteit van een bodemsaneringsproject. De verplichte toepassing van het voormelde artikel 12 valt onder de verplicht door de voeren wettigheidstoets en niet onder de in artikel 150, § 1, van het bodemdecreet bedoelde marginale toetsing.

Aangaande haar belang bij het middel stelt de verzoekende partij dat de OVAM in haar beslissing van 18 januari 2019 abstractie heeft gemaakt van het feit dat de toplaag bestaat uit door de tussenkomende partij illegaal achtergelaten gevaarlijke afvalstoffen, met name productieresidu's van de voormalige zwavelzuurproductie van de tussenkomende partij. Hierdoor is de verzoekende partij zélf genoodzaakt deze afvalstoffen op eigen kosten te laten verwijderen, wat een miljoenenkost impliceert. Zij heeft er dan ook belang bij dat de OVAM in het kader van de conformverklaring van het bodemsaneringsproject voorwaarden oplegt aan de tussenkomende partij inzake de illegale aanwezigheid van gevaarlijke afvalstoffen in de toplaag van de voormalige UCB-site en de verwijdering ervan laat ressorteren onder de door de tussenkomende partij opzichtens de OVAM gestelde financiële zekerheid.

In de toelichting bij het middel verwijst de verzoekende partij naar een volgens haar vergelijkbare zaak waarin de Raad van State erop heeft gewezen dat de OVAM haar bestaansreden ontleent aan het materialendecreet en het bodemdecreet. Van de OVAM in eerste administratieve aanleg en de bevoegde minister in beroep mag dan ook worden verwacht dat zij correct uitvoering geven aan de beide voornoemde decreten. De verzoekende partij besluit dat in het geval van in strijd met het materialendecreet illegaal achtergelaten afvalstoffen en waarbij wetens en willens abstractie wordt gemaakt van deze illegaal achtergelaten afvalstoffen, de OVAM en vervolgens de minister niet wettig kunnen voorhouden een sanering in lijn met enkel het bodemdecreet te benaarstigen.

5. In de memorie van wederantwoord verwijst de verzoekende partij naar de uiteenzetting in het verzoekschrift tot nietigverklaring. Zij voegt toe dat overeenkomstig artikel 38, § 1, van het bodemdecreet de OVAM en de minister in hun beslissingen over het beschrijvend bodemonderzoek uitspraak doen over de ernst van de bodemverontreiniging, maar niet over de in het vaste deel van de aarde ingegraven afvalstoffen. De verzoekende partij is het ermee eens dat er geen sprake is van een bodemsaneringsplicht voor het vaste deel van de aarde, omdat de afvalverwijderingsplicht van toepassing is op de ingegraven afvalstoffen. Om die reden heeft zij destijds geen administratief beroep aangetekend. Dat zij wel beroep heeft aangetekend tegen de beslissing van 18 januari 2019 tot conformverklaring van het bodemsaneringsproject, vloeit voort uit het feit dat een bodemsaneringsproject overeenkomstig artikel 47 van het bodemdecreet “de wijze vaststelt waarop bodemsaneringswerken worden uitgevoerd en de eventuele nazorg wordt verzekerd”. Binnen het kader van die werken en nazorg, moet rekening worden gehouden met artikel 12 van het materialendecreet. Of anders: als een in het beschrijvend bodemonderzoek afgebakende bodemverontreiniging wordt doorkruist door de aanwezigheid van achtergelaten afvalstoffen, dan dient dit op basis van artikel 12 van het Materialendecreet uitdrukkelijk aan bod te komen bij de vaststelling van de wijze waarop de bodemsaneringswerken zullen worden uitgevoerd en de nazorg zal worden verzekerd.

De verzoekende partij heeft in het verzoekschrift tot nietigverklaring reeds het voorbeeld gegeven van het op 9 februari 2009 door de OVAM conform verklaarde bodemsaneringsproject voor de PFAS-grondwaterverontreiniging van 3M, waarbij de OVAM ten onrechte abstractie heeft gemaakt van de op het betrokken terrein visueel vaststelbare afvalhopen. De afvalverwijderingsoperatie had reeds deel moeten uitmaken van het in die zaak conform verklaarde bodemsaneringsproject. Een ander voorbeeld betreft een recent door de OVAM ambtshalve uitgevoerde sanering waarbij de OVAM en de bodemsaneringsdeskundige abstractie hebben gemaakt van de in de verontreinigde bodem achtergelaten asbestafvalstoffen, wat ertoe leidde dat deze stoffen verder in de bodem achterbleven na het verlenen van de eindverklaring voor de uitgevoerde bodemsanering. Volgens de verzoekende partij is de rechtspraak in deze materie als volgt gevestigd: de manier waarop afvalstoffen uit de niet uitgegraven bodem moeten worden verwijderd, wordt geregeld in het bodemdecreet. Waar de aanwezigheid van afvalstoffen nog onbesproken kan blijven in het kader van het beschrijvend bodemonderzoek, is dat niet langer het geval voor het uiteindelijke bodemsaneringsproject dat niet ontsnapt aan de verplichting tot naleving van artikel 12 van het materialendecreet, op het gevaar af dat de bevoegde overheid zich zelf schuldig maakt aan het achterlaten van de op het terrein aanwezige afvalstoffen.

Wat de “realiteit” van de door de tussenkomende partij achtergelaten afvalstoffen betreft, stelt de verzoekende partij dat zij voor het bouwen van de door het bodemsaneringsproject voorziene waterzuiveringsinstallatie een terrein bouwrijp moet maken dat integraal bestaat uit een toplaag van de door de tussenkomende partij achtergelaten gevaarlijke afvalstoffen, met name productieresidu’s van de voormalige zwavelzuurproductie van de tussenkomende partij. De bouwwerkzaamheden zijn pas begin “volgend jaar” [dit is 2023] gepland. Het bewijs van de aanwezigheid en verwijdering door de verzoekende partij van de door de tussenkomende partij achtergelaten afvalstoffen zal op dat moment aan de Raad van State kunnen worden bezorgd.

6. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat iedereen, ook de overheid, adressaat is van artikel 12 van het materialendecreet. Het Hof van Cassatie heeft immers gesteld dat met het achterlaten van afvalstorten “niet alleen het storten zelf wordt bedoeld, maar ook het verzuim om de gedeponeerde afval te verwijderen”. Zij herhaalt vervolgens dat het afvalgerelateerde onderdeel van een bodembesluit niet valt onder de enkel op bodemverontreiniging toepasselijke “marginale toetsing” van artikel 150 van het bodemdecreet. Verder stelt de verzoekende partij dat er ingevolge het verslag van een erkende bodemsaneringsdeskundige van 12 februari 2019 geen twijfel kan bestaan over de aanwezigheid van door de tussenkomende partij achtergelaten productieresidu’s in de toplaag. Tot slot betwist de verzoekende partij dat er te dezen geen sprake zou zijn van grondverzet: het bouwrijp maken van het terrein voor de bouw van de in het bodemsaneringsproject voorziene waterzuiveringsinstallatie noodzaakt wel degelijk grondverzet dat neerkomt op het uitgraven van residu’s van de voormalige zwavelzuurproductie van de tussenkomende partij.

Beoordeling

7. De materiële motiveringsplicht 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. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

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.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze; het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. Aan de door deze wetsbepalingen voorgeschreven motiveringsplicht is voldaan, wanneer het bestreden besluit duidelijk de redenen opgeeft waarop de overheid haar beslissing steunt, derwijze dat de adressaat of belanghebbende derden met kennis van zaken tegen de bestreden beslissing kunnen opkomen, en dat de Raad van State de hem opgedragen wettigheidscontrole kan uitoefenen, met name dat hij kan nagaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

8. Naar luid van artikel 12, § 1, van het materialendecreet is het “verboden afvalstoffen achter te laten of te beheren in strijd met de voorschriften van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan”. Artikel 12 van het vroegere afvalstoffendecreet, waarop het aangehaalde artikel 12, § 1, van het huidige materialendecreet is gebaseerd (*Parl.St.* VI.Parl. 2010-2011, nr. 1233/1, 19), richt zich tot de rechtsonderhorigen die afvalstoffen achterlaten of verwijderen of van plan zijn zulks te doen en legt geen verplichtingen op aan de overheid in het algemeen of aan de OVAM in het bijzonder. Vermits het verbod om afvalstoffen achter te laten of te beheren in strijd met de voorschriften van, naar analogie, het materialendecreet of de uitvoeringsbesluiten ervan zich richt tot de rechtsonderhorige en geen verplichtingen oplegt aan de toezichthoudende

overheid, kan er om die reden alleen al geen sprake zijn van een schending van artikel 12, § 1, van het materialendecreet door de thans bestreden beslissing. De verwijzing door de verzoekende partij naar rechtspraak dat de eigenaar die geconfronteerd wordt met door derden op zijn terrein achtergelaten afval wel onder de toepassing van artikel 12 van het materialendecreet valt, doet geen afbreuk aan het voorgaande.

9. 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.* VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 71).

Het bodemsaneringsproject dat door de OVAM conform is verklaard en de thans bestreden beslissing waarmee de minister in graad van beroep de redelijkheid van die conformverklaring heeft beoordeeld, hebben betrekking op de historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater op, onder meer, de betrokken percelen. Waar de verzoekende partij de “illegale aanwezigheid van gevaarlijke afvalstoffen in de toplaag” van de voormalige UCB-site hekelt, gaat zij eraan voorbij dat het bodemsaneringsproject enkel handelt over de verontreiniging van het grondwater, en niet over de verontreiniging van het vaste deel van de aarde, waarvoor volgens het op 27 februari 2013 conform verklaarde beschrijvend bodemonderzoek, dat definitief is, immers geen saneringsnoodzaak bestond. De minister kon zich derhalve niet op wettige wijze uitspreken over een eventuele aanwezigheid van afvalstoffen in het vaste deel van de aarde of over de redelijkheid van de beslissing van de OVAM in dat verband, aangezien het vaste deel van de aarde niet het voorwerp was van het bij haar bestreden (conformverklaring van) bodemsaneringsproject. Het kwam haar bij de beoordeling van het bestuurlijk beroep tegen de conformverklaring van het bodemsaneringsproject niet langer toe om te oordelen dat een sanering van de bedoelde toplaag, in de zin van een verwijdering van de daarin aanwezige afvalstoffen, zich opdrong en een voorwaarde in dat verband op te leggen aan de tussenkomende partij. De stelling van de verzoekende partij dat de manier waarop verontreinigde stoffen moeten worden verwijderd uit niet uitgegraven bodem,

meer bepaald de saneringsplicht en de aansprakelijkheid voor de kosten daarvan, worden geregeld in het bodemdecreet, doet geen afbreuk aan het feit dat het bodemsaneringsproject te dezen enkel betrekking heeft op de verontreiniging van het grondwater en dat het toepassingsveld ervan, en bijgevolg ook van de beslissingen van de OVAM en de minister, daartoe beperkt was, zodat zij zich niet konden uitspreken over eventuele afvalstoffen in de toplaag van het vaste deel van de aarde op de betrokken percelen. De minister kon enkel oordelen of de beslissing van de OVAM om het bodemsaneringsproject met betrekking tot de te saneren verontreiniging in het grondwater conform te verklaren aan de bepalingen van het bodemdecreet al dan niet redelijk was. Dat een schending artikel 12 van het materialendecreet strafrechtelijk sanctioneerbaar is, doet daar verder geen afbreuk aan. De verzoekende partij toont de kennelijke onredelijkheid of onjuistheid van het bestreden besluit niet aan.

10. Bovendien blijkt het beweerde misdrijf in hoofde van de tussenkomende partij op dit moment niet eens vast te staan, zodat het middel, dat uitgaat van de premisse als zou er sprake zijn van “door de nv UCB illegaal achtergelaten gevaarlijke afvalstoffen” in de toplaag van de betrokken percelen, vertrekt vanuit een niet gestaafde bewering. De verzoekende partij bevestigt dit zelf in de memorie van wederantwoord, waar zij stelt dat het “bewijs van de aanwezigheid [...] van de door de tussenkomende partij achtergelaten afvalstoffen” bij de aanvang van de bouwwerkzaamheden zal (kunnen) worden bezorgd aan de Raad van State.

11. De verwijzing door de verzoekende partij naar het op 9 februari 2009 door de OVAM conform verklaarde bodemsaneringsproject voor de PFAS-grondwaterverontreiniging van 3M, een volgens haar gelijkaardige zaak, gaat niet op. Deze laatste zaak betrof, anders dan de thans bestreden beslissing, een geval van grondverzet dat bijkomende (grondwater)verontreiniging kon veroorzaken, zodat de uitgegraven grond zo snel mogelijk moest worden gereinigd, dan wel afgevoerd als afval. Te dezen is er geen sprake van dergelijk grondverzet, zodat de vergelijking alleen al om die reden niet opgaat en de verzoekende partij er niet van overtuigt dat het “eenzelfde problematiek” betreft.

Hoe dan ook moet iedere afzonderlijke zaak worden beoordeeld op haar eigen merites en gebreken.

12. De verzoekende partij voert voor het eerst in de memorie van wederantwoord nog aan dat de OVAM en de minister in hun beslissingen over het beschrijvend bodemonderzoek enkel uitspraak doen over de ernst van de bodemverontreiniging en niet over de ingegraven afvalstoffen. Deze kritiek is niet ontvankelijk nu de verzoekende partij niet aangeeft, laat staan aantoon, dat zij dit argument niet in het verzoekschrift kon laten gelden. Deze vaststelling geldt eveneens waar de verzoekende partij één en ander plots koppelt aan de plicht om eventuele nazorg te verzekeren.

13. Het enige middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

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.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams