

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.134 van 29 april 2025
in de zaak A. 240.491/VII-42.258**

In zake : de NV CIMENTERIES CBR CEMENTBEDRIJVEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Henry Van Burm
kantoor houdend te 9830 Sint-Martens-Latem
K.L. Maenhoutstraat 53
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 november 2023, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 6 september 2023 houdende uitspraak over het beroep van de verzoekende partij tegen het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) van 8 oktober 2019 waarbij wordt beslist dat de verzoekende partij niet voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden van de artikelen 12, § 1, en 23, § 1, van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ voor wat betreft de nieuwe bodemverontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde en met minerale olie en zware metalen in het grondwater en voor wat betreft de gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater tot stand gekomen op de grond vanaf 22 september 2011.

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.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 30 augustus 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 3 april 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kevin Poelman, die *loco* advocaat Henry Van Burm verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Merlijn De Rechter, die *loco* advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij neemt op 21 december 2016 via fusie door opslorping een vennootschap over die sedert 22 september 2011 de betoncentrale

exploiteert die in 1969 werd gevestigd op een grond aan de Wervikstraat te Menen.

3.2. In opdracht van de verzoekende partij voert een erkende bodemsaneringsdeskundige op de grond waar de betoncentrale is gevestigd een oriënterend bodemonderzoek uit. Het verslag van dat onderzoek wordt op 29 maart 2019 opgesteld, en vervolgens aan de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) bezorgd.

Het samenvattend besluit van dit verslag van oriënterend bodemonderzoek luidt:

“Dit exploitatieonderzoek werd uitgevoerd in het kader van een periodieke verplichting.

Er werden reeds bodemonderzoeken uitgevoerd op de onderzoekslocatie.

Er werd nog geen bodemsanering uitgevoerd op de onderzoekslocatie.

Volgens het gewestplan is de onderzoekslocatie gelegen in gebied voor milieubelastende industrie. Vanaf 1969 komt op het terrein een betoncentrale voor. Dit heeft als gevolg dat het terrein mogelijk verontreinigd is met volgende stoffen:

pH, minerale olie, zware metalen, BTEXS, geleidbaarheid, vluchtige organische verbindingen, semi-vluchtige organische verbindingen, formaldehyde, detergenten, fosfor totaal en glycolen.

De bodemsaneringsdeskundige heeft stalen genomen van de grond en/of het grondwater ter hoogte van volgende zones en potentiële verontreinigingsbronnen:

- Zone Z1: Voormalige betoncentrale met voormalige opslag van cement en bezinkput. Huidige opslag van afvalwater
- Zone Z2: Betoncentrale met opslag van cement en bezinkput
- Zone Z3: Voormalige calciumchloridetank en transformator
- Zone Z4: Garagewerkplaats met voormalige smeerpuit, metaalbewerking
- Zone Z5: Bovengrondse mazouttank 15 000 l met verdeelpomp
- Zone Z6: Voormalige bovengrondse smeeroletank 2 400 l, opslag van 3 000 l smeerolet, 1 000 l afvalolie en hulpstoffen beton
- Zone Z7: Opslag van 60 l zoutzuur, 200 l antivries en 3 000 l additieven
- Zone Z8: Opslag van additieven

De onderzoekslocatie betreft geen woonzone, geen fondsendossier, geen dossier met milieuschade en geen complexe verontreiniging.

De bodemsaneringsdeskundige komt voor het betrokken kadastraal perceel tot het volgende besluit.

[...]

Na analyse van stalen tijdens het oriënterend bodemonderzoek van 2008, de verkennende bodemonderzoeken van 2015, 2017 en onderhavig onderzoek

zijn concentraties boven de bodemsaneringsnorm voor minerale olie in de grond en het grondwater vastgesteld ter hoogte [van] de voormalige smeeroletank van 1 500 l. Deze verhoogde concentraties worden beschouwd als een nieuwe verontreiniging omdat aangenomen wordt dat zij veroorzaakt zijn door het gebruik van de smeeroletank in de periode 2008 - 2011. Aan de grondwaterverontreiniging met minerale olie is ook een verontreiniging met arseen in het grondwater gelinkt.

Na analyse van stalen tijdens de verkennende bodemonderzoeken van 2015, 2017 en in onderhavig onderzoek zijn concentraties boven de bodemsaneringsnorm voor nikkel in het grondwater vastgesteld ter hoogte van de opslag hulpstoffen. De verhoogde concentraties worden beschouwd als een gemengd overwegend historische verontreiniging (56 % historisch) omdat aangenomen wordt dat zij veroorzaakt zijn door de exploitatie van de betoncentrale in de periode 1969-2015.

Uit het oriënterend bodemonderzoek blijkt dat er een duidelijke aanwijzing is dat de verhoogde concentraties voor minerale olie in de grond, minerale olie en arseen in het grondwater en voor nikkel in het grondwater een ernstige bodemverontreiniging vormen voor mens of milieu. Bijgevolg moet er voor deze verontreinigingen een beschrijvend bodemonderzoek uitgevoerd worden.

Na analyse van stalen in onderhavig onderzoek werd een concentratie boven de richtwaarde voor zware metalen in de grond vastgesteld ter hoogte van de puinhoudend aanvullaag. Deze verhoogde concentraties worden beschouwd als een historische verontreiniging omdat aangenomen wordt dat zij veroorzaakt zijn door de aangebrachte verharding/puinlaag vermoedelijk voor 1969.

Na analyse van stalen in onderhavig onderzoek werd een concentratie boven de richtwaarde voor 1,1 dichloorethaan in de grond vastgesteld ter hoogte van de garagewerkplaats. Deze verhoogde concentraties worden beschouwd als een gemengd overwegend historische verontreiniging (75 % historisch) omdat aangenomen wordt dat zij veroorzaakt zijn door de producten gebruikt in de voormalige werkplaats in de periode 1969-2004.

Uit het oriënterend bodemonderzoek blijkt dat er geen duidelijke aanwijzing is dat de verhoogde concentraties van de andere bovenvermelde verontreinigingen een ernstige bodemverontreiniging vormen voor mens of milieu. Bijgevolg moet er voor deze verontreinigingen geen beschrijvend bodemonderzoek uitgevoerd worden.

Er zijn geen veiligheidsmaatregelen of voorzorgsmaatregelen noodzakelijk.”

3.3. Per brief van 7 mei 2019 maant OVAM de verzoekende partij aan om een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren voor de gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen (nikkel) in het grondwater, vastgesteld ter hoogte van de opslag van hulpstoffen, en voor de nieuwe bodemverontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde en de nieuwe bodemverontreiniging met zware metalen (arseen) en minerale olie in

het grondwater, vastgesteld ter hoogte van de voormalige smeeroletank.

3.4. De verzoekende partij dient op 6 augustus 2019 bij OVAM een aanvraag in tot vrijstelling van de saneringsplicht. Bij besluit van 8 oktober 2019 stelt OVAM de verzoekende partij vrij van de saneringsplicht voor de gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater, tot stand gekomen voor 22 september 2011. De verzoekende partij wordt echter niet vrijgesteld van de saneringsplicht voor

- de nieuwe bodemverontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde;
- de nieuwe bodemverontreiniging met minerale olie en zware metalen in het grondwater;
- de gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater, tot stand gekomen vanaf 22 september 2011.

3.5. Het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van 8 oktober 2019, wordt door het bestreden besluit ongegrond verklaard, en de bestreden beslissing wordt bevestigd. Het bestreden besluit steunt op volgende motieven:

“5.2.4.1. De gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater tot stand gekomen op de grond vanaf 22 september 2011

Na analyse van stalen tijdens de verkennende bodemonderzoeken van 2015 en 2017 en tijdens het oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019 zijn concentraties boven de bodemsaneringsnorm voor nikkel in het grondwater vastgesteld ter hoogte van de opslag van hulpstoffen. De hoogste concentratie van nikkel in het grondwater werd vastgesteld nabij een leiding die de betoncentrale met het bezinkingsbekken verbindt. De verhoogde concentraties worden door de erkende bodemsaneringsdeskundige in het oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019 beschouwd als een gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging, omdat aangenomen wordt dat zij veroorzaakt zijn door de exploitatie van de betoncentrale in de periode 1969-2015. Voor die exploitatie waren er immers enkel landbouwactiviteiten op de grond. Gezien er geen exacte oorzaak kan aangeduid worden, wordt worst-case aangenomen dat de bodemverontreiniging gradueel gedurende de volledige exploitatieperiode vóór 2015 is ontstaan, waarbij 56 % als historische bodemverontreiniging en 44 % als nieuwe bodemverontreiniging kan beschouwd worden. De OVAM gaat hiermee akkoord.

De beroeper stelt dat de verontreiniging niet te relateren is aan haar activiteiten of die van haar rechtsvoorganger. Deze activiteiten kunnen volgens de beroeper immers geen aanleiding geven tot deze verontreiniging. Een analyse op het water uit het bezinkingsbekken midden 2015 toonde volgens de beroeper immers aan dat dit water niet nikkelhoudend is. De beroeper stelt dat het vaststaat dat zware metalen geen verdachte stoffen zijn voor betoncentrales. De beroeper stelt dat de verontreiniging ook niet werd veroorzaakt door haar rechtsvoorganger. De beroeper brengt deze argumenten aan, maar weerlegt de conclusie van de OVAM en de erkende bodemsaneringsdeskundige onvoldoende en staft dit niet met bewijsstukken. Het is op dit moment met de huidige informatie uit de bestaande onderzoeken dan ook niet kennelijk onredelijk om aan te nemen dat de verontreiniging is ontstaan in de periode 1969-2015.

De beroeper werd pas exploitant op de grond op 21 december 2016. Hierover bestaat geen discussie. Aangezien het in de huidige fase van de saneringsprocedure niet kennelijk onredelijk is ervan uit te gaan dat de gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater te relateren is aan de exploitatie van de betoncentrale in de periode 1969-2015, dient dan ook geconcludeerd te worden dat de beroeper deze bodemverontreiniging niet zelf heeft veroorzaakt en dat deze bodemverontreiniging tot stand is gekomen voor het tijdstip waarop zij exploitant op de grond werd.

Artikel 23, § 3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 stelt evenwel dat als een rechtsvoorganger de bodemverontreiniging heeft veroorzaakt of als de bodemverontreiniging tot stand gekomen is tijdens de periode dat een rechtsvoorganger de grond in exploitatie, gebruik of eigendom had, de exploitant alsnog verplicht is om het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren.

De rechtsvoorganger van de beroeper is als exploitant op de grond aanwezig sinds 22 september 2011. Hierover bestaat geen discussie. Aangezien het in de huidige fase van de saneringsprocedure niet kennelijk onredelijk is ervan uit te gaan dat de gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater te relateren is aan de exploitatie van de betoncentrale in de periode 1969-2015, dient dan ook geconcludeerd te worden dat het deel van die bodemverontreiniging dat ontstaan is vanaf 22 september 2011 tot stand is gekomen tijdens de periode dat de rechtsvoorganger de grond in exploitatie had. Derhalve dient geconcludeerd te worden dat de beroeper overeenkomstig artikel 27, § 2, eerste lid juncto artikel 23, § 3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 alsnog verplicht is om het beschrijvend bodemonderzoek en de eventuele bodemsanering uit te voeren voor de gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het grondwater die tot stand gekomen is op de grond vanaf 22 september 2011.

5.2.4.2 De nieuwe bodemverontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde en met minerale olie en zware metalen in het grondwater

De minerale olie in het grondwater bestaat voornamelijk uit de fractie C20-C30, wat wijst op een zwaardere oliesoort, mogelijk smeerolie. De minerale olie in de grond bestaat voornamelijk uit de fractie C12-C20, wat wijst op een oliesoort in de aard van stookolie, mazout, diesel. In het

oriënterend bodemonderzoek van 29 maart 2019 wordt gesteld dat de verontreiniging mogelijk te wijten is aan het gebruik van de voormalige smeeroletank van 1500 l ofwel aan de exploitatie van de huidige bovengrondse gecompartmenteerde mazouttank (25.000 l en 35.000 l) en de verdeelpomp die sinds 1995 geëxploiteerd wordt net buiten de onderzoekslocatie. De erkende bodemsaneringsdeskundige stelt dat gezien ter hoogte van de verontreiniging in de onverzadigde zone tot 2011 een bovengrondse smeeroletank voorkwam, deze voormalige tank waarschijnlijk de oorzaak is van de verontreiniging.

De beroeper stelt dat de nieuwe bodemverontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde en met minerale olie en zware metalen in het grondwater ontstaan is voor 2011, aangezien de bovengrondse smeeroletank volgens haar reeds voor 2011 verwijderd werd. De beroeper verwijst in haar beroepschrift naar een jaarverslag van 2010 van een externe milieucoördinator waarin er geen sprake is van een smeeroletank van 1500 l, hetgeen volgens haar bewijst dat deze tank reeds effectief buiten gebruik was. Het is evenwel niet zeker dat deze tank werd opgenomen in de milieuvergunning [...] of in het jaarverslag. Zoals de OVAM terecht stelt in haar verweernota, zijn de gegevens in het jaarverslag bovendien onvolledig. De eerste 39 (van de 56) rubrieken worden immers niet vermeld. De OVAM stelt dat de bron van de verontreiniging niet eenduidig is.

De beroeper haalt in [zijn] verzoekschrift enkele vermoedens aan om aan te tonen dat de bovengrondse smeeroletank verwijderd is, maar voegt geen effectieve bewijsstukken toe. De verontreiniging kan ook veroorzaakt zijn tijdens het verwijderen van de bovengrondse smeeroletank, maar het tijdstip van de verwijdering blijft voorlopig onzeker. In het administratief dossier werden geen certificaten opgenomen met betrekking tot de verwijdering van die tank. Het is op dit ogenblik dus onduidelijk of de bovengrondse smeeroletank werd verwijderd en, zo ja, wanneer deze werd verwijderd en of er tijdens die verwijdering verontreiniging werd veroorzaakt. Bovendien kan de verontreiniging ook (mede) te linken zijn aan de exploitatie van de huidige bovengrondse gecompartmenteerde mazouttank (25.000 l en 35.000 l) en de verdeelpomp die sinds 1995 geëxploiteerd wordt op de grond en dus aan de exploitatie van de beroeper. Er is immers zowel in de bodem als in het grondwater een belangrijke dieselcomponent aanwezig. Blijkens de huidige beschikbare gegevens kan de verontreiniging dus evengoed (mede) veroorzaakt zijn door de beroeper en kan de verontreiniging dus evengoed (mede) tot stand gekomen zijn na het tijdstip waarop de beroeper exploitant op de grond werd. De beroeper toont in elk geval niet het tegendeel aan.

Bijgevolg dient geconcludeerd te worden dat de beroeper niet voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden vermeld in artikel 12, § 1 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 voor wat betreft de nieuwe bodemverontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde en met minerale olie en zware metalen in het grondwater.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat het doel van een beschrijvend bodemonderzoek net is om de bron van de verontreiniging te bepalen en verder onderzoek te doen naar de aard van de verontreiniging. Een beschrijvend bodemonderzoek zal dus meer duidelijkheid brengen waar en wanneer de verontreiniging ontstaan is. De beroeper kan daarna eventueel

een nieuwe vrijstelling van saneringsplicht bij de OVAM aanvragen.”

IV. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

5. In het eerste onderdeel van het middel komt de verzoekende partij op tegen de afwijzing van haar vraag tot vrijstelling van de saneringsplicht met betrekking tot de bodemverontreiniging met nikkel in het grondwater tot stand gekomen vanaf 22 september 2011.

Zij wijst erop dat zij in het beroepsschrift heeft aangevoerd dat voor geen enkele grond- of hulpstof van de betoncentrale en de samenhangende activiteiten, noch voor betoncentrales in het algemeen, zware metalen verdachte stoffen zijn (met uitzondering van zware metalen in afvalolie, wat hier niet relevant is). Dit komt ook tot uiting in de bepaling van de verdachte stoffen in het verslag van oriënterend bodemonderzoek. Van de verzoekende partij kan niet verder worden verwacht dan dat zij aantoont dat de activiteit zoals die sedert 2011 wordt uitgeoefend op de betrokken locatie, geen aanleiding kon geven tot een verontreiniging met nikkel. Waar de verwerende partij vaststelt dat de verzoekende partij haar argumenten niet met stukken staakt, legt zij aan de verzoekende partij een onredelijke bewijslast op. De verzoekende partij kan immers redelijkerwijze enkel bewijzen welke stoffen wel zijn gebruikt, en of nikkel daarin aanwezig kan zijn. Zij kan onmogelijk bewijzen voorleggen betreffende stoffen die zij niet gebruikt, en die mogelijks gebruikt zouden zijn voor haar rechtsvoorganger in 2011 exploitant werd van de betoncentrale. Het is volgens de verzoekende partij kennelijk onredelijk om zonder enige verdere staving aan te nemen dat de verontreiniging ook deels tot stand kan zijn gekomen vanaf 22 september 2011. De

bestreden beslissing schendt bijgevolg de formele- en materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

6. Het tweede onderdeel van het middel wordt gericht tegen de afwijzing van de vraag tot vrijstelling van de saneringsplicht met betrekking tot de bodemverontreiniging met arseen en minerale olie.

De verzoekende partij zet uiteen dat het verslag van oriënterend bodemonderzoek twee mogelijke bronnen van deze verontreiniging vermeldt, namelijk een mazouttank met verdeelpomp, die zich echter buiten de onderzochte zone bevindt, en een bovengrondse smeerolietank. Gelet op de locatie van de smeerolietank in de zone waar de verontreiniging werd vastgesteld en het voorkomen van de verontreiniging in de bodem boven het grondwater, duidt de bodemsaneringsdeskundige de smeerolietank aan als waarschijnlijke bron van de verontreiniging. Bij haar beroepschrift voegde de verzoekende partij echter een uittreksel van het jaarverslag van de milieucoördinator van de betoncentrale dat betrekking heeft op het jaar 2010, en waaruit blijkt dat er toen geen garagewerkplaats meer werd geëxploiteerd op de site. De smeerolietank maakte deel uit van deze voormalige garagewerkplaats. In het bestreden besluit beoordeelt de verwerende partij dat verslag van de milieucoördinator als een louter vermoeden, en voegt zij eraan toe dat het niet zeker was dat de tank was vergund en dat het om een relatief kleine verplaatsbare tank ging zodat hij waarschijnlijk niet was opgenomen in de milieuvergunning. De verwerende partij baseert zich hiervoor louter op hypothesen en eigen veronderstellingen en niet op stukken. Zij ontnemt bijgevolg zonder enige objectieve grond elke waarde aan een objectief verslag van een externe milieucoördinator. Gelet op de decretale taak van de milieucoördinator zou het echter precies aan hem zijn toegekomen om een eventuele onvergunde tank in zijn verslag op te nemen en te wijzen op de plicht tot regularisatie en verwijdering. De afwezigheid van de vermelding ervan in het jaarverslag kan dan ook maar enkel tot de conclusie leiden dat de tank reeds in 2010 was verwijderd.

De vermelding in het bestreden besluit dat de verontreiniging ook kan zijn ontstaan bij de verwijdering van de smeerolietank, is eveneens een volstrekt hypothetische veronderstelling, die bovendien ingaat tegen de vaststelling van de bodemsaneringsdeskundige dat in 2015 en 2018 geen indicaties van bodemverontreiniging werden vastgesteld.

Ten slotte sluit de verwerende partij niet uit dat de verontreiniging ook (mede) kan gelinkt worden aan de exploitatie van de mazouttank met verdeelpomp. Zij gaat hier voorbij aan het feit dat die mazouttank 25 meter verder is opgesteld, en dat ter hoogte ervan geen verontreiniging met minerale olie werd vastgesteld, noch in de grond, noch in het grondwater. Ook de beweerde belangrijke dieselcomponent die ter hoogte van de smeerolietank wordt vastgesteld, kan bijgevolg niet door deze mazouttank zijn veroorzaakt. Het blijkt bovendien uit het verslag van oriënterend bodemonderzoek dat deze dieselcomponent al in 2008 werd vastgesteld, wat samen met de in 2010 vastgestelde stopzetting van de garagewerkplaats enkel kan leiden tot de conclusie dat de verontreiniging tot stand kwam voor 2011. De verwerende partij gaat uit van loutere niet-gefundeerde veronderstellingen die op basis van de objectieve vaststellingen van het oriënterend bodemonderzoek niet kunnen worden gemaakt. Zij schendt aldus de formele- en materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Volledigheidshalve wijst de verzoekende partij erop dat de vaststelling dat de gegevens van het jaarverslag van de milieucoördinator onvolledig zijn, getuigt van een onzorgvuldige feitengaring. Het is correct dat de eerste 39 (van de 56) rubrieken van het verslag niet worden vermeld in het uittreksel dat bij het beroepschrift werd gevoegd. De verzoekende partij voegde immers slechts de twee relevante pagina's van dat verslag bij haar beroepschrift. Van een zorgvuldige overheid mag worden verwacht dat zij, als zij aan het ontbreken van delen van een verslag dermate verregaande gevolgen hecht, de ontbrekende delen ervan zou opvragen.

Beoordeling

7. Artikel 12, § 1, van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: bodemdecreet) bepaalt met betrekking tot nieuwe bodemverontreiniging:

“De exploitant is niet verplicht om het beschrijvende bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren als de OVAM op basis van het dossier van de grond of het gemotiveerd standpunt van de exploitant van oordeel is dat hij cumulatief voldoet aan de volgende voorwaarden:

1° hij heeft de bodemverontreiniging niet zelf veroorzaakt;

2° de bodemverontreiniging is tot stand gekomen voor het tijdstip waarop hij exploitant op de grond werd.

Als de OVAM op basis van het dossier of het standpunt van oordeel is dat de exploitant voor een deel van de bodemverontreiniging cumulatief voldoet aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt de exploitant voor dat deel van de bodemverontreiniging vrijgesteld van de saneringsplicht.

De bepalingen van het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de gebruiker.”

Artikel 23, § 1, van het bodemdecreet bevat een identieke regeling voor historische bodemverontreiniging.

Tegen de beslissingen die OVAM op grond van deze bepalingen neemt, kunnen alle belanghebbenden blijkens de artikelen 12, § 4 en 23, § 4, van het bodemdecreet beroep indienen bij de Vlaamse regering. Artikel 155 van het bodemdecreet bepaalt dat het om een “vol beroep” gaat.

De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze.

De materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat de bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn, en die daarom, naar aanleiding van het wettigheidsstoezicht, moeten kunnen worden gecontroleerd aan de hand van de gegevens van het administratief dossier.

Van een schending van het redelijkheidsbeginsel zal sprake zijn wanneer het niet denkbaar is dat een zorgvuldig handelende overheid in dezelfde omstandigheden tot dezelfde inhoudelijke beslissing kan komen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. De beslissing moet berusten op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid worden vastgesteld.

Eerste onderdeel

8. Het eerste onderdeel komt op tegen het oordeel van het bestreden besluit dat OVAM terecht heeft beslist dat de verzoekende partij niet voldoet aan de tweede vrijstellingsvoorwaarde van artikel 23, § 1, van het bodemdecreet en bijgevolg niet wordt vrijgesteld van de saneringsplicht voor de gemengd-overwegend-historische verontreiniging met zware metalen in het grondwater die tot stand gekomen is vanaf 22 september 2011.

Volgens de tweede vrijstellingsvoorwaarde wordt de exploitant of gebruiker van een grond vrijgesteld van de saneringsplicht wanneer het bestuur van oordeel is dat de bodemverontreiniging tot stand is gekomen voor het tijdstip waarop de betrokkene exploitant of gebruiker werd.

De Raad van State mag zich niet in de plaats stellen van de beslissende overheid om vast te stellen dat de bodemverontreiniging tot stand is gekomen voor het tijdstip waarop de betrokkene exploitant of gebruiker werd. Hij kan enkel onderzoeken of de overheid in redelijkheid tot de bevinding is gekomen dat aan die voorwaarde al dan niet is voldaan.

9. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat concentraties boven de bodemsaneringsnorm voor nikkel in het grondwater werden vastgesteld ter hoogte van de opslag van hulpstoffen. De hoogste concentratie van nikkel in het grondwater werd vastgesteld nabij een leiding die de betoncentrale met het

bezinkingsbekken verbindt. De erkende bodemsaneringsdeskundige kon deze verontreinigende stof niet linken aan een bepaalde activiteit die zich op het terrein heeft voorgedaan. Wel werd bij een analyse in 2015 vastgesteld dat er zich geen nikkel bevond in het water van het bezinkingsbekken. Verder rekening houdend met de omstandigheid dat de betoncentrale reeds ter plaatse aanwezig was sedert 1969, en dat de grond voorheen gebruikt werd voor landbouw, komt het niet onredelijk voor om ervan uit te gaan dat de nikkelverontreiniging tot stand is gekomen in de periode van 1969 tot 2015.

De loutere bewering van de verzoekende partij dat er sedert de aanvang van de exploitatie door haar rechtsvoorganger op 22 september 2011 geen activiteiten werden ontwikkeld die een verontreiniging met nikkel kunnen veroorzaken, is niet van aard om voormelde redelijke beoordeling te ontkrachten.

Met deze beoordeling vereist de verwerende partij niet dat de verzoekende partij het negatief bewijs zou leveren dat haar activiteiten geen aanleiding konden geven tot een verontreiniging met nikkel. De verwerende partij stelt alleen maar vast dat het niet onredelijk is om, aan de hand van de beperkte gegevens die voorhanden zijn, de totstandkoming van de nikkelverontreiniging te situeren in de periode van 1969 tot 2015. De omstandigheid dat niet wordt bewezen dat er ter plaatse met nikkel gewerkt werd, geldt immers zowel voor de periode voor 22 september 2011 als voor de periode erna. Bij gebreke aan enig element dat toelaat een vermoedelijke bron van de nikkelverontreiniging aan te wijzen, en bij gebreke aan elementen die toelaten de ouderdom van de verontreiniging te bepalen, wordt de verontreiniging (vooralsnog) gesitueerd in de volledige periode waarin de betoncentrale ter plaatse werd geëxploiteerd, en dit tot in 2015 wanneer er een objectief element voorhanden is (de analyse van het water uit het bezinkingsbekken) dat toelaat aan te nemen dat de verontreiniging dan niet langer kan zijn veroorzaakt.

Het bestreden besluit herinnert er ook terecht aan dat de beslissing om geen vrijstelling van saneringsplicht te verlenen voor deze verontreiniging, niet noodzakelijk definitief is. Het beschrijvend bodemonderzoek

kan bijkomende informatie aan het licht brengen, en wanneer uit het beschrijvend bodemonderzoek kan worden afgeleid dat de bron van de verontreiniging dateert van voor 22 september 2011, zal de verzoekende partij alsnog de vrijstelling kunnen aanvragen.

De schending van de motiveringswet, de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel wordt niet aangetoond.

Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

10. Het tweede onderdeel komt op tegen het oordeel van het bestreden besluit dat OVAM terecht heeft beslist dat de verzoekende partij niet voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden van artikel 12, § 1, van het bodemdecreet en bijgevolg niet wordt vrijgesteld van de saneringsplicht voor de nieuwe verontreiniging met zware metalen en minerale olie.

Volgens de verwerende partij wordt in redelijkheid niet aangetoond dat de verzoekende partij (of haar rechtsvoorganger) deze verontreiniging niet heeft veroorzaakt, noch dat de verontreiniging tot stand kwam voor de rechtsvoorganger van de verzoekende partij exploitant werd. De meest waarschijnlijke bron van de verontreiniging, een smeeroletank van 1500 liter, was immers tot in 2011 in gebruik en de rechtsvoorganger werd op 22 september 2011 exploitant. Bovendien bevindt er zich sedert 1995 ook een mazouttank op het terrein, die een andere bron van deze verontreiniging kan uitmaken.

De Raad van State mag zich niet in de plaats stellen van de beslissende overheid om vast te stellen dat de bodemverontreiniging werd veroorzaakt door de exploitant en/of tot stand is gekomen voor het tijdstip waarop de betrokkene exploitant werd. Hij kan enkel onderzoeken of de overheid in redelijkheid tot de bevinding is gekomen dat aan die voorwaarden al dan niet is voldaan.

11. In het oriënterend bodemonderzoek stelt de erkende bodemsaneringsdeskundige dat de bovengrondse smeeroletank van 1500 liter, die zich in de zuidoostelijke hoek van de garagewerkplaats bevond, in 2011 werd verwijderd. Volgens de verzoekende partij werd deze smeeroletank echter reeds eerder verwijderd, en zij heeft daartoe aan de verwerende partij als bewijsstuk een uittreksel bezorgd van het jaarverslag van de milieucoördinator voor het jaar 2010.

De verwerende partij heeft dit bewijsstuk niet op onredelijke of onzorgvuldige wijze beoordeeld wanneer zij vaststelt dat hieruit niet blijkt dat de smeeroletank van 1500 liter in dat verslag van de milieucoördinator of de milieuvergunning niet was opgenomen. Er werd slechts een uittreksel voorgelegd waarin geen sprake is van de smeeroletank, en het komt niet onredelijk voor om uit de afwezigheid van deze vermelding in dat uittreksel af te leiden dat geen bewijs wordt geleverd dat de smeeroletank al effectief was verwijderd.

Het behoorde de verwerende partij ook niet om de volledige tekst van dat jaarverslag op te vragen om te verifiëren of de bewuste smeeroletank er al dan niet in wordt vermeld. Het komt de exploitant die om de vrijstelling vraagt toe om zelf de bewijsstukken te verzamelen die zijn stelling kunnen staven. Wanneer hij ervoor kiest om uit een verslag slechts een uittreksel voor te leggen, mag het bestuur ervan uitgaan dat er in de niet-voorgelegde delen van het verslag geen nuttige elementen te vinden zijn die de stelling van de verzoekende partij zouden kunnen bevestigen.

De verwerende partij heeft dan ook niet op onredelijke of onzorgvuldige wijze uit de beschikbare gegevens afgeleid dat de verzoekende partij er niet in slaagde de vaststelling te ontkrachten van de erkende bodemsaneringsdeskundige dat de bewuste smeeroletank tot in 2011, jaar waarin de rechtsvoorganger van de verzoekende partij exploitant werd, ter plaatse aanwezig was. Het is evenmin onredelijk om hieruit vervolgens af te leiden dat niet kan worden uitgesloten dat de verontreiniging ook kan zijn veroorzaakt na 22 september 2011, mogelijks bij de verwijdering van de smeeroletank door (de rechtsvoorganger van) de verzoekende partij, en dat het tegendeel niet wordt

aangetoond. De verwerende partij baseert zich hiervoor niet op loutere hypothesen maar maakt veronderstellingen die redelijkerwijze kunnen worden afgeleid uit de gegevens van het dossier.

12. De beslissing om geen vrijstelling van saneringsplicht te verlenen wordt reeds op afdoende wijze verantwoord door de beoordeling dat redelijkerwijze niet wordt aangetoond dat de smeeroletank van 1500 liter al verwijderd was voor de rechtsvoorganger van de verzoekende partij exploitant werd. De motieven die betrekking hebben op de mazouttank als mogelijke bron van verontreiniging, zijn als overbodig te beschouwen.

Er kan niettemin worden opgemerkt dat de kritiek van de verzoekende partij zich in dat verband ertoe beperkt louter te poneren dat uit de afstand tussen de tank en de plaats waar de verontreiniging werd aangetroffen onmogelijk kan volgen dat de mazouttank de bron is van de verontreiniging. Zij laat na die stelling te onderbouwen en slaagt er dan ook niet in de bevinding van de erkende bodemsaneringsdeskundige te ontkrachten dat de mazouttank wel degelijk, weze het minder waarschijnlijk dan de smeeroletank, een mogelijke bron is van de verontreiniging.

13. De schending van de motiveringswet, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel wordt niet aangetoond.

Het tweede middelonderdeel 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 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negenentwintig april tweeduizend vijfentwintig, 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