

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.554 van 6 maart 2025
in de zaak A. 239.432/VII-42.094**

In zake : de BV 3M BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dominique Devos en Jonas Van Orshoven
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Verbist
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 187/302
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de GEMEENTE ZWIJNDRECHT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Erika Rentmeesters
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de OPENBARE VLAAMSE
AFVALSTOFFENMAATSCHAPPIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel, Patrick Hofströssler en Laura Janssens
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen
3. de VZW BOND BETER LEEFMILIEU
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Verstraeten
kantoor houdend te 3000 Leuven
Fonteinsstraat 1 A, bus 501
bij wie woonplaats wordt gekozen
4. de publiekrechtelijke rechtspersoon
STAAT DER NEDERLANDEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt en Fien De Corte

- kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Edward Brans
kantoor houdend te 2594 Den Haag - Nederland
Bezuidenhoutseweg 57
5. de VZW NATUURPUNT WAASLAND
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sander Kaïret
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen
6. de VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Abbeloos en Robin Van Cauwenberghe
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Sint-Gillislaan 117
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 juni 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2023 tot vaststelling van de site ‘PFAS 3M - Zwijndrecht’.

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 tussenkomende partijen hebben verzoekschriften tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 21 augustus 2023, 7 september 2023, 23 oktober 2023 en 21 november 2023. De tussenkomende partijen hebben memories ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 27 maart 2024 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 februari 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Dominique Devos en Jonas Van Orshoven, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaat Johan Verbist, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Erika Rentmeesters, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, advocaten Laura Janssens en Phebe Maenhaut, die verschijnen voor de tweede tussenkomende partij, advocaat Arend Willems, die *loco* advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor de derde tussenkomende partij, advocaat Peter De Smedt, die verschijnt voor de vierde tussenkomende partij, advocaat Sander Kaïret, die verschijnt voor de vijfde tussenkomende partij en advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de zesde tussenkomende partij, zijn gehoord.

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

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij baat in Zwijndrecht een inrichting uit voor de fabricatie van chemische producten. Deze activiteit heeft geleid tot verontreiniging van de bodem met PFAS op en rond de vestiging.

3.2. Op 6 juli 2022 sluit de verzoekende partij een zogenoemde “Saneringsovereenkomst” met de verwerende partij, de Vlaamse Gemeenschap, de tweede tussenkomende partij en de zesde tussenkomende partij (in de overeenkomst gezamenlijk “de Overheid” genoemd), waarvan het voorwerp als volgt wordt bepaald in artikel 1 ervan:

“Met deze Overeenkomst willen de Partijen de engagementen vastleggen waarmee de Overheid en 3M passende maatregelen hebben genomen en zullen blijven nemen om de verontreiniging als gevolg van PFAS die vanop de Vestiging werd geëmitteerd, aan te pakken, bepaalde saneringsmaatregelen te bespoedigen, te voorzien in een fonds dat naar goeddunken van de Overheid kan worden gebruikt om maatregelen te nemen die zij cruciaal acht in verband met PFAS, en in het algemeen bepaalde potentiële geschillen op te lossen die anders tot juridische procedures zouden kunnen leiden. Deze Overeenkomst wordt beheerst door de artikelen 2044 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.”

3.3. De Vlaamse regering stelt op 31 maart 2023 het bestreden besluit vast, waarvan de inhoud luidt:

“Hoofdstuk 1. Vaststelling van site

Artikel 1. §1. De Vlaamse Regering stelt een site ‘PFAS 3M - Zwijndrecht’ vast voor de PFAS-verontreiniging die minstens gedeeltelijk tot stand is gekomen op de terreinen van 3M Belgium bv, gelegen [...].

De site bestaat uit de percelen gelegen binnen een perimeter van 5 kilometer rond de terreinen van 3M Belgium bv te Zwijndrecht.

De gronden met kadastraal perceelnummer die deel uitmaken van de site, vermeld in het eerste lid, zijn opgenomen in bijlage 1, die bij dit besluit is gevoegd. De gronden zonder kadastraal perceelnummer die ingesloten zijn door de gronden met kadastraal perceelnummer, vermeld in bijlage 1, maken ook deel uit van de site.

§2. De verplichtingen die in dit besluit aan 3M Belgium bv als saneringsplichtige worden opgelegd, gelden ongeacht de eventuele aanwezigheid van een vermengde bodemverontreiniging zoals bedoeld in artikel 2, 32° van het Bodemdecreet.

Hoofdstuk 2. Site-onderzoek

Art. 2. Artikel 141 Bodemdecreet is niet van toepassing op de site. De OVAM voert geen site-onderzoek uit op de site.

De saneringsplicht van 3M Belgium bv voor de verontreiniging die is tot stand gekomen op de terreinen van 3M Belgium bv blijft onverkort van toepassing.

Hoofdstuk 3. Gebruik van bodemmaterialen

Art. 3. §1. Wanneer eigenaars of gebruikers van gronden binnen de site op die gronden overgaan tot uitgravingswerken in het kader van grondverzet met een volume van 250 m³ of meer, voert 3M Belgium bv, indien zij saneringsplichtig is, op vraag van de eigenaars of gebruikers, prioritair de vereiste bodemsanering van het vaste deel van de aarde uit op die gronden. In dat geval worden bodemsanering en grondverzet op elkaar afgestemd. De grondverzetsregeling die de Vlaamse Regering heeft vastgesteld op grond van artikel 138, §1, Bodemdecreet moet integraal worden nageleefd.

§2. Indien eigenaars of gebruikers van gronden binnen de site op die gronden overgaan tot uitgravingswerken in het kader van grondverzet met een volume van 250 m³ of meer, dan kan, in afwijking van paragraaf 1, dit grondverzet plaatsvinden vooraleer er een beschrijvend bodemonderzoek en/of bodemsanering wordt uitgevoerd, mits de erkende bodemsaneringsdeskundige(n) aangesteld door de opdrachtgever tot grondverzet over een conformiteitsattest beschikt van een technisch verslag waarin een nota met de volgende door onderzoek onderbouwde gegevens, beschrijvingen en conclusies is opgenomen:

- 1) De locatie en de omvang van de PFAS-verontreiniging in het vaste deel van de aarde en het grondwater, en de relatie tussen de verontreiniging in het vaste deel van de aarde en het grondwater. De nota brengt de PFAS-verontreiniging horizontaal en verticaal in kaart tot het niveau van de richtwaarde, bepaalt welke gronden verontreinigd zijn en de theoretische vuilvracht.
- 2) Een actueel of potentieel risico. De nota voert voor de PFAS-verontreiniging een risico-evaluatie uit op basis van het conceptueel site model. Deze risico-evaluatie gebeurt voor het vaste deel van de aarde en het grondwater en houdt rekening met de uitlooeigenschappen van de PFAS-bodemverontreiniging.
- 3) De nood aan bodemsanering. De nota onderzoekt de aard van de PFAS-verontreiniging en gaat na of het bijhorende saneringscriterium is overschreden.
- 4) De prioriteit van de bodemsanering.
- 5) De nood aan veiligheids- en voorzorgsmaatregelen in afwachting van de bodemsaneringswerken.
- 6) De nood aan gebruiksadviezen.
- 7) De beoordeling waaruit blijkt dat, rekening houdende met de voorgaande gegevens, het overwogen grondverzet, de latere tenuitvoerlegging van de saneringswerken niet verhindert.
- 8) De beoordeling waaruit blijkt dat het grondverzet, rekening houdende met de voorgaande gegevens, het *standstill*-beginsel, zoals opgenomen in de regeling die door de Vlaamse Regering werd vastgesteld op grond van artikel 138, §1, Bodemdecreet, eerbiedigt.

Over deze elementen, en in het bijzonder over het element omschreven onder sub 7), wordt overleg gepleegd tussen de erkende bodemsaneringsdeskundige(n) aangesteld door de opdrachtgever tot grondverzet en de erkende bodemsaneringsdeskundige(n) aangesteld door 3M Belgium bv.

Het technisch verslag kan, indien een erkende bodemsaneringsdeskundige dat wenst, voor advies aan de OVAM worden voorgelegd. De OVAM stelt in dat geval een erkende bodemsaneringsdeskundige aan die in een advies het technisch verslag beoordeelt en de aspecten van bodemsanering uit het technisch verslag selecteert. De OVAM verleent vervolgens advies over de aspecten van bodemsanering overeenkomstig haar bevoegdheid zoals bepaald in artikel 10.3.3, §3, van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Het advies van de door de OVAM aangestelde bodemsaneringsdeskundige wordt eveneens aan de erkende bodemsaneringsdeskundige aangesteld door de opdrachtgever van het grondverzet overgemaakt.

De grondverzetsregeling die de Vlaamse Regering heeft vastgesteld op grond van artikel 138, §1, Bodemdecreet moet voor het overige integraal worden nageleefd.

§3. Indien de eigenaar of gebruiker grondverzet met een volume van minder dan 250 m³ op een grond gelegen binnen de perimeter van de site uitvoert, dan kan dit grondverzet plaatsvinden vooraleer er een beschrijvend bodemonderzoek en/of bodemsanering wordt uitgevoerd.

Als de saneringsplicht van 3M Belgium bv met betrekking tot de grond, vermeld in het eerste lid, vaststaat, moet 3M Belgium bv de meerkosten van het grondverzet en van de behandeling van de uitgegraven bodem met PFAS-componenten vergoeden.

§4. Zoals voorzien in artikel 38 van het Materialendecreet en overeenkomstig de bepalingen van de grondverzetsregeling opgenomen in VLAREBO, zal uit het technisch verslag over de uitgegraven bodem blijken of deze voor gebruik in aanmerking komt of in overeenstemming met het Materialendecreet van 23 december 2011 als afvalstof moet worden behandeld.

§5. Het grondverzet met toepassing van de regeling die door de Vlaamse Regering werd vastgesteld op grond van artikel 138, §1, Bodemdecreet, en overeenkomstig de procedure zoals beschreven in paragrafen 1 en 2 moet bij de afbakening van en het hergebruik binnen de kadastrale werkzone rekening houden met de definitie van de kadastrale werkzone en de toepasselijke codes van goede praktijk. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het tijdelijk handelingskader voor de traceerbaarheid en het gebruik van bodemmaterialen die concentraties van perfluorverbindingen bevatten.

§6. Het grondverzet met toepassing van de regeling die door de Vlaamse Regering werd vastgesteld op grond van artikel 138, §1, Bodemdecreet, en overeenkomstig de procedure zoals beschreven in paragraaf 2 moet prioritair en uiterlijk binnen een termijn van negen maanden na de inwerkingtreding van dit besluit uitgevoerd worden voor wat betreft de binnen de perimeter van de site aanwezige reeds uitgegraven gronden die op die datum nog geen definitieve toepassing kennen. Uiterlijk binnen een termijn van twaalf maanden na de inwerkingtreding van dit besluit dient voor deze gronden een bodembeheerrapport zoals bedoeld in artikel 184 VLAREBO beschikbaar te zijn.

Deze bepaling is niet van toepassing op het grondverzet zoals voorzien in artikel 3, §3, van dit sitebesluit.

Deze bepaling is evenmin van toepassing op de gronden die het voorwerp uitmaken van het ministerieel besluit van 27 april 2022 houdende bestuurlijke maatregelen opgelegd aan 3M Belgium bv. De in dat besluit opgenomen deadlines voor het afvoeren van gronden blijven onverkort van kracht.

Hoofdstuk 4. Voorzorgsmaatregelen en maatregelen inzake natuurbescherming

Art. 4. §1. De Vlaamse Regering kan binnen de site voorzorgsmaatregelen zoals bedoeld in artikel 70 van het Bodemdecreet nemen.

Indien een bodemsaneringsdeskundige in het kader van de uitvoering van een opdracht op een grond van de site van oordeel is dat voorzorgsmaatregelen noodzakelijk zijn, maakt hij hiervan melding aan de Vlaamse Regering. Binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het voorstel spreekt de Vlaamse Regering zich uit over de voorgestelde voorzorgsmaatregelen en kan ze de voorzorgsmaatregelen opleggen.

§2. De Vlaamse Regering zal de door 3M Belgium bv te ondernemen monitoring van de genomen maatregelen met betrekking tot de Palingbeek in het kader van de lopende bodemsanering periodiek controleren en kan, onder meer bij verhoging van concentraties van PFAS op een aangepaste Health Impact Assessment naar aanleiding van nieuw en voortschrijdend inzicht, bijkomende voorzorgsmaatregelen nemen zoals het baggeren van de Palingbeek.

§3. 3M Belgium bv moet onder leiding van een erkende bodemsaneringsdeskundige, op basis van de beschikbare data, een concrete haalbaarheidsstudie uitvoeren naar de plaatsing van een fysieke barrière tussen de 3M-terreinen enerzijds en de Palingbeek en Blokkersdijk anderzijds, en het verslag ervan uiterlijk op 1 mei 2023 aan de Vlaamse Regering bezorgen.

§4. Indien een eigenaar of gebruiker van een grond binnen de site op die grond werken wenst uit te voeren die een vergunnings- of meldingsplichtige bemaling vereisen, dan moet 3M Belgium bv als saneringsplichtige, op vraag van de eigenaar of gebruiker, op eigen kosten hetzij maatregelen nemen om de noodzaak tot bemaling te reduceren of te vermijden, hetzij het vrijgekomen bemalingswater conform de toepasselijke voorwaarden, normen en het BATNEEC-principe zuiveren in kader van het terug in de ondergrond brengen of een lozing ervan. Indien de eigenaar of gebruiker ervoor kiest de voormelde maatregelen of zuivering zelf uit te voeren, dan moet 3M Belgium bv de daarvoor gemaakte meerkosten aan de eigenaar of gebruiker terugbetalen. Indien de voormelde maatregelen of zuivering reeds werden uitgevoerd vooraleer de saneringsplicht van 3M Belgium bv wordt vastgesteld, dient 3M de daarvoor gemaakte kosten op verzoek van de eigenaar of gebruiker eveneens terugbetalen.

§5. In geval van infrastructuurwerken die een vergunningsplichtige handeling of activiteit en ontgravingen in het verzadigde deel van de bodem inhouden, moet de uitvoerder van de vergunning voorafgaand aan de uitvoering van deze werken de kwaliteit van het grondwater bepalen. Tijdens de uitvoering van de werken is een frequente monitoring van de grondwaterkwaliteit vereist.

§6. Op basis van de evaluatie, vermeld in artikel 8, kan de Vlaamse Regering bijkomende voorzorgsmaatregelen opleggen. De Vlaamse Regering dient daarvoor de resultaten van lopende of geplande bodemonderzoeken niet af te wachten.

Art. 5. §1. 3M Belgium bv moet bij de opmaak van (gefaseerde) bodemsaneringsprojecten voor gebieden binnen de site streven naar een sanerings- en beheeraanpak die de waarde van natuurgebieden zoveel als mogelijk bewaart. In dat kader moet 3M Belgium bv ook de mogelijkheden nagaan voor het onttrokken en gezuiverd grondwater terug in te brengen in de ondergrond of in nabijgelegen natuurgebieden.

§2. 3M Belgium bv moet onder leiding van een erkende bodemsaneringsdeskundige onderzoek uitvoeren naar de meest aangewezen methode om het water en het slib van de Blokkersdijkplas te zuiveren. De uitwerking hiervan maakt deel uit van het bodemsaneringsproject voor Blokkersdijk, Sint Annabos en Vredesbos, vermeld in artikel 7, §2, 3).

§3. 3M Belgium bv als saneringsplichtige werkt een duurzame oplossing uit voor de met PFAS-vervuilde beheerresten uit de natuurgebieden. De uitwerking hiervan maakt deel uit van het bodemsaneringsproject voor Blokkersdijk, Sint Annabos en Vredesbos, vermeld in artikel 7, §2, 3).

Hoofdstuk 5. Herstelmaatregelen

Art. 6. §1. 3M Belgium bv als saneringsplichtige voert, na bodemsaneringswerken op gronden gelegen in de site, het volledig herstel uit van de schade aan deze gronden als gevolg van de bodemsaneringswerken. Dienaangaande wordt op kosten van 3M Belgium bv als saneringsplichtige het advies van een expert landschapsinrichting en ecooloog gevraagd.

§2. Het herstel kadert tevens in een zo integraal mogelijke benadering van de verontreinigde omgeving zoals uiteengezet in het op 28 oktober 2022 ondertekende saneringsverbond. Binnen het kader van het masterplan dat in uitvoering van het saneringsverbond zal worden opgesteld, wordt bepaald welke bijkomende maatregelen kunnen worden geïmplementeerd op het vlak van bijvoorbeeld klimaatadaptatie, integraal waterbeheer, natuurinrichting en ontharding, en hoe zij zullen worden gefinancierd.

Hoofdstuk 6. Timing (gefaseerde) beschrijvende bodemonderzoeken, (gefaseerde) bodemsaneringsprojecten en bodemsaneringswerken

Art. 7. §1. De Vlaamse Regering stelt vast dat de OVAM de volgende timing voor de uitvoering van (gefaseerde) beschrijvende bodemonderzoeken, de opstelling van (gefaseerde) bodemsaneringsprojecten en de uitvoering van bodemsaneringswerken heeft bepaald:

- 1) Uitvoeren en indienen van een gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek voor de bodemverontreiniging met PFAS-componenten voor het vaste deel van de aarde voor het woon- en landbouwgebied ten zuiden van de E34 waarvoor nog geen beslissing werd genomen over de aard en de ernst van de bodemverontreiniging: 1 december 2022. Deze timing werd niet gehaald door 3M Belgium. Bij brief van 8 december 2022 heeft de OVAM (gewestelijk toezichthouder) 3M Belgium aangemaand om het verslag van het beschrijvend bodemonderzoek uiterlijk op 31 december 2022 bij de OVAM in te dienen. Op 29 december 2022 is dit verslag van gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek ingediend bij de OVAM. Overeenkomstig de bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 zal de OVAM binnen de zestig dagen na de ontvangst van dit verslag een uitspraak doen over het gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek. In opdracht van 3M Belgium bv werd op 30 december 2022 het tweede verslag van gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek *‘2^{de} Gefaseerd Beschrijvend Bodemonderzoek - Gebied ten zuiden van de autosnelweg E34 & 3M-fabriek Zwijndrecht - Finale beoordeling van de humane risico-evaluatie voor PFAS in de bodem’* bij de OVAM ingediend. Op 28 februari 2023 besliste de OVAM dat dit bodemonderzoek niet is uitgevoerd conform de standaardprocedure voor beschrijvend bodemonderzoek en dat het verslag van bodemonderzoek dus niet beschouwd wordt als een beschrijvend bodemonderzoek. Bij brief van 3 maart 2023 heeft de OVAM (gewestelijk toezichthouder) 3M Belgium aangemaand om alsnog het beschrijvend bodemonderzoek conform de geldende standaardprocedure uit te voeren en het verslag ervan uiterlijk op 31 maart 2023 bij de OVAM in te dienen.
- 2) Opstellen en indienen van een gefaseerd bodemsaneringsproject voor de bodemverontreiniging met PFAS-componenten voor het vaste deel van de aarde in zone 1B en zone 2: 31 december 2022. Op 22 december 2022 ontving de OVAM via e-mail van de door 3M aangestelde bodemsaneringsdeskundige ERM een vraag tot uitstel voor de indiening van de gefaseerde bodemsaneringsprojecten voor zone 1B en zone 2 tot uiterlijk 22 december 2023. Bij brief van 13 januari 2023 heeft de OVAM (gewestelijk toezichthouder) 3M Belgium aangemaand om de gefaseerde bodemsaneringsprojecten voor de bodemverontreiniging met PFAS-componenten in het vaste deel van de aarde voor zone 1B en zone 2 - rekening houdend met de beslissing die de OVAM zou nemen op basis van het voormelde gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek van 29 december 2022 - uiterlijk op 15 april 2023 in te dienen.
- 3) Uitvoering van de wijziging van het gefaseerd bodemsaneringsproject uit 2008: installatie van een hydraulische barrière om de instroom van met PFAS verontreinigd grondwater naar de Palingbeek te beperken met volgende timing:
 - a. interim-systeem van onttrekkingsputten met een totaal onttrekkingsdebiet van 20 m³ per dag met afvoer naar de huidige bedrijfswaterzuivering: aanleg in september 2022 en opstart in

- oktober 2022. Dit interim-systeem werd aangelegd en opgestart;
 - b. full-scale interceptiesleuf: aanleg in de periode april-augustus 2023 en opstart in september 2023;
 - c. transitie zuiveringsoplossing voor een debiet van 200 m³ per dag: opstart in september 2023;
 - d. definitieve zuiveringsoplossing via de nieuwe bedrijfswaterzuivering: operationeel in juli 2024;
- 4) Indienen van een kwaliteitsplan voor de uitvoering van de bodemsaneringswerken voor subzone 1A en uiterlijk op 1 mei 2023.
 - 5) Opstellen en indienen van een bodemsaneringsproject voor de bouw van de nieuwe waterzuivering op het terrein van 3M Belgium: dit gefaseerd bodemsaneringsproject werd ingediend bij de OVAM op 8 december 2022 en op 9 maart 2023 conform verklaard door de OVAM met de verplichting voor 3M Belgium om de bodemsaneringswerken aan te vatten voor 1 april 2023.

§2. De Vlaamse Regering stelt vast dat de volgende timing voor de uitvoering van (gefaseerde) beschrijvende bodemonderzoeken, de opstelling van (gefaseerde) bodemsaneringsprojecten en de uitvoering van bodemsaneringswerken is vooropgesteld:

- 1) Uitvoeren en indienen van gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek Blokkersdijk, Sint Annabos en Vredesbos (waaronder integratie van de gegevens van Lantis over de voorziene zone van Scheldetunnel van de Oosterweelwerken): 1 april 2023;
- 2) Uitvoeren en indienen van gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek Linkeroever: 1 april 2023;
- 3) Voor zover vereist op basis van de conclusies van het BBO, het opstellen en indienen van bodemsaneringsproject voor Blokkersdijk, Sint Annabos en Vredesbos (waaronder integratie van de gegevens van Lantis over de voorziene zone van Scheldetunnel van de Oosterweelwerken) : 1 december 2023;
- 4) Voor zover vereist op basis van de conclusies van het BBO, het opstellen en indienen van bodemsaneringsproject voor Linkeroever: 1 december 2023;
- 5) Uitvoeren en indienen van gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek (update eigen terrein 3M Belgium bv en buurtbedrijven): 31 december 2023. Daaraan gekoppeld bodemsaneringsproject: 31 mei 2024;
- 6) Uitvoeren en indienen van beschrijvend bodemonderzoek met betrekking tot de risico's voor verspreiding, ecotoxicologische risico's en tot het grondwater voor zone 1 en zone 2: 31 december 2023.

Vlietbos en Rot maken geen deel uit van het BBO. Deze gebieden liggen verder van 3M. Op basis van de resultaten van het eerste BBO voor Blokkersdijk zal worden aangemaand om een bijkomend BBO uit te voeren voor de verder gelegen gebieden.

De Vlaamse regering heeft de OVAM de opdracht om deze timing desgevallend op basis van het Bodemdecreet via dwingende termijnen voor de verdere uitvoering van de saneringsplicht op te leggen.

§3. De ligging van zone 1 (bestaande uit de subzones 1A en 1B) en zone 2 als vermeld in paragraaf 1 en 2 kan worden geraadpleegd op de OVAM-website:

<https://ovam.vlaanderen.be/bodemsaneringswerken-3m>.

§4. De Vlaamse Regering zal de door OVAM bepaalde timing uit paragraaf 1, en de timing uit paragraaf 2, overeenkomstig artikel 8 van dit besluit evalueren en kan deze zo nodig bijsturen.

Hoofdstuk 7. Evaluatie

Art. 8. De Vlaamse Regering zal de uitvoering van dit besluit, de resultaten van de bodemonderzoeken, de humane biomonitoringstudies en andere onderzoeken, en de voortgang van bodemsaneringswerken, regelmatig evalueren.

Jaarlijks zal de Vlaamse regering na de publicatie van dit besluit in het Belgisch Staatsblad hierover aan het Vlaams Parlement rapporteren.

Hoofdstuk 8. Beroepsmogelijkheid

Art. 9. Tegen dit besluit kan bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een beroep worden ingesteld [...]

Hoofdstuk 9. Slotbepalingen

Art. 10. Dit besluit treedt in werking op 30 april 2023.

Art.11. De minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, is belast met de uitvoering van dit besluit.”

3.4. Het bestreden besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 april 2023. In het Belgisch Staatsblad van 31 mei 2023 wordt het besluit, als erratum, *in extenso* bekendgemaakt.

3.5. Bij besluit van de Vlaamse regering van 26 januari 2024 wordt artikel 3, § 6, eerste lid, van het bestreden besluit met ingang van 31 januari 2024 vervangen door:

“Het grondverzet met toepassing van de regeling die door de Vlaamse Regering werd vastgesteld op grond van artikel 138, §1 Bodemdecreet, en overeenkomstig de procedure zoals beschreven in paragraaf 2 moet prioritair en uiterlijk op 01/05/2024 uitgevoerd worden voor wat betreft de binnen de perimeter van de site aanwezige reeds uitgegraven gronden die op die datum nog geen definitieve toepassing kennen. Uiterlijk op 01/05/2024 dient voor deze gronden een bodembeherrapport zoals bedoeld in artikel 184 VLAREBO beschikbaar te zijn.

Deze bepaling is niet van toepassing op het grondverzet zoals voorzien in artikel 3, §3, van dit sitebesluit.”

Dit besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 februari 2024.

IV. Rechtsmacht

Exceptie

4. De vijfde tussenkomende partij werpt op dat de Raad van State niet over de rechtsmacht beschikt om het beroep tot nietigverklaring te beoordelen. Het geschil heeft volgens deze partij betrekking op de interpretatie en uitvoering van een overeenkomst die gesloten werd tussen de verzoekende partij en de verwerende partij. In het derde middel werpt de verzoekende partij immers op dat de verwerende partij terugkomt op contractuele toezeggingen of beloften uit de “Saneringsovereenkomst” van 6 juli 2022, en voert zij uitdrukkelijk de schending aan van artikel 7 van die overeenkomst. De kennisname van een geschil over de interpretatie en uitvoering van een overeenkomst wordt door de wet toegewezen aan de hoven en rechtbanken, zodat de Raad van State zonder rechtsmacht is om hiervan kennis te nemen. Het gegeven dat de verzoekende partij ook andere middelen aanvoert tegen het bestreden besluit, belet volgens de vijfde tussenkomende partij niet dat met het inleidend verzoekschrift een geschil wordt voorgelegd dat (ook) betrekking heeft op de beweerde schending van contractuele verbintenissen.

Beoordeling

5. Met het bestreden besluit stelt de Vlaamse regering met toepassing van artikel 140, § 2, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 (hierna: bodemdecreet) een site in de zin van artikel 2, 15°, van het bodemdecreet, vast.

Artikel 14, § 1, RvS-wet luidt:

“Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, doet de afdeling [Bestuursrechtspraak van de Raad van State] uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring

wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen:

1° van de onderscheiden administratieve overheden;

[...]”

De geschillen over de interpretatie en uitvoering van overeenkomsten worden door artikel 144 van de Grondwet toegekend aan de hoven en rechtbanken, zodat de Raad van State niet over de rechtsmacht beschikt om een bestuurshandeling te vernietigen wegens de schending van een contractuele verbintenis.

De verzoekende partij voert verschillende middelen aan waarin wordt aangevoerd dat het bestreden besluit, dat een akte is van een administratieve overheid, moet worden vernietigd wegens machtsoverschrijding. De omstandigheid dat in één van die middelen (ook) wordt aangevoerd dat het besluit moet worden vernietigd wegens schending van een contractuele verbintenis, kan leiden tot een gebrek aan rechtsmacht om kennis te nemen van dat middel, maar verhindert niet dat de Raad van State kennis neemt van de andere middelen waarin dergelijke schending niet wordt aangevoerd.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel tot nietigverklaring

Standpunt van de partijen

6. De verzoekende partij voert machtsoverschrijding aan, en een schending van de artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet, of minstens van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Zij zet uiteen dat het bestreden besluit expliciet en intentioneel afwijkt van verschillende fundamentele bepalingen van het bodemdecreet, en voor die afwijkingen een rechtsgrond zoekt in de artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet. Het interpreteert deze artikelen echter op een manier die ingaat

tegen hun duidelijke tekst, tegen de bedoeling van de decreetgever, en tegen de restrictieve interpretatie van uitzonderingsbepalingen.

De interpretatie is bovendien strijdig met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dat de decreetgever verbiedt om de uitvoerende macht te machtigen af te wijken van een decreet. In de hypothese dat de interpretatie van de verwerende partij toch zou worden gevolgd, moeten deze bepalingen volgens de verzoekende partij dan ook buiten toepassing worden gelaten of moet er minstens hieromtrent een prejudiciële vraag gesteld worden aan het Grondwettelijk Hof.

7. De verwerende partij antwoordt dat zij in het kader van een site die zij vaststelt op grond van artikel 140, § 2, van het bodemdecreet, krachtens artikel 165 (met behoud van de toepassing van artikel 164) van het bodemdecreet alle maatregelen kan nemen die noodzakelijk of nuttig zijn in het kader van de siteregeling. Dergelijke ruime bepaling werd door de decreetgever voorzien om het mogelijk te maken een siteregeling uit te werken die inspeelt op de noden van het terrein, waarbij er rekening gehouden kan worden met de belangen van de diverse rechtsonderhorigen die gevolgen ondergaan van de verontreiniging.

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 mei 2001, dat de siteregeling heeft ingevoerd, blijkt volgens de verwerende partij dat de decreetgever de bedoeling had om aan de Vlaamse regering de bevoegdheid toe te kennen om vanaf de vaststelling van een site een regeling te treffen inzake de onderzoeks- en saneringsplicht op het niveau van de site.

Verder bepaalt artikel 140, § 2, van het bodemdecreet specifiek voor sites die door de Vlaamse regering worden vastgesteld, ook nog expliciet dat de Vlaamse regering kan afwijken van de regeling, vastgesteld krachtens artikel 138 van het bodemdecreet, wat betekent dat er ook afgeweken kan worden van de bepalingen 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) die betrekking hebben op het “grondverzet”.

Artikel 140, § 2, gelezen in samenhang met de artikelen 164 en 165, van het bodemdecreet vormt aldus de decretale grondslag voor de in het bestreden besluit vastgestelde site en de afwijkingen van het bodemdecreet die erin zijn opgenomen. De afwijkingen zijn dan ook geenszins onwettig en gaan niet in tegen de duidelijke tekst en interpretatie van de artikelen 164 en 165, noch tegen de bedoeling van de decreetgever.

Bovendien is de interpretatie die aan de artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet wordt gegeven in het bestreden besluit geenszins in strijd met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Artikel 165 (met behoud van de toepassing van artikel 164) kan maar worden toegepast in zoverre er een site wordt vastgesteld. Deze bepaling voorziet aldus geenszins dat de Vlaamse regering algemeen geldende normatieve afwijkingen van het bodemdecreet kan invoeren. De afwijkingen die worden voorzien in het bestreden besluit, gelden slechts binnen de vastgestelde site.

8. De tweede tussenkomende partij neemt geen standpunt in betreffende het eerste middel. De andere tussenkomende partijen sluiten zich in essentie aan bij het standpunt van de verwerende partij.

9. In de memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij erop dat het bestreden besluit afwijkt van de artikelen 27*bis* tot 27*quater*, de artikelen 47 en volgende, en artikel 70 van het bodemdecreet. Het gaat om bepalingen die geïnviseerd worden door artikel 164, en niet door artikel 165, van het bodemdecreet, zodat enkel artikel 164 een grondslag zou kunnen bieden voor de afwijkingen. Artikel 165 van het bodemdecreet biedt enkel een grondslag voor afwijkingen op de artikelen 140 tot 145 van het decreet. De parlementaire voorbereiding bevestigt dat artikel 165 van het bodemdecreet niet meer en niet minder is dan een uitbreiding van artikel 164 van het bodemdecreet voor die gevallen waarin een site wordt vastgesteld.

Hoe dan ook bieden geen van beide artikelen een grondslag voor het bestreden besluit. In beide bepalingen is sprake van “afwijkingen toestaan”,

wat noodzakelijk een verzoek tot afwijking impliceert, en dus een voorafgaande vraag van de bestuurde vereist.

10. In de laatste memorie laat de verwerende partij gelden dat de redenering dat de artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet niet de vereiste rechtsgrond zouden bieden, tot gevolg zou hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van de decreetgever inzake het milieu- en bodembeleid, en meer in het bijzonder aan het voorzorgsbeginsel, het *standstill*-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt. De redenering staat ook haaks op de specifieke doelstelling van de siteregeling zelf, en vloeit ook niet voort uit de parlementaire voorbereiding, die de mogelijkheid van het toestaan van afwijkingen door middel van eenzijdig optreden niet uitsluit. In zoverre de omschrijving “afwijkingen toestaan” al zou moeten begrepen worden als een met een op verzoek van betrokkenen af te spreken regeling, rijst ten slotte de vraag waarom dit dan niet zou kunnen op vraag van andere belanghebbenden dan de saneringsplichtige, zoals bijvoorbeeld de omwonenden die de gevolgen ondergaan van de bodemverontreiniging, belanghebbende natuurverenigingen, bodembeheerorganisaties of initiatiefnemers van grondverzetwerken, in voorkomend geval zelfs een minister.

Ook wijst de verwerende partij in de laatste memorie erop dat artikel 3, § 6, van het bestreden besluit inmiddels werd vervangen ingevolge het besluit van de Vlaamse regering van 26 januari 2024, waartegen geen beroep werd ingesteld. Hieruit zou volgen dat een vernietiging van het bestreden besluit wegens een vermeende onwettigheid die in artikel 3, § 6, is vevat, zonder voorwerp is.

Ten slotte vraagt de verwerende partij in de laatste memorie in ondergeschikte orde, in geval geoordeeld wordt dat de artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet niet de vereiste rechtsgrond bieden voor de vastgestelde afwijkingen, de vernietiging te beperken tot artikel 1, § 2, en de artikelen 3, 4 en 6 van het bestreden besluit, en meer ondergeschikt tot artikel 1, § 2, en de artikelen 2 tot en met 7 van het bestreden besluit.

11. De verzoekende partij laat in de laatste memorie nog gelden dat het nieuwe artikel 3, § 6, van het bestreden besluit identiek is aan het oorspronkelijk artikel, met uitzondering van de datum tegen wanneer het grondverzet voor reeds uitgegraven gronden moet worden uitgevoerd. De wettigheidskritiek heeft geen betrekking op deze datum en geldt dan ook in dezelfde mate tegen de aangepaste tekst van artikel 3, § 6. In deze omstandigheden is het volgens de verzoekende partij gepast om het wijzigingsbesluit ook te vernietigen, nu het onlosmakelijk verbonden is met het bestreden besluit en het logische en noodzakelijke gevolg ervan uitmaakt.

Met betrekking tot de omvang van de vernietiging, voert de verzoekende partij in de laatste memorie aan dat er geen afsplitsbare bepalingen zijn in het bestreden besluit. Een gedeeltelijke vernietiging geeft haar geen volledige genoegdoening. Verder verantwoordt de verwerende partij niet hoe of waarom zij, zonder de artikelen 1, § 2, en 2 tot en met 7, nog steeds zou zijn overgegaan tot vaststelling van een site. De afbakening van de site in artikel 1, § 1, staat uitsluitend ten dienste van de uitgebreide verplichtingen die de verwerende partij haar heeft opgelegd in de overige bepalingen. Het bestreden besluit moet dan ook in zijn totaliteit vernietigd worden.

Beoordeling

12. De hier relevante bepalingen van het bodemdecreet luiden:

“Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

[...]

15° site: verzameling van verontreinigde gronden of potentieel verontreinigde gronden, vastgesteld krachtens dit decreet;

[...]”

“Art. 138. § 1. Om de verspreiding van bodemverontreiniging te beheersen en het duurzame gebruik van bodemmateriële te bevorderen stelt de Vlaamse Regering nadere regelen vast betreffende de voorwaarden voor het gebruik van bodemmateriële, de procedure voor het traceren van bodemmateriële en de taken die een bodembeheerorganisatie, tussentijdse opslagplaats, grondreinigingscentrum en inrichting voor de opslag en behandeling van bagger- en ruimingsspecie als vermeld in artikel 139 hierbij vervult.

§ 2. De Vlaamse Regering kan het gebruik van bodemmateriële afhankelijk maken van het opstellen van een technisch verslag. De Vlaamse Regering stelt nadere regelen vast met betrekking tot de inhoud van het technisch verslag.

Een technisch verslag wordt opgesteld onder leiding van een bodemsaneringsdeskundige conform de standaardprocedure, vastgesteld door de Vlaamse Regering op voorstel van de OVAM. Bij ontstentenis van dergelijke standaardprocedure wordt het technisch verslag opgesteld volgens een code van goede praktijk.”

“HOOFDSTUK XIV. - Sites

Afdeling I. - Vaststelling van een site

Art. 140. §1. De OVAM kan een site vaststellen op basis van bodemverontreiniging of potentiële bodemverontreiniging. Die vaststelling wordt bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

§2. De Vlaamse Regering kan een site vaststellen op basis van andere factoren dan bodemverontreiniging of potentiële bodemverontreiniging, na advies van de OVAM over de bodemverontreiniging of potentiële bodemverontreiniging. Bij die vaststelling kan een potentiële nabestemming gevoegd zijn en ze wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

In de vaststelling, vermeld in het eerste lid, kan de Vlaamse Regering afwijken van de regeling, vastgesteld krachtens artikel 138. In dat geval kan de Vlaamse Regering bepalen dat artikel 141 niet van toepassing is op de site.

Afdeling II. - Siteonderzoek

Onderafdeling I. Uitvoering van een siteonderzoek

Art. 141. De vaststelling als site heeft van rechtswege tot gevolg dat de OVAM een siteonderzoek uitvoert.

Met behoud van de toepassing van het eerste lid kan een andere persoon dan de OVAM beslissen om het siteonderzoek vrijwillig uit te voeren.

Het siteonderzoek wordt uitgevoerd binnen de termijn die in het sitebesluit is vastgelegd.

Onderafdeling II. - Doel, inhoud en procedures

Art. 142. Een siteonderzoek wordt uitgevoerd op een site om de bodemverontreiniging of potentiële bodemverontreiniging die afkomstig is van de bodemverontreinigende activiteit waarvoor de site is vastgesteld, in kaart te brengen en om de ernst ervan vast te stellen. Het siteonderzoek voldoet aan de doelstellingen van een oriënterend en beschrijvend

bodemonderzoek voor de bodemverontreinigende activiteit waarvoor de site is vastgesteld.
[...]

Onderafdeling III. - Beslissingen op basis van het siteonderzoek

Art. 143. De bepalingen van artikel 40 zijn van overeenkomstige toepassing.

Afdeling III. - Verplichting om bodemsanering uit te voeren op een site

Art. 144. De bepalingen van artikel 9 tot en met 27^{quinquies}, artikel 47 tot en met 68 en artikel 92 zijn van overeenkomstige toepassing op bodemsanering op siteniveau.

Afdeling IV. - Site versus grond

Art. 145. De toepassing van dit hoofdstuk heeft geen schorsend effect op de toepassing van de bepalingen van dit decreet op een grond die deel uitmaakt van een site, behalve in geval van een uitdrukkelijk andersluidende beslissing van de OVAM. De OVAM garandeert zo nodig een optimale coördinatie.

Voor de overdracht van de risicogronden die van de site deel uitmaken, kan de OVAM vrijstelling verlenen van de onderzoeksplicht, vermeld in artikel 29, 30 en 102, § 1.”

“HOOFDSTUK XVIII. - Bevoegdheden van de Vlaamse Regering

Afdeling I. - Schikkingen, dadingen, overdracht van schuldvorderingen en zekerheden, subrogatie, afzien van verhaal en overeenkomsten

Art. 164. In verband met de toepassing van de bepalingen van artikelen 9 tot en met 135 en artikel 160 kan de Vlaamse Regering alle schikkingen, voorstellen tot concordaat inbegrepen, aannemen, dadingen sluiten, schuldvorderingen en zekerheden overdragen, derden in haar rechten subrogeren, van verhaal afzien, afwijkingen toestaan en overeenkomsten sluiten.

De verbintenis tot uitvoering van een bodemonderzoek, bodemsanering en eventuele nazorg die in het kader van een overeenkomst met toepassing van het eerste lid wordt aangegaan, moet worden uitgevoerd conform de voorwaarden en de termijn van de voormelde overeenkomst.

Art. 165. Met behoud van de toepassing van artikel 164 kan de Vlaamse Regering in verband met de toepassing van de bepalingen van artikel 140 tot en met 145 alle schikkingen aannemen, afwijkingen toestaan en overeenkomsten afsluiten.”

1995 ‘betreffende de bodemsanering’ (hierna: bodemsaneringsdecreet). De regeling werd in de parlementaire voorbereiding voorgesteld als een oplossing voor problemen die de aanpak van bodemverontreiniging per grond of perceel met zich kan brengen in verontreinigde gebieden met veel verschillende eigenaars en gebruikers. De vaststelling van een site heeft tot gevolg dat de regels worden toegepast op het niveau van de site, zonder dat een reeds lopende toepassing op gronden die deel uitmaken van de site vervalst, of de toekomstige toepassing ervan op die gronden onmogelijk wordt.

De decreetgever voegde daarbij ook een nieuw artikel 48*ter* toe aan het bodemsaneringsdecreet, dat als volgt luidde:

“Onverminderd de toepassing van artikel 48, kan de Vlaamse regering in verband met de toepassing van hoofdstuk VII*ter* alle schikkingen aannemen en overeenkomsten afsluiten.”

Artikel 48 van het bodemsaneringsdecreet bepaalde:

“In verband met de toepassing van de artikelen 25 tot 28, 32 en 34, 37 tot 40 en 46, §3 van dit decreet, kan de Vlaamse regering alle schikkingen, voorstellen tot concordaat inbegrepen, aannemen, dadingen sluiten, schuldvorderingen en zekerheden overdragen, derden in haar rechten subrogeren, van verhaal afzien en arbitrage-overeenkomsten sluiten.”

De artikelen 48 en 48*ter* van het bodemsaneringsdecreet viseerden enkel een bevoegdheid van de Vlaamse regering om regelingen te treffen in een contractueel kader. Het begrip “schikking” moet hier kennelijk gelezen worden in zijn gebruikelijke hedendaagse betekenis van een wederkerige overeenkomst, en niet in zijn verouderde betekenis van eenzijdige maatregel of beschikking.

Dit wordt voor artikel 48*ter* specifiek bevestigd door de parlementaire voorbereiding, waar sprake is van de behoefte om een “regeling met alle betrokkenen” te kunnen aangaan:

“Het zou wenselijk zijn, gelet op de omschrijving van de beleidsbehoeften, dat de Vlaamse regering, vanaf de vaststelling van een site, de bevoegdheid

zou hebben om een regeling te treffen inzake de onderzoeks- en saneringsplicht voor dergelijke sites.

In het huidige decreet zou voor een dergelijke regeling geen rechtsgrond kunnen worden gevonden (zie het huidige artikel 48 van het decreet).

De beleidsnota ‘brownfields’, de discussienota rond de aanpak van woonwijken, en de diverse voorstellen rond buurtprojecten, tonen de behoefte aan om *ab initio*, dit wil zeggen vanaf de plicht tot oriënterend bodemonderzoek, tot een regeling met alle betrokkenen, inclusief de overheid, te kunnen overgaan.

Daartoe moet er een rechtsgrond worden geboden in het decreet.”

(*Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 524/1, blz. 4)

14. Het bodemsaneringsdecreet werd opgeheven en vervangen door het bodemdecreet. Daarbij werd de regeling betreffende de sites grotendeels en *mutatis mutandis* overgenomen, met dien verstande dat artikel 165 van het bodemdecreet, dat in de plaats is gekomen van artikel 48^{ter} van het bodemsaneringsdecreet, de woorden “afwijkingen toestaan” invoegt tussen “schikkingen aannemen” en “overeenkomsten afsluiten”. Eenzelfde invoeging in artikel 164 van het bodemdecreet, dat in de plaats is gekomen van artikel 48 van het bodemsaneringsdecreet, wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht:

“Op grond van artikel 164 van voorliggend voorstel kan de Vlaamse Regering ook afwijkingen toestaan in verband met de toepassing van de bepalingen van artikel 9 tot en met 135 (hoofdstukken III tot en met XII van de titel Bodemsanering) en artikel 160 (kostenverhaal ten aanzien van de in gebreke blijvende plichtige en de aansprakelijke). Deze afwijkingsmogelijkheid kan door de Vlaamse Regering enkel worden toegepast in uitzonderlijke gevallen waar de toepassing van de bodemsaneringsregeling als onredelijk of onbillijk zou worden geoordeeld en waarbij de Vlaamse Regering uiteraard gehouden is om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en grondwettelijk beschermd gelijkheidsbeginsel te eerbiedigen. Uitsluitend binnen deze beperkende condities kan in individuele gevallen toepassing gemaakt worden van deze afwijkingsmogelijkheid.”

(*Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, blz. 75)

Er is geen reden om aan te nemen dat de toevoeging van de woorden “afwijkingen toestaan” in artikel 165 van het bodemdecreet niet is ingegeven door dezelfde overwegingen van de decreetgever.

De Vlaamse regering kan bijgevolg ook in het kader van de siteregeling uitzonderlijk, om onredelijke of onbillijke situaties te vermijden, en mits eerbiediging van de beginselen van behoorlijk bestuur en het gelijkheidsbeginsel, in individuele gevallen, afwijkingen toestaan op de toepassing van zowel de bepalingen van de artikelen 140 tot en met 145, als de bepalingen van de artikelen 9 tot en met 135 en artikel 160, van het bodemdecreet. De regel van artikel 165 van het bodemdecreet geldt immers “met behoud van de toepassing van artikel 164”.

15. In zijn gewone spraakgebruikelijke betekenis veronderstelt het begrip “toestaan” dat wordt ingestemd met een aanvraag van een betrokkene, minstens dat de regeling wordt getroffen met instemming, en in het belang, van de betrokkene.

De in de artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet bedoelde bevoegdheid om individuele afwijkingen “toe te staan”, moet aldus begrepen worden als een mogelijkheid die geboden wordt aan de Vlaamse regering om, op aanvraag of met instemming van een betrokkene, in zijn belang een individuele afwijking toe te staan van de regels van het bodemdecreet.

De artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet bieden dan ook geen grondslag voor de Vlaamse regering om op eenzijdige wijze een van het bodemdecreet afwijkende regeling op te leggen die ingaat tegen de belangen van een betrokken partij. Deze interpretatie strookt met het oorspronkelijk opzet van deze bepalingen, zoals deze blijkt uit de parlementaire voorbereiding, om “regelingen met alle betrokkenen” mogelijk te maken. Zij is ook consistent met het opschrift van afdeling I van hoofdstuk XVIII van het bodemdecreet, waar slechts sprake is van “schikkingen, dadingen, overdracht van schuldvorderingen en zekerheden, subrogatie, afzien van verhaal en overeenkomsten”. Ook spoort deze lezing met

- artikel 222 Vlarebo dat de beoordeling van een “aanvraag tot het toestaan van een afwijking door de Vlaamse Regering krachtens artikel 164 of 165 van het Bodemdecreet” afhankelijk stelt van de betaling van een retributie, en

- artikel 223 Vlarebo dat bepaalt dat “het verzoek tot toepassing van de bevoegdheden, vermeld in artikel 164 en 165 van het Bodemdecreet” bij de Vlaamse regering moet worden ingediend bij brief per adres van OVAM.

De omstandigheid dat de afwijkingen in het belang zouden zijn van andere partijen (omwonenden, natuurverenigingen, bodembeheerorganisaties, initiatiefnemers van grondverzetwerken, een minister) kan het eenzijdig verzwaren van de verplichtingen van één betrokken partij evenmin verantwoorden. Om een grondslag te kunnen vinden in de artikelen 164 of 165 van het bodemdecreet, moeten de afwijkingen immers betrekking hebben op “individuele gevallen”, en hiervan is geen sprake wanneer deze afwijkingen in het voordeel zijn van een onbepaalde groep andere belanghebbenden of van het bestuur.

16. Uit het voorgaande volgt dat de artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet aan de Vlaamse regering niet de bevoegdheid verlenen om eenzijdig in het nadeel van een belanghebbende afwijkingen vast te stellen van de bepalingen van het bodemdecreet.

De opdracht die de decreetgever aan de Vlaamse regering heeft gegeven om in het milieubeleid het voorzorgsbeginsel, het *standstill*-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt, in acht te nemen, gaat niet zo ver dat het de Vlaamse regering zou zijn toegestaan om van decretale regels af te wijken.

Gelet op het voorgaande is er geen reden om in te gaan op de ondergeschikt gestelde vragen van de verzoekende partij om deze bepalingen te toetsen aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming van de instellingen’ of om tot het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag in dat verband te richten.

17. In de overwegingen die voorafgaan aan het bestreden besluit zet de verwerende partij uitdrukkelijk uiteen dat het besluit voorziet in een aantal afwijkingen op de bepalingen van het bodemdecreet, waarvoor het een grondslag zoekt in de artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet. Het gaat blijkens deze uiteenzetting om volgende afwijkingen:

- a) afwijking op het vlak van de regeling over vermengde bodemverontreiniging (artikel 1, § 2, van het bestreden besluit);
- b) afwijking op het vlak van “grondverzet” (artikel 3 van het bestreden besluit);
- c) afwijking op het vlak van de te nemen voorzorgsmaatregelen (artikel 4 van het bestreden besluit);
- d) afwijking op het vlak van herstelmaatregelen (artikel 6 van het bestreden besluit).

Hierna wordt voor elk van deze bepalingen nader onderzocht of het gaat om een afwijking waarvoor geen wettelijke grondslag bestaat doordat zij verplichtingen oplegt aan de verzoekende partij die zij niet heeft aangevraagd, waarmee zij niet heeft ingestemd en/of niet in haar belang zijn.

18. Volgens artikel 1, § 2, van het bestreden besluit wordt in een geval van een vermengde verontreiniging waarvoor de verzoekende partij op grond van de bepalingen van het bodemdecreet één van meerdere saneringsplichtigen is, de saneringsplicht uitsluitend opgelegd aan de verzoekende partij. Hiermee wordt afgeweken van de regeling van de artikelen 27bis tot 27quinquies van het bodemdecreet op een wijze die een verzwaring inhoudt van de verplichtingen van de verzoekende partij. Nu deze afwijking niet werd aangevraagd door de verzoekende partij, noch op haar instemming kan rekenen, kunnen de artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet niet dienen als grondslag om deze afwijking eenzijdig op te leggen.

19. Artikel 3 van het bestreden besluit bevat bijzondere regels betreffende het gebruik van bodemmaterialen op gronden die deel uitmaken van de site. Anders dan de verwerende partij dit ziet in haar memories, gaat het niet louter om afwijkingen van de regeling die vastgesteld is krachtens artikel 138 van het bodemdecreet, waarvoor de Vlaamse regering een grondslag kan vinden in artikel 140, § 2, tweede lid, van het bodemdecreet.

In deze regeling wordt voorzien dat van bepalingen van het bodemdecreet kan worden afgeweken wanneer een eigenaar of gebruiker van een

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.554 VII-42.094-24/28

grond die deel uitmaakt van de site uitgravingswerken uitvoert. Kort samengevat wil artikel 3 van het bestreden besluit de uitgraving en het gebruik van verontreinigde bodemmateriële mogelijk maken op gronden die deel uitmaken van de site, mits voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden die onder meer moeten verzekeren dat de verzoekende partij blijft instaan voor de bodemsanering wanneer zij ten aanzien van die grond saneringsplichtig is. Wanneer een eigenaar of gebruiker uitgravingswerken uitvoert op een verontreinigde grond die deel uitmaakt van de site, kan de verzoekende partij op grond van dit artikel 3 ertoe gehouden worden die grond prioritair - en los van de overige gronden waarvoor de saneringsplicht geldt - te saneren, dan wel te aanvaarden dat de te saneren bodem eerst uitgegraven en verplaatst wordt alvorens de sanering ervan wordt uitgevoerd.

Deze regeling doet dan ook afbreuk aan verschillende bepalingen van het bodemdecreet, met name de bepalingen inzake de bodemsaneringsprojecten (artikelen 47 tot 55) en de artikelen 69 en 70 (veiligheids- en voorzorgsmaatregelen). In het bijzonder wordt hiermee ook afgeweken van artikel 145 van het bodemdecreet, dat bepaalt dat de toepassing van het hoofdstuk “Sites” geen schorsend effect heeft op de bepalingen van het decreet op een grond die deel uitmaakt van een site, behalve in geval van een uitdrukkelijk andersluidende beslissing van OVAM, en dat OVAM zo nodig een optimale coördinatie garandeert.

Deze regeling doorkruist en verzwaart de normale procedure die de verzoekende partij als saneringsplichtige dient te doorlopen. Voor het eenzijdig opleggen van deze afwijkingen bieden de artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet geen wettige grondslag.

20. Artikel 4 van het bestreden besluit verleent de bevoegdheid aan de Vlaamse regering om voorzorgsmaatregelen zoals bedoeld in artikel 70 van het bodemdecreet, te nemen. Artikel 70 behoudt die bevoegdheid echter voor aan OVAM. Verder legt artikel 4 van het bestreden besluit aan de verzoekende partij de verplichting op om een bepaalde haalbaarheidsstudie op te maken, en om, onafhankelijk van de decretale bodemsaneringsregels en de eventueel door OVAM

te nemen voorzorgsmaatregelen, tussen te komen bij bemalingen die plaatsvinden op gronden die tot de site behoren.

Ook deze bepaling verzwaart de verplichtingen die op de verzoekende partij als saneringsplichtige krachtens het bodemdecreet rusten, en ontnemt haar de waarborg die geboden wordt door de omstandigheid dat eventuele voorzorgsmaatregelen enkel kunnen worden opgelegd door OVAM. Uit de overwegingen die aan het bestreden besluit voorafgaan, blijkt de bedoeling om met deze bepaling de Vlaamse regering te machtigen om voorzorgsmaatregelen op te leggen die niet louter kaderen in het bodemdecreet, maar die ook kunnen worden ingegeven door andere bevoegdheidsdomeinen zoals het preventief gezondheidsbeleid. Verder dient erop gewezen dat OVAM - in tegenstelling tot de Vlaamse regering - als bodemsaneringsdeskundige is erkend, en dat de voorzorgsmaatregelen die OVAM oplegt in geval van een bestuurlijk beroep - dat ook door derden kan worden ingesteld - door de Vlaamse regering slechts marginaal kunnen worden getoetst (artikelen 8 en 155, § 1, tweede lid, van het bodemdecreet).

De verzoekende partij heeft met deze afwijkingen niet ingestemd. De artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet kunnen niet dienen als grondslag om deze afwijkingen eenzijdig op te leggen.

21. Het in artikel 6 van het bestreden besluit aan de verzoekende partij opgelegde “volledig herstel” is ruimer dan wat wordt voorzien door de artikelen 47 en volgende van het bodemdecreet. Deze bepaling verzwaart de verplichtingen van de verzoekende partij zonder dat zij hiermee heeft ingestemd. De artikelen 164 en 165 van het bodemdecreet kunnen niet dienen als grondslag om deze afwijking eenzijdig op te leggen.

Conclusie en gevolgen

22. Uit het voorgaande volgt dat de artikelen 1, § 2, 3, 4 en 6 van het bestreden besluit aangetast zijn door machtsoverschrijding. Het middel is in zoverre gegrond.

Deze vaststelling leidt tot de vernietiging van het gehele bestreden besluit. Het blijkt immers niet met voldoende zekerheid dat het bestreden besluit ook zou zijn aangenomen zonder deze bepalingen.

De Raad van State onderneemt dan ook geen verder ambtshalve onderzoek naar de eventuele machtsoverschrijding waarmee andere bepalingen van het bestreden besluit zouden zijn aangetast. Ook de andere middelen tot nietigverklaring moeten niet meer worden onderzocht.

23. De vernietiging strekt zich ook uit tot het besluit van de Vlaamse regering van 26 januari 2024 dat artikel 3, § 6, eerste lid, van het bestreden besluit heeft vervangen. Het besluit van 26 januari 2024 komt immers niet tegemoet aan de wettigheidskritiek die in het eerste middel wordt aangevoerd en beperkt zich ertoe de data te wijzigen voor de uitvoering van het “grondverzet” en de opmaak van het bodembeheerrapport met betrekking tot de gronden die al werden uitgegraven maar nog geen definitieve toepassing kennen. Als zodanig is het besluit van 26 januari 2024 onlosmakelijk verbonden met het bestreden besluit, heeft het geen betekenis zonder de andere bepalingen van het bestreden besluit, en dient het voor de duidelijkheid van het rechtsverkeer eveneens te worden vernietigd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

- het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2023 tot vaststelling van de site ‘PFAS 3M - Zwijndrecht’;
- het besluit van de Vlaamse regering van 26 januari 2024 tot wijziging van artikel 3, § 6, van het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2023 tot vaststelling van de site ‘PFAS 3M - Zwijndrecht’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkommsten, begroot op 900 euro, elk voor een zesde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes maart tweeduizend vijftientig, 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