

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.979 van 15 april 2025
in de zaak A. 239.759/VII-42.158**

In zake : de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Huygens
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Astrid Gelijkens
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Scheldestraat 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenskomende partij :

de VZW CLIMAXI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Larmuseau
kantoor houdend te 9940 Evergem
Dellaertsdreef 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 augustus 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2023 tot aanwijzing van de waterbodems van de Molenbeek, de Vloedbeek en de Lievensbeek te Ronse als waterbodems waar de beheerder binnen een termijn van 18 maanden op eigen initiatief en op eigen kosten een waterbodemonderzoek moet uitvoeren.

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 vzw Climaxi heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 14 februari 2024. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 16 mei 2024 een verslag opgesteld.

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

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

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Dupon, die *loco* advocaat Tom Huygens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Wannes Op de Becq, die *loco* advocaat Astrid Gelijks verschijnt voor de verwerende 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is op haar grondgebied de beheerder van de onbevaarbare waterlopen van de 2^e categorie. Daartoe behoren de Molenbeek, alsook een groot deel van haar zijbeken, de Vloedbeek en de Lievensbeek, gelegen op het grondgebied van de stad Ronse. Vanaf een bepaald punt zijn de Vloedbeek en de Lievensbeek echter niet meer gecategoriseerd, en gaat het stroomopwaarts om niet-geklasseerde waterlopen die door de aangelanden worden beheerd.

3.2. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) laat in 2019 milieuhygiënisch onderzoek uitvoeren van de waterbodem en de oevers van de Molenbeek. In 2021 en 2022 laat OVAM bijkomend onderzoek uitvoeren langsheen en in de nabijheid van de Molenbeek, de Vloedbeek en de Lievensbeek. Bij deze onderzoeken blijkt dat in verschillende stalen verhoogde concentraties worden aangetroffen van gebromeerde vlamvertragers (BDE-209) en van per- en polyfluoralkylstoffen (PFAS).

3.3. Het verslag van het onderzoek van 2022 bevat een hoofdstuk 8 “Vervolgtraject” waarin wordt gesteld:

“Uit de resultaten van de vorige bodemonderzoeken volgt dat bijkomend onderzoek met staalnames en analyses noodzakelijk zijn:

- om de vastgestelde verontreinigingen verder af te perken
- i.f.v. een gedetailleerde locatiespecifieke risico-evaluatie
- i.f.v. het bepalen van de saneringsnoodzaak

[...]

De OVAM zal op basis van een uitgebreide analyse verschillende instanties en partijen aanschrijven om onderzoeksverrichtingen uit te voeren om de verontreiniging die vastgesteld werd in kaart te brengen en na te gaan of er vervolgmaatregelen noodzakelijk zijn.”

3.4. Met het bestreden besluit wijst de verwerende partij de waterbodems van de Molenbeek, de Vloedbeek en de Lievensbeek, zoals aangeduid in de bijlage van het besluit, aan als waterbodems waar de beheerder binnen een termijn van 18 maanden op eigen initiatief en op eigen kosten een waterbodemonderzoek moet uitvoeren.

Het besluit steunt op volgende overwegingen:

“In opdracht van de OVAM werd in 2019 een milieuhygiënisch onderzoek van de waterbodem en van de oevers van de Molenbeek uitgevoerd, in het bijzonder naar persistente organische stoffen en zgn. opkomende verontreinigende stoffen. Tijdens dit onderzoek werden ter hoogte van de bemonsterde oevers van de Molenbeek zeer hoge concentraties aan PFAS en gebromeerde vlamvertragers vastgesteld. Gebromeerde vlamvertragers werden ook in hoge concentraties gemeten in de onderzochte waterbodemstalen van de Molenbeek.

In 2021 en in 2022 werd in opdracht van de OVAM bijkomend onderzoek uitgevoerd in de Molenbeek, de Vloedbeek en de Lievensbeek (twee zijbeken van de Molenbeek) en de omgeving ervan. Dit onderzoek bevestigt de aanwezigheid van PFAS en van gebromeerde vlamvertragers in sterk verhoogde concentraties.

Ondanks deze onderzoeksinspanningen is de verontreiniging nog niet in kaart gebracht en moeten de waterbodems, de oevers en mogelijk andere verdachte zones (zoals overstromingsgebieden) verder onderzocht worden om een volledig beeld te krijgen van de verontreinigingssituatie. Pas na een volledige afperking van de verontreinigingen kunnen de verontreinigde oppervlaktes en volumes berekend worden en kan op basis van alle beschikbare informatie vervolgens een risico-evaluatie worden uitgevoerd om na te gaan of er sprake is van een humaan, ecotoxicologisch of een verspreidingsrisico.

In afwachting van de volledige afperking en van de risico-evaluatie werden op voorstel van Agentschap Zorg en Gezondheid en in overleg met de lokale overheden reeds preventieve maatregelen genomen voor de volksgezondheid in een afgebakend gebied rond de Molenbeek, de Vloedbeek en de Lievensbeek.

In opdracht van OVAM werden onderzoeken uitgevoerd (in twee fases) in en rond de Molenbeek/Vloedbeek/Lievensbeek, ter hoogte van het Bruulpark, het terrein van CC De Ververij en de woonzone aan de Delfossestraat/Beekstraat in Ronse. De Molenbeek, de Vloedbeek en de Lievensbeek en hun omgeving moeten niettemin verder onderzocht worden, in combinatie met bodemonderzoeken op de mogelijke bronpercelen. De bodemonderzoeken op initiatief van de OVAM zijn hiertoe niet langer het aangewezen instrument. Een integrale aanpak van de waterbodem- en bodemverontreiniging is noodzakelijk.

De uitvoering van een waterbodemonderzoek in de zin van artikel 125 van het Bodemdecreet dringt zich bijgevolg op. Op basis van artikel 124 van het Bodemdecreet kan de Vlaamse Regering de waterbodems aanwijzen waar de beheerder binnen een door haar bepaalde termijn op eigen initiatief en op eigen kosten een waterbodemonderzoek moet uitvoeren.

Naast het waterbodemonderzoek, uit te voeren door de beheerder, zullen ook de mogelijke bronpercelen door de OVAM verplicht worden tot het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek, met aandacht voor de lozingsproblematiek in de betrokken waterlopen.

Het waterbodemonderzoek moet beschikbaar zijn op het ogenblik dat de eventuele noodzakelijke bodemsaneringsprojecten ter hoogte van de bronpercelen worden opgesteld. Het waterbodemonderzoek dient bijgevolg te worden uitgevoerd binnen een termijn van 18 maanden.”

3.5. Het bestreden besluit wordt ter kennis gebracht van de verzoekende partij per brief van 2 juni 2023. In die brief wordt erop gewezen dat de aanwijzing door de Vlaamse regering tot gevolg heeft dat de verzoekende partij voor de aangeduide waterbodems waarvan zij de beheerder is, de verplichting heeft onder leiding van een erkende bodemsaneringsdeskundige een waterbodemonderzoek uit te voeren en het verslag ervan aan OVAM te bezorgen vóór 5 november 2024.

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij voert de schending aan van:
- de artikelen 124 en 129 van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: bodemdecreet);
 - het beginsel van hoog beschermingsniveau en het ‘vervuiler betaalt’-beginsel, zoals opgenomen in artikel 1.2.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), en zoals opgenomen in artikel 1.2.3 van het decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018 (hierna: waterwetboek);
 - de artikelen 1.2.2 en 1.2.3 van het waterwetboek;
 - de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet);
 - de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij zet uiteen dat uit de gezamenlijke lezing van de artikelen 124 en 129 van het bodemdecreet blijkt dat de Vlaamse regering, wanneer zij van mening is dat waterbodemonderzoek nodig is en er zich geen vrijwilliger aandient om het uit te voeren, de keuze heeft om ofwel de beheerder van de waterloop ofwel OVAM te gelasten met het onderzoek. Die keuze moet afdoende gemotiveerd zijn, zodat de bestuurde in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven kan aantreffen op grond waarvan ze werd genomen.

Het bestreden besluit bevat volgens de verzoekende partij geen afdoende motivering voor het belasten van de verzoekende partij met een waterbodemonderzoek. De enige geboden motivering - er zou een integrale aanpak nodig zijn - is kennelijk tegenstrijdig met de keuze om de verzoekende partij aan te duiden in plaats van OVAM. De beslissing strijdt met de doelstellingen van het milieubeleid, in het bijzonder het nastreven van een hoog beschermingsniveau, met het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht. Op zijn minst blijkt uit het bestreden besluit niet dat de keuze om de verzoekende partij in plaats van OVAM te belasten met het onderzoek gemaakt werd in functie van een beter of efficiënter waterbodemonderzoek en dus in functie van een hoog beschermingsniveau. Alle elementen van het dossier nopen tot de enige zorgvuldige conclusie dat OVAM het best geplaatst is om het vereiste onderzoek verder uit te voeren in functie van een optimale bescherming en herstel van het milieu. Minstens vereisen deze omstandigheden een uitvoerige motivering waarom - in weerwil ervan - toch de verzoekende partij belast wordt met het onderzoek.

De verzoekende partij licht nog toe dat de waterbodemonderzoeken in het dossier tot nu toe alleen in opdracht van OVAM werden uitgevoerd, en dat zij hierbij nooit werd betrokken. Het zou dan ook de meest logische en efficiënte manier van werken zijn om OVAM verder te belasten met het onderzoek nu alle kennis en expertise al bij OVAM is verzameld. Minstens geldt een strengere motiveringsplicht gezien de keuze die tot nog toe werd gemaakt. Ook de schaal van het onderzoek, de aard van de te onderzoeken dragers, de complexiteit van het onderzoek, de betrokkenheid van verschillende partijen, en

het grensoverschrijdend karakter van de verontreiniging, verantwoorden niet dat het onderzoek naar de verzoekende partij wordt doorgeschoven. Het is frappant dat de beslissing wordt genomen met het oog op een “integrale aanpak” van de verontreiniging, waar OVAM als deel van de Vlaamse overheid veel ruimere bevoegdheden heeft dan de verzoekende partij en dan ook veel beter geplaatst is om een integrale aanpak te garanderen.

5. De verwerende partij betwist dat de Vlaamse regering een evenwaardige keuze heeft om ofwel de beheerder van de waterloop ofwel OVAM te gelasten met het waterbodemonderzoek, en dat die keuze bijgevolg uitgebreid moet worden gemotiveerd. Uit artikel 124, § 1, van het bodemdecreet volgt dat het aan de beheerder van de waterloop toekomt om het waterbodemonderzoek uit te voeren. De in artikel 129 van het bodemdecreet voorziene mogelijkheid om OVAM te belasten met het waterbodemonderzoek is slechts een “terugvalpositie”. De Vlaamse regering moet niet telkens motiveren waarom zij OVAM hiermee niet belast.

Het loutere feit dat de eenvoudige toepassing van het bodemdecreet een reeks uitdagingen voor de verzoekende partij zou veroorzaken, maakt het besluit niet onwettig. De verzoekende partij dient een beroep te doen op een erkend bodemsaneringsdeskundige, wiens onderzoek wordt beoordeeld door OVAM, zodat het hoge beschermingsniveau gewaarborgd blijft.

6. In de memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij erop dat OVAM reeds sedert 2018 als ‘saneringswillige’ in de zin van artikel 92 van het bodemdecreet de waterbodemonderzoeken heeft uitgevoerd. Ook wijst zij op de parlementaire voorbereiding van deze bepaling waaruit blijkt dat OVAM een “essentiële rol” speelt als onderzoeker van waterbodems. De in artikel 129 van het bodemdecreet voorziene mogelijkheid is dan ook geenszins te beschouwen als een “terugvalpositie”. De artikelen 124 en 129 van het bodemdecreet bevatten geen rangorde.

7. In de laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nogmaals

dat er geen hiërarchie bestaat tussen de artikelen 124 en 129 van het bodemdecreet. De passage in artikel 129 “onverminderd de bevoegdheden van de toezichthoudende ambtenaren krachtens andere wetten of decreten” kan slaan op de mogelijkheid van deze ambtenaren om de daadwerkelijke vervuiler aan te spreken, en vormt geen grondslag om te besluiten dat OVAM maar kan worden verplicht tot een onderzoek in geval van onwil van de beheerder van de waterloop. Het is verder niet relevant een parallel te maken met de onderzoeks- en saneringsplicht bij de gewone bodemverontreiniging, nu in de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk en herhaaldelijk gewezen wordt op de noodzaak van een “eigen aanpak” en een “specifieke regeling” voor waterbodems.

De omstandigheid dat het onderzoek geleid wordt door een erkende bodemaneringsdeskundige, neemt niet weg dat de verplichting om het onderzoek uit te voeren de verzoekende partij met verschillende problemen confronteert die OVAM niet zou ondergaan indien zij gelast zou worden om ambtshalve het onderzoek uit te voeren.

8. De tussenkomende partij voert aan dat de verontreiniging van de waterbodems die door het bestreden besluit worden geïsoleerd, onmiskenbaar is tot stand gekomen ter hoogte van de textielbedrijven die langs de Molenbeek zijn gelegen. Er rijzen dan ook volgens de tussenkomende partij wettigheidsvragen bij het bestreden besluit. De exploitanten, gebruikers en/of eigenaars van de duidelijk aanwijsbare bronpercelen kunnen hierdoor immers ten onrechte buiten de onderzoeksplicht worden gehouden, en het bestreden besluit bevat hierover geen duiding. De tekortkomingen van OVAM en de verwerende partij op het vlak van de onderzoeksplicht van de exploitanten, gebruikers en/of eigenaars van de bronpercelen worden door het bestreden besluit onwettig afgewenteld op de verzoekende partij. Die onwettigheid leidt ertoe dat er op het vlak van het water(bodem)onderzoek en de daaropvolgende water(bodem)sanering geen verdere vooruitgang wordt geboekt. Deze nalatigheid in hoofde van zowel de verwerende partij als de verzoekende partij impliceert een schending van artikel 1.2.2, 1°, gelezen in samenhang met artikel 1.7.2.1.1, § 2, van het waterwetboek.

Beoordeling

9. Luidens artikel 21*bis*, tweede lid, RvS-wet kan de tussenkomende partij ter ondersteuning van het verzoek geen andere middelen aanvoeren dan die welke in het inleidende verzoekschrift zijn uiteengezet.

In de uiteenzetting met betrekking tot het eerste middel dat door de verzoekende partij wordt aangevoerd, werpt de tussenkomende partij bijkomende “wettigheidsvragen” op, waarbij zij besluit tot een schending van artikel 1.2.2, 1°, gelezen in samenhang met artikel 1.7.2.1.1, § 2, van het waterwetboek, op grond van andere kritiek dan deze die door de verzoekende partij werd aangevoerd in het middel. Deze aanvulling van het middel door de tussenkomende partij is niet ontvankelijk.

10. Het bodemdecreet heeft een bijzondere regeling ingevoerd voor het onderzoek en de sanering van waterbodems. De memorie van toelichting bij het voorstel van het bodemdecreet zet hierover in het algemeen uiteen:

“De Europese Kaderrichtlijn Water stelt als doel dat tegen eind 2015 en goede toestand van oppervlaktewater en grondwater moet bereikt worden. Dit houdt in dat een goede chemische toestand en een goede ecologische toestand moet worden bereikt. De sanering van de waterbodem vormt hierbij een onmisbare schakel. De vervuilde waterbodems beletten immers het verder verbeteren van de waterkwaliteit en het ecologisch herstel van de waterloop omdat zij pollutanten naleveren.

De sanering van verontreinigde waterbodems valt momenteel weliswaar in het toepassingsgebied van de huidige bodemsaneringsregeling, maar gelet op de specifieke en afwijkende milieukekenmerken van waterbodems is het toepassen van de bestaande decretale procedures niet evident. De sanering van waterbodems vereist een eigen aanpak.

In het voorliggend voorstel wordt dan ook een specifieke regeling voorzien die er in hoofdzaak op gericht is om een efficiënte en daadwerkelijke aanpak van het historisch passief van verontreinigde waterbodems mogelijk te maken.

In de voorgestelde regeling worden ondermeer bepalingen opgenomen met betrekking tot het onderzoek van waterbodems (waterbodemonderzoek), de beoordeling van de saneringsnoodzaak, de aanduiding van de saneringsplichtige persoon en de noodzaak om de sanering van een waterbodem integraal (op niveau van bekkens en deelbekkens) aan te pakken conform een code van goede praktijk. Dit alles gebeurt in afstemming met het Decreet Integraal Waterbeleid.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, 867/1, 65)

11. Artikel 124 van het bodemdecreet luidt:

“§ 1. De Vlaamse Regering wijst de waterbodems aan waar de beheerder binnen een door haar bepaalde termijn op eigen initiatief en op eigen kosten een waterbodemonderzoek moet uitvoeren.

§ 2. Een waterbodemonderzoek kan worden uitgevoerd door een andere persoon dan de beheerder van de waterbodem.”

In de memorie van toelichting wordt over deze bepaling gesteld:

“Krachtens deze bepaling kan de Vlaamse Regering bepalen voor welke waterbodems de waterloopbeheerder op eigen kosten een waterbodemonderzoek moet uitvoeren en binnen welke termijn dit moet gebeuren.

Het is niet de bedoeling om alle waterbodems tegelijkertijd te onderzoeken. Op basis van een beperkt aantal gegevens, zoals het huidige meetprogramma waterbodems van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) of bekkenbeheerplannen, zullen de prioritair te onderzoeken waterlopen aangeduid worden.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, 867/1, 66)

Wanneer de Vlaamse regering vaststelt dat bepaalde waterbodems prioritair moeten onderzocht worden, duidt zij aldus met toepassing van artikel 124 van het bodemdecreet die bodems aan als een waterbodem waar de beheerder binnen een bepaalde termijn, op eigen initiatief en op eigen kosten, een waterbodemonderzoek moet uitvoeren.

Blijkt uit het waterbodemonderzoek dat een sanering moet worden uitgevoerd, zal ook de beheerder van de waterloop de saneringsplichtige zijn, tenzij een grond kan worden aangewezen waarop de verontreiniging is tot stand gekomen (artikel 132, § 1, van het bodemdecreet).

De decreetgever heeft aldus de beheerder van de waterloop een centrale rol toebedeeld in de aanpak van de verontreiniging van de waterbodems. Die rol wordt als volgt geduid in de memorie van toelichting:

“De verplichting om over te gaan tot bodemsanering ter hoogte van de waterbodems rust op de waterloopbeheerder. De regeling is er namelijk op

gericht om bodemsanering daadwerkelijk mogelijk te maken in plaats van aan te zetten tot zware juridische procedures rond de discussie over wie nu mogelijk aan welk deel van de waterbodemonverontreiniging kan hebben bijgedragen. In de meeste gevallen kan immers niet worden vastgesteld op welke grond de bodemonverontreiniging ter hoogte van de waterbodem tot stand is gekomen. Om in deze gevallen toch tot een daadwerkelijke aanpak van de verontreiniging ter hoogte van de waterbodem te kunnen komen, is het noodzakelijk om de saneringsplicht te vestigen op de persoon die de daadwerkelijke zeggingsmacht heeft over de waterloop, met name de waterloopbeheerder. Deze saneringsplicht ontstaat pas nadat de Vlaamse Regering, prioritair heeft aangewezen dat ter hoogte van een bepaalde waterloop bodemsanering moet plaatsvinden.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, 867/1, 67-68)

12. Artikel 129 van het bodemdecreet luidt:

“Onverminderd de bevoegdheden van de toezichthoudende ambtenaren krachtens andere wetten of decreten, kan de Vlaamse Regering de OVAM belasten om ambtshalve een waterbodemonderzoek uit te voeren.”

In de memorie van toelichting wordt over deze bepaling gesteld:

“De OVAM is gemachtigd om binnen de prioriteitsstelling en termijnbepaling door de Vlaamse Regering ambtshalve een waterbodemonderzoek uit te voeren, indien de regering dit noodzakelijk acht.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, 867/1, 67)

De mogelijkheid om OVAM te belasten met een ambtshalve waterbodemonderzoek sluit aan bij de bevoegdheden waarover OVAM beschikt om ambtshalve een oriënterend of beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren (artikelen 37 en 42 van het bodemdecreet). Met de zinsnede “onverminderd de bevoegdheden van de toezichthoudende ambtenaren krachtens andere wetten of decreten” in al deze bepalingen heeft de decreetgever enkel expliciet willen vermelden dat het ambtshalve optreden van OVAM niet verhindert dat andere toezichthoudende ambtenaren, meer bepaald ook van de milieu-inspectie, maatregelen kunnen treffen met betrekking tot de verontreiniging (*Parl.St.* VI.Parl. 1993-94, 587/10, 28). De mogelijkheid om OVAM te belasten ambtshalve een waterbodemonderzoek uit te voeren, is dan ook niet beperkt tot de gevallen waar de beheerder van de waterloop onwillig of onkundig zou zijn het onderzoek uit te

voeren.

Anderzijds betekent de mogelijkheid om OVAM te belasten met een waterbodemonderzoek niet dat het hier zou gaan om een volwaardig alternatief dat door de Vlaamse regering telkens dient te worden overwogen wanneer zij oordeelt dat een waterbodemonderzoek moet worden uitgevoerd. Uit de hiervoor beschreven centrale rol van de beheerder van de waterloop volgt dat een beroep op artikel 129 van het bodemdecreet de uitzondering is op de regel van artikel 124 dat het waterbodemonderzoek wordt uitgevoerd door de beheerder.

13. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals opgelegd door de motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, zodat blijkt of kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing te bestrijden.

Wanneer de Vlaamse regering op grond van artikel 124, §1, van het bodemdecreet waterbodems aanwijst, moet zij, teneinde te voldoen aan de op haar rustende motiveringsplicht, in haar beslissing de redenen opgeven waarom zij die bodems aanwijst als een waterbodem waar een waterbodemonderzoek moet worden uitgevoerd.

De verzoekende partij betwist niet de motieven op grond waarvan de verwerende partij de waterbodems van de Molenbeek, de Vloedbeek en de Lievensbeek aanwijst als waterbodems waar een waterbodemonderzoek moet worden uitgevoerd. Zij voert aan dat het bestreden besluit motieven moet bevatten waarom de beheerder van de waterlopen in kwestie, en niet OVAM, met het waterbodemonderzoek wordt belast met toepassing van artikel 129 van het bodemdecreet.

Nu de mogelijkheid om OVAM te belasten met het waterbodemonderzoek beschouwd moet worden als de uitzondering op de regel dat dit onderzoek wordt uitgevoerd door de beheerder van de waterloop, moet het besluit dat waterbodems aanduidt in de zin van artikel 124 van het bodemdecreet, geen bijzondere motieven bevatten waarin wordt uitgelegd waarom geen beroep wordt gedaan op artikel 129 van het bodemdecreet.

14. Wanneer de Vlaamse regering oordeelt dat een waterbodemonderzoek moet worden uitgevoerd, is zij evenmin op grond van de doelstellingen en beginselen vermeld in artikel 1.2.1 DABM en de artikelen 1.2.2 en 1.2.3 van het waterwetboek, of op grond van beginselen van behoorlijk bestuur, ertoe gehouden te onderzoeken of het aangewezen is OVAM hiermee te belasten in plaats van de beheerder van de waterloop. De verplichting van de beheerder van de waterloop om dat onderzoek uit te voeren volgt immers uit de loutere toepassing van de wet, met name artikel 124, § 1, van het bodemdecreet.

Ook de omstandigheid dat OVAM met betrekking tot een bepaalde waterbodem reeds vrijwillig - doch onvolledig - onderzoek heeft laten uitvoeren met toepassing van artikel 92 van het bodemdecreet, legt de Vlaamse regering geen verplichting op om na te gaan of het meer opportuun is OVAM dan wel de beheerder van de waterloop te belasten met het waterbodemonderzoek dat voor die bodem nodig wordt geacht.

De omstandigheid dat OVAM meer kennis van zaken heeft en beter geplaatst zou zijn om het waterbodemonderzoek uit te voeren, doet hieraan geen afbreuk. Het is de uitdrukkelijke wil van de decreetgever om de beheerder van de waterloop een centrale rol toe te bedelen in de aanpak van de verontreiniging van de waterbodem, en hieraan kan de Vlaamse regering niet voorbijgaan. Nu OVAM vanuit haar decretale opdrachten en taken mag geacht worden meer af te weten van (water)bodemverontreiniging dan de beheerder van een waterloop, zou het standpunt van de verzoekende partij het overigens in de praktijk vrijwel onmogelijk maken om waterbodemonderzoeken te laten uitvoeren door de beheerders van waterlopen, wat strijdig is met de bedoeling van de decreetgever.

15. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

16. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 124 van het bodemdecreet, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij zet uiteen dat het bestreden besluit niet enkel waterbodems heeft aangeduid van waterlopen die onder haar beheer vallen, maar ook van waterlopen die worden beheerd door de aangelanden. Dit zou door de verwerende partij volledig over het hoofd zijn gezien. De verwerende partij zou ervan zijn uitgegaan dat de waterlopen die zijn aangeduid op de kaart die bij het bestreden besluit is gevoegd, volledig door de verzoekende partij worden beheerd, zodat slechts één partij verplicht zou zijn tot het uitvoeren van een waterbodemonderzoek. Het bestreden besluit zou dan ook onzorgvuldig zijn tot stand gekomen.

Minstens zou het besluit op dit punt niet afdoende zijn gemotiveerd. Er zouden mogelijks meer dan 20 private aangelanden moeten worden aangesproken, wat niet haalbaar en ook niet redelijk is. Het kan niet verwacht worden dat al die aangelanden samenwerken, en het besluit bevat geen motieven hoe dit kan worden opgelost. Andermaal blijkt dat het niet redelijk is dat de waterloopbeheerder in plaats van OVAM wordt aangesteld om het waterbodemonderzoek uit te voeren.

17. De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij vertrekt van het verkeerde uitgangspunt dat het bestreden besluit zich enkel richt

tot haar. De aanduiding van de waterbodems op grond van artikel 124, § 1, van het bodemdecreet gebeurt op algemene wijze, en het behoort vervolgens de beheerders van de aangeduide waterbodems, wie dat ook moge wezen, om het vereiste waterbodemonderzoek uit te voeren. De beheerder van een waterloop moet dat onderzoek slechts uitvoeren op het deel van de aangeduide waterbodems dat onder zijn beheer valt. De verzoekende partij is dan ook slechts gehouden tot het onderzoek van de aangeduide bodems van de waterlopen die zij beheert. Wat er met de andere aangeduide bodems gebeurt, is noch de verantwoordelijkheid, noch de zorg van de verzoekende partij.

De verwerende partij deelt verder nog mee dat het bestreden besluit inderdaad vooralsnog enkel aan de verzoekende partij werd betekend, en dat OVAM de juridische opties bekijkt om de particuliere aangelanden van de waterbodems die niet door de verzoekende partij worden beheerd, te ontzorgen.

18. De verzoekende partij hekelt in de memorie van wederantwoord de creatieve oplossing voor de begane vergissing die erin bestaat dat OVAM de betrokken aangelanden zou ontzorgen. Het gaat om een *post factum* oplossing die niet kan verhinderen dat het bestreden besluit gebaseerd is op de verkeerde aanname dat er slechts één beheerder is. De “juridische opties” die door OVAM worden onderzocht, hadden moeten worden onderzocht vóór het bestreden besluit werd genomen om een zorgvuldige beslissing te kunnen nemen.

19. In de laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat uit het gebrek aan kennisgeving van het bestreden besluit aan de andere beheerders blijkt dat de verwerende partij over het hoofd heeft gezien dat een deel van de waterlopen niet door de verzoekende partij wordt beheerd, en zich bijgevolg niet gebaseerd heeft op een correct onderzoek. Pas nadat de verzoekende partij hierop heeft gewezen, heeft de verwerende partij meegedeeld dat die andere beheerders zullen worden ontzorgd.

De verzoekende partij wijst erop dat verontreiniging niet stopt waar de niet-geklasseerde waterloop overgaat in een geklasseerde waterloop. De

niet-geklasseerde delen bevinden zich stroomopwaarts ten opzichte van het deel dat door de verzoekende partij wordt beheerd, zodat het voor de aanpak van de verontreiniging van de waterbodems van de waterlopen die door de verzoekende partij worden beheerd van belang is dat ook de vervuiling stroomopwaarts wordt aangepakt. Samenwerking met de beheerders van de stroomopwaartse delen is dan ook vereist, maar die samenwerking is praktisch niet haalbaar door de eigendomstoestand en met die omstandigheid houdt het bestreden besluit geen rekening.

20. De tussenkomenende partij verwijst naar wat zij heeft uiteengezet bij het eerste middel.

Beoordeling

21. In zoverre de tussenkomenende partij met de verwijzing naar haar uiteenzetting bij het eerste middel ook de draagwijdte van het tweede middel wijzigt, gaat het om een niet-ontvankelijke aanvulling van het tweede middel.

22. Op grond van artikel 124, § 1, van het bodemdecreet wijst de Vlaamse regering de waterbodems aan waar de beheerder een waterbodemonderzoek moet uitvoeren. Die bepaling verbiedt niet dat met één besluit bodems worden aangeduid van waterlopen die, als een gevolg van een wijziging in de categorisering vanaf een bepaald punt, beheerd worden door verschillende personen of overheden. In dergelijk geval zal het aan de verschillende beheerders toekomen om een waterbodemonderzoek uit te voeren op het deel van de aangeduide waterbodems dat onder hun beheer valt.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt wordt in het bestreden besluit niet - bij vergissing - ervan uitgegaan dat er slechts één beheerder zou zijn van de waterbodems die worden aangeduid. Dergelijk uitgangspunt wordt nergens vermeld. Het bestreden besluit beperkt zich ertoe de waterbodems aan te duiden waar de beheerder een waterbodemonderzoek moet uitvoeren en sluit als zodanig niet de mogelijkheid uit dat er verschillende

beheerders zouden kunnen zijn die elk een waterbodemonderzoek moeten uitvoeren op het deel van de aangeduide bodems dat onder hun beheer valt.

23. Noch voormeld artikel 124, § 1, noch de bepalingen van de motiveringswet, noch de beginselen van behoorlijk bestuur, verplichten de Vlaamse regering om in een besluit tot aanwijzing van waterbodems aan te duiden wie de beheerder is van de waterlopen waarvan de bodems aan het onderzoek moeten worden onderworpen. Evenmin moet de Vlaamse regering dit onderzoeken bij de voorbereiding van dergelijk besluit. De vraag wie de beheerder is, en of er eventueel verschillende beheerders zijn ten gevolge van wijzigingen in de categorisering van de waterloop vanaf een bepaald punt, is niet relevant voor de vraag of bepaalde waterbodems prioritair moeten worden onderzocht en bijgevolg moeten aangeduid worden op grond van artikel 124, § 1, van het bodemdecreet.

24. Ook de omstandigheid dat er uitvoeringsproblemen kunnen rijzen doordat het beheer van een aan te duiden waterbodemonderzoek vanaf een bepaald punt wijzigt, verplicht de Vlaamse regering niet om hierop vooruit te lopen en in het besluit tot aanduiding van de waterbodems reeds aan te geven hoe met die eventuele problemen moet worden omgegaan. Het komt de betrokken beheerders toe om die problemen aan te pakken door de uit te voeren waterbodemonderzoeken te coördineren, en het bodemdecreet voorziet in voldoende mogelijkheden voor OVAM om daarbij tussen te komen en oplossingen te vinden zodat alle aangeduide waterbodems aan een nuttig waterbodemonderzoek worden onderworpen.

25. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

26. De verzoekende partij voert in het derde middel de schending aan van artikel 124 van het bodemdecreet, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het

zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Volgens de verzoekende partij is de termijn van 18 maanden die haar wordt gegeven voor de uitvoering van het waterbodemonderzoek te kort. Nu het bestreden besluit haar maar op 5 juni 2023 werd betekend, beschikt zij in werkelijkheid maar over 17 maanden.

De toegekende termijn staat in wanverhouding tot de complexiteit en de omvang van het uit te voeren onderzoek, en is manifest onredelijk.

Over een lengte tussen 10 en 20 kilometer moeten de waterkolom, de waterbodem en de oevers van de waterlopen onderzocht worden, alsook 165 hectare aan overstroombare gebieden rond de waterloop én het grondwater in een omgeving van ongeveer 1000 hectare, om de volledige verontreiniging en de verspreiding ervan correct in te perken. Het gaat om een waar titanenwerk, waarbij ook rekening moet worden gehouden met het tijdsverloop tussen staalnames en meetresultaten, en er ook tijdrovende moeilijkheden zullen rijzen om - waar nodig voor het onderzoek - private eigendommen te kunnen betreden.

De verzoekende partij merkt daarbij op dat OVAM zelf al meer dan vier jaar bezig is met het uitvoeren van waterbodemonderzoeken in de betrokken waterlopen en klaarblijkelijk nog maar een fractie van het werk heeft uitgevoerd.

Het onderzoek zal complex zijn, vooreerst door de aard van de betrokken verontreinigende stoffen waarover nog niet veel geweten is, en vervolgens door de grote verscheidenheid aan dragers die telkens een andere onderzoeksmethode vergen: waterbodems, oevers, overstroombare gebieden en grondwater. De complexiteit volgt ook uit het groot aantal betrokken partijen. Het gaat niet enkel om de aangelanden die beheerder zijn van een deel van de

aangeduide bodems, maar ook om het Waalse Gewest en de Vlaamse Milieumaatschappij als beheerders van de stroomafwaartse (niet-aangeduide) waterlopen, en ten slotte de vervuilende bedrijven langsheen de waterloop.

27. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit de opgelegde termijn van 18 maanden uitdrukkelijk motiveert door erop te wijzen dat het waterbodemonderzoek beschikbaar moet zijn op het ogenblik dat de eventuele noodzakelijke bodemsaneringsprojecten ter hoogte van de bronpercelen worden opgesteld.

De PFAS-problematiek is algemeen bekend als een potentieel ernstige en pertinente dreiging voor de volksgezondheid, en noodzaakt bijgevolg een diligent, onmiddellijk en adequaat optreden. Het vereist geen uitgebreide verklaring om te begrijpen dat het essentieel is om snel een alomvattend en duidelijk beeld te krijgen van de verontreiniging. Dit stelt de overheid in staat om enerzijds zo snel mogelijk een risico-evaluatie door te voeren, en anderzijds de bronpercelen te identificeren en bijgevolg de verantwoordelijke partijen te vinden die de saneringskosten zullen moeten dragen.

Het uit te voeren onderzoek is inderdaad omvangrijk en complex, maar de verzoekende partij bewijst niet concreet dat het redelijkerwijze onmogelijk is om dit binnen 18 maanden uit te voeren. De taak van de verzoekende partij is daarbij beperkt tot de waterbodems waarvan zij beheerder is, en het wordt niet gevraagd om een grootschalig onderzoek op touw te zetten waarin zij een centrale coördinerende rol op zich zou nemen en alle partijen daarbij betreft.

28. In de memorie van wederantwoord verwijst de verzoekende partij naar artikel 125, § 2, van het bodemdecreet waarin duidelijk de omvang wordt uiteengezet van het waterbodemonderzoek, en waaruit blijkt dat ook de gronden die verontreinigd kunnen zijn ten gevolge van de verspreiding van de verontreiniging van de waterbodem of het oppervlaktewater moeten onderzocht worden. Uit de hierbij toe te passen code van goede praktijk volgt dat ook de overstromingsgevoelige gebieden en de gebieden waar het grondwater potentieel

verontreinigd kan zijn, mee onderzocht moeten worden, waardoor er hier sprake is van een potentiële perimeter van onderzoek van ongeveer 1000 hectare.

29. De tussenkommende partij verwijst naar wat zij heeft uiteengezet bij het eerste middel.

Beoordeling

30. In zoverre de tussenkommende partij met de verwijzing naar haar uiteenzetting bij het eerste middel ook de draagwijdte van het derde middel wijzigt, gaat het om een niet-ontvankelijke aanvulling van het derde middel.

31. Het bestreden besluit motiveert als volgt de termijn die het oplegt voor de uitvoering van het waterbodemonderzoek:

“Naast het waterbodemonderzoek, uit te voeren door de beheerder, zullen ook de mogelijke bronpercelen door de OVAM verplicht worden tot het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek, met aandacht voor de lozingsproblematiek in de betrokken waterlopen.
Het waterbodemonderzoek moet beschikbaar zijn op het ogenblik dat de eventuele noodzakelijke bodemsaneringsprojecten ter hoogte van de bronpercelen worden opgesteld. Het waterbodemonderzoek dient bijgevolg te worden uitgevoerd binnen een termijn van 18 maanden.”

De verzoekende partij betwist niet de juistheid en de pertinentie van deze motieven, met name de noodzaak dat het waterbodemonderzoek beschikbaar moet zijn op het ogenblik dat de eventuele noodzakelijke bodemsaneringsprojecten ter hoogte van de bronpercelen worden opgesteld, en de inschatting dat dit “ogenblik” 18 maanden is verwijderd van de datum van de beslissing. Zij voert enkel aan dat die termijn - die in realiteit maar 17 maanden zou zijn - onrealistisch is omwille van de omvang en de complexiteit van het uit te voeren onderzoek.

32. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat zij in werkelijkheid maar zou beschikken over een termijn van 17 maanden, richt zij haar kritiek tegen de laattijdige kennisgeving van het bestreden besluit. De eventuele fouten die

gemaakt worden bij de kennisgeving kunnen de wettigheid van het besluit zelf echter niet aantasten.

33. De verzoekende partij slaagt er niet in voldoende aannemelijk te maken dat het redelijkerwijze onmogelijk is om het gevraagde waterbodemonderzoek uit te voeren binnen een termijn van 18 maanden. De vergelijking met de termijn van vier jaar die OVAM heeft genomen om eerder onderzoek uit te voeren, loopt mank nu OVAM niet gehouden was aan enige termijn en die onderzoeken in de tijd kon spreiden zoals zij het nuttig achtte.

Uit de loutere omstandigheid dat het hier gaat om een bijzonder omvangrijk en complex onderzoek volgt niet dat de termijn van 18 maanden niet realistisch kan zijn, mits de taak met de nodige diligentie en de vereiste inzet van middelen wordt aangepakt. De verzoekende partij laat na om voldoende concrete en objectieve elementen voor te leggen om haar beweringen betreffende de tijdrovendheid van bepaalde aspecten van het onderzoek te staven.

34. Het derde middel is 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 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 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 vijftien april 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