

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.135 van 29 april 2025
in de zaak A. 240.525/VII-42.260**

In zake : 1. D.K.
 2. M.K.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Elias Gits
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 President Kennedypark 31 A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 november 2023, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 6 september 2023 houdende uitspraak over de beroepen van de verzoekers tegen de besluiten van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) van 14 augustus 2019 waarbij de verzoekers als eigenaars worden aangemaand om over te gaan tot bodemsanering, en van 26 november 2019 waarbij wordt beslist dat de verzoekers niet voldoen aan de vrijstellingsvoorwaarden van artikel 23, § 2, van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 30 augustus 2024 een verslag opgesteld.

De verzoekers hebben 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 Merlijn De Rechter, die *loco* advocaat Elias Gits verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Wannes Op de Becq, die *loco* advocaat Stijn Brusselmans 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 verzoekers zijn de eigenaars van drie percelen aan de Hubert Van de Vijverstraat te Lokeren, kadastraal bekend als 1^e afdeling, sectie A, nummers 585 C, 585 D en 585 H. Zij hebben de eigendom van deze percelen

verworven door erfopvolging na het overlijden van de heer G.K. op 12 december 2018. De heer G.K. heeft deze gronden zelf verworven op 19 januari 1994. Op 20 maart 1998 verleende de heer G.K. aan de nv Bouwbedrijf Keppens een opstalrecht op de voormelde percelen voor een periode van 30 jaar.

3.2. Bij besluit van 28 november 2017 stelt de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) op grond van artikel 140 van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: bodemdecreet) een site ‘Woonzone Lokeren - Hubert Van De Vijverstraat en Spletterenstraat’ vast. De site bestaat uit twee locaties, waarbij één locatie de gronden viseert aan de Hubert Van de Vijverstraat waarop volgens de overwegingen van het sitebesluit vroeger een stortplaats voor inerte afvalstoffen aanwezig was (perceelnummers 573 P, 576 B, 576 D, 576 E, 576 F, 576 G, 585 B en 585 K). In opdracht van OVAM voert de erkende bodemsaneringsdeskundige nv Terra Engineering & Consultancy vervolgens een siteonderzoek uit.

3.3. Op 13 december 2018 stelt de nv Terra Engineering & Consultancy het verslag van het siteonderzoek op. Met betrekking tot de gronden aan de Hubert Van de Vijverstraat geeft dit verslag volgende historiek:

“Ter hoogte van deze locatie werden tussen 1948 en 2001 stortactiviteiten uitgeoefend. Er werden nooit vergunningen afgeleverd voor het storten van huishoudelijke of inerte afvalstoffen. Er werden wel verschillende PV's opgemaakt en via de info van de stad Lokeren kon in grote lijnen achterhaald worden waar er in het verleden gestort werd. Er dient hierbij te worden opgemerkt dat de juistheid van deze info niet gegarandeerd werd door de stad. Volgens de beschikbare info zou ter hoogte van percelen 585 B, 585 C, 585 D, 585 F, 585 G, 585 H, 586 B, 586 C en 586 D huishoudelijk afval zijn gestort na 1948 (einddatum niet gekend). In 1978, 1983 en 2001 werden verschillende PV's opgesteld voor het illegaal storten van inerte afvalstoffen ter hoogte van de huidige percelen 585 B, 585 K, 585 H, 576 B, 576 D, 576 E, 576 F, 576 G en 573 P. In 2000 volgde er nog een klacht ivm storten van bouwmaterialen ter hoogte van de nog niet bebouwde percelen (585 B, 585 C, 585 D, 576 B en 573 P). In 2014 werd melding gemaakt van de aanwezigheid van circa 1.000 m³ grond met stenen ter hoogte van de braakliggende percelen 585 C en 585 D. Momenteel is er een woonwijk aanwezig ter hoogte van deze locatie.”

Uit het verslag blijkt verder dat de bodemsaneringsdeskundige niet enkel de percelen die vermeld werden in het sitebesluit heeft betrokken in het onderzoek, maar ook andere percelen waarop de voormalige stortplaats zich bevond, waaronder de percelen met nummers 585 C, 585 D en 585 H.

Op basis van het uitgevoerde siteonderzoek besluit de erkende bodemsaneringsdeskundige met betrekking tot de locatie aan de Hubert Van de Vijverstraat:

“Er komt een gemengd, overwegend historische verontreiniging voor met zware metalen in het vaste deel van de bodem ter hoogte van [deze locatie]. Deze verontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de bodem is namelijk te linken aan de voormalige stortplaats die tussen 1948 en maximum 2001 in gebruik was.

Aan de hand van de analyseresultaten en organoleptische waarnemingen kan het verontreinigd volume bodem ingeschat worden op 43.220 m³.

Globaal gezien kan gesteld worden dat er van de verontreiniging met zware metalen (kwik) in het vaste deel van de bodem een humaan toxicologisch risico uitgaat. Er is geen sprake van een ecotoxicologisch risico of een verspreidingsrisico. Ter hoogte van twee percelen is er echter ook sprake van een beleidsmatige saneringsnoodzaak voor kwik. Het uitvoeren van een sanering wordt bijgevolg noodzakelijk geacht. De sanering is urgent.”

3.4. Op 21 december 2018 bezorgt de nv Terra Engineering & Consultancy aan OVAM een verslag van een “oorzakelijkheidsonderzoek” waarin het volgende wordt uiteengezet met betrekking tot de verontreinigde gronden aan de Hubert Van de Vijverstraat:

“[De verontreiniging is] te linken aan het voormalig storten tussen 1948 en maximum 2001 en [is] bijgevolg gemengd, overwegend historisch van aard en dit met een percentage van 89% historisch en 11% nieuw.

Er werden nooit vergunningen afgeleverd voor het storten van huishoudelijke of inerte afvalstoffen. Er werden wel verschillende PV's opgemaakt en via de info van de stad Lokeren kon in grote lijnen achterhaald worden waar er in het verleden gestort werd. Er dient hierbij te worden opgemerkt dat de juistheid van deze info niet gegarandeerd werd door de stad. Volgens de beschikbare info zou ter hoogte van percelen 585 B, 585 C, 585 D, 585 F, 585 G, 585 H, 586 B, 586 C en 586 D huishoudelijk afval zijn gestort na 1948 (einddatum niet gekend). Vermoedelijk gebeurde dit door de stad zelf, maar hiervan zijn geen documenten beschikbaar. In 1978, 1983 en 2001 werden verschillende PV's opgesteld voor het illegaal storten van inerte afvalstoffen ter hoogte van de huidige percelen 585 B, 585 K, 585 H,

576 B, 576 D, 576 E, 576 F, 576 G en 573 P. Deze PV's werden opgesteld door het Ministerie van Openbare Werken en het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap ten laste van Dhr. [G.K.] en/of Immo Keppens. In 2000 volgde er nog een klacht ivm storten van bouwmaterialen ter hoogte van de nog niet bebouwde percelen (585 B, 585 C, 585 D, 576 B en 573 P). Hiervan was geen verdere info meer beschikbaar bij de stad. In 2014 werd melding gemaakt van de aanwezigheid van circa 1.000 m³ grond met stenen ter hoogte van de braakliggende percelen 585 C en 585 D. Dit door de afdeling Milieu-inspectie Oost-Vlaanderen ten laste van Bouwbedrijf Keppens nv. Dhr. [G.K.] en het Bouwbedrijf Keppens nv zijn tot op vandaag eigenaar van percelen 585 C, 585 D en 585 H.

Met betrekking tot de verontreiniging met kwik in het vaste deel van de bodem dient te worden opgemerkt dat dit een veel voorkomend probleem is in Lokeren. Kwikverontreinigingen werden daar namelijk veroorzaakt door de voormalige haarsnijderijen waarbij in het productieproces gebruik werd gemaakt van kwiknitraat en die van de 18^{de} eeuw tot in de jaren 1960 werden uitgebaat. Ter hoogte van deze haarsnijderijen wordt zeer vaak een verontreiniging met kwik waargenomen. Helaas zijn ten gevolge van nevenactiviteiten van deze haarsnijderijen of na de afbraak ervan, en dus na de verspreiding van de bodem/het puin van deze sites, ook kwikverontreinigingen ontstaan ter hoogte van andere locaties. De resultaten uit het site-onderzoek wijzen ook bij voorliggende locatie op een verontreiniging met kwik die ontstaan is ten gevolge van het storten van vervuilde grond afkomstig van deze haarsnijderijen.”

3.5. Op 7 februari 2019 spreekt OVAM zich met betrekking tot de gronden die het voorwerp hebben uitgemaakt van het siteonderzoek op grond van artikel 40 van het bodemdecreet uit over de aard van de bodemverontreiniging, en over de aanwezigheid van een bodemverontreiniging die de bodemsaneringsnormen overschrijdt of van een ernstige bodemverontreiniging. In die uitspraak wordt bepaald dat bodemsanering nodig is voor de gemengd-overwegend-historische verontreiniging met zware metalen op gronden aan de Hubert Van de Vijverstraat met kadastrale nummers 573 P, 576 B, 576 D, 576 E, 576 F, 576 G, 585 B, 585 C, 585 D, 585 F, 585 G, 585 H, 585 K, 586 B, 586 C en 586 D.

3.6. Op 15 maart 2019 stuurt OVAM naar de nv Bouwbedrijf Keppens een aanmaning om prioritair over te gaan tot bodemsanering voor de gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde waarvoor bodemsanering nodig is, op de percelen met kadastrale nummers 585 C, 585 D en 585 H, waarvan zij de gebruiker is.

3.7. De nv Bouwbedrijf Keppens dient op 12 juni 2019 bij OVAM een verzoek in tot vrijstelling van saneringsplicht. Op 8 augustus 2019 oordeelt OVAM dat de nv Bouwbedrijf Keppens voldoet aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 23, § 1, van het bodemdecreet en bijgevolg wordt vrijgesteld van de saneringsplicht voor wat de verontreiniging betreft die is ontstaan voor 20 maart 1998. Voor wat de verontreiniging betreft die is ontstaan vanaf 20 maart 1998 wordt zij niet vrijgesteld van de saneringsplicht.

3.8. Op 14 augustus 2019 stuurt OVAM naar elk van de verzoekers een aanmaning om prioritair over te gaan tot bodemsanering voor de gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde dewelke tot stand gekomen is voor 20 maart 1998, op de percelen met kadastrale nummers 585 C, 585 D en 585 H, waarvan zij de eigenaars zijn.

3.9. De verzoekers stellen op 12 september 2019 elk beroep in bij de Vlaamse regering tegen de beslissingen tot aanmaning van 14 augustus 2019.

3.10. Op 21 oktober 2019 dienen de verzoekers bij OVAM elk een verzoek in tot vrijstelling van de saneringsplicht. Op 26 november 2019 besluit OVAM dat de verzoekers niet cumulatief voldoen aan de vrijstellingsvoorwaarden van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet, en in hun hoedanigheid van eigenaar niet worden vrijgesteld van de verplichting om de bodemsanering uit te voeren voor de gemengd-overwegend-historische verontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde die tot stand gekomen is voor 20 maart 1998 op de percelen 585 C, 585 D en 585 H.

3.11. De verzoekers stellen op 23 december 2019 elk beroep in bij de Vlaamse regering tegen de beslissingen van OVAM van 26 november 2019.

3.12. Met het bestreden besluit doet de bevoegde minister uitspraak over de beroepen die de verzoekers op 12 september 2019 en 23 december 2019 hebben ingesteld. De beroepen worden ongegrond verklaard en de bestreden beslissingen worden bevestigd.

Met betrekking tot de beroepen die gericht worden tegen de beslissingen van OVAM om de verzoekers aan te manen om tot bodemsanering over te gaan, overweegt het bestreden besluit dat de verzoekers, als eigenaars, terecht door OVAM werden aangewezen als saneringsplichtigen voor de bodemverontreiniging die tot stand is gekomen voor 20 maart 1998 op de percelen 585 C, 585 D en 585 H, nu er geen exploitant is van deze gronden en de gebruiker van deze gronden, de nv Bouwbedrijf Keppens, van deze saneringsplicht werd vrijgesteld.

Met betrekking tot de beroepen die gericht worden tegen de beslissingen van OVAM om de verzoekers niet vrij te stellen van de saneringsplicht, oordeelt het bestreden besluit dat de verzoekers niet voldoen aan de kennisvoorwaarde van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet, op grond van volgende motieven:

“De beroepers verwierven de grond in (mede-)eigendom op 12 december 2018 ingevolge het overlijden van de heer [G.K.]. De beroepers verkeerden op het ogenblik dat zij de grond in (mede-) eigendom verwierven dus in een bijzondere hoedanigheid, met name deze van erfgenaam. Bij de overdracht van een grond naar aanleiding van een overlijden is de bijzondere overdrachtsregeling, die wordt voorzien in artikel 102 en volgende van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, niet van toepassing en kunnen de erfgerechtigden bijgevolg niet genieten van die beschermingsregeling. Met toepassing van artikel 50, 3° van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 rechtvaardigt de bijzondere hoedanigheid van erfgenaam een specifieke invulling van de kennisvoorwaarde. De positie van de erflater wordt bij de beoordeling betrokken. Er wordt in eerste instantie op hypothetische wijze nagegaan of de oorspronkelijke erflater, indien deze een vrijstelling van saneringsplicht zou aanvragen, hiervoor in aanmerking zou komen. Als dat het geval is, worden de erfgenamen geacht te voldoen aan de kennisvoorwaarde en wordt de vrijstelling van de saneringsplicht als het ware op hen overgedragen, als zij kunnen aantonen dat zij de bodemverontreiniging niet zelf veroorzaakt hebben en dat de bodemverontreiniging is tot stand gekomen voor het tijdstip waarop zij eigenaar van de grond werden. Indien de erflater niet aan de cumulatieve voorwaarden voor de vrijstelling van de saneringsplicht voldoet, wordt de kennisvoorwaarde *in concreto* beoordeeld in hoofde van de erfgenamen. Bij opeenvolgende nalatenschappen wordt in principe voor de beoordeling van het kenniselement meteen teruggeschakeld naar de oorspronkelijke erflater die op een actieve, bewuste manier de grond heeft verworven via aankoop en dus het eigendomsrecht ‘onder de levenden’ heeft verworven. Op die manier worden de erfgenamen-familieleden op een gelijke manier behandeld.

In eerste instantie wordt, gezien de bijzondere hoedanigheid van erfgenamen-eigenaars van de beroepers, de kennisvoorwaarde beoordeeld in hoofde van de oorspronkelijke erflater, [G.K.]. De erflater werd eigenaar van de grond op 19 januari 1994. Uit het hogervermelde blijkt dat de gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde gelinkt wordt aan de voormalige stortplaats die in gebruik was van 1948 tot maximum 2001 op de grond. Op het moment van de verwerving door de erflater is dus de grond reeds een aantal jaar in gebruik als stortplaats. Meer bepaald vonden er stortactiviteiten plaats sinds 1948 (46 jaar voor de verwerving van de grond) en vonden er nog steeds stortactiviteiten plaats op het ogenblik van de verwerving door de erflater in 1994. Hieruit volgt dat voor de verontreiniging ontstaan vanaf 19 januari 1994 [G.K.] dus wordt geacht niet te voldoen aan de tweede cumulatieve vrijstellingsvoorwaarde van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, gezien dit deel van de verontreiniging op de grond is ontstaan na zijn verwerving. Voor de verontreiniging ontstaan voor 19 januari 1994 wist de erflater op het moment van de verwerving dat de grond reeds jarenlang in gebruik was als stortplaats. Dat blijkt ook uit de verklaring van 31 augustus 1978 van de voormalige burgemeester van Lokeren [...] waarin wordt gesteld dat de eigendom van de familie [K.] (waaronder de grond) sinds 1948 en zulks gedurende meerdere jaren gebruikt is geworden als stortplaats van huishoudelijk afval. Op het ogenblik van de verwerving door de heer [G.K.] werd de grond dus gebruikt als stortplaats voor huishoudelijk afval. De jarenlange aanwezigheid van de stortplaats duidt duidelijk op de mogelijke aanwezigheid van verontreiniging van de bodem. Op het moment dat de erflater de grond verwierf was de reglementering betreffende afvalstoffen reeds enkele jaren van kracht. Het was toen reeds algemeen bekend dat stortplaatsen bodemverontreiniging konden veroorzaken. Aldus behoorde de erflater op [de] hoogte te zijn van de bodemverontreiniging op het moment dat hij eigenaar van de grond werd. De heer [G.K.] wordt derhalve geacht niet te voldoen aan de derde vrijstellingsvoorwaarde van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 voor de betreffende bodemverontreiniging die ontstaan is voor 19 januari 1994. De heer [G.K.] wordt derhalve geacht niet te voldoen aan de in artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 bepaalde cumulatieve voorwaarden voor de vrijstelling van de saneringsplicht voor de gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde die tot stand gekomen is voor 20 maart 1998 op de grond.

Aangezien de erflater geacht wordt niet te voldoen aan de vrijstellingsvoorwaarden van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, dient er in tweede instantie een *in concreto* beoordeling van de kennisvoorwaarde in hoofde van de beroepers [...] als eigenaars-erfgenamen te gebeuren. Het al dan niet kennis hebben of behoren te hebben van de bodemverontreiniging moet worden beoordeeld op het tijdstip van de verwerving van de grond. De beroepers hebben de grond in (mede-) eigendom verworven op 12 december 2018 ingevolge het overlijden van heer [G.K.]. De beoordeling van de kennisvoorwaarde moet dus gebeuren op dat tijdstip. Overeenkomstig vaste rechtspraak van de Raad van

State moet de kennisvoorwaarde gekoppeld worden aan de zorgvuldigheidsplicht. Een eigenaar moet met andere woorden worden geacht de bodemverontreiniging te kennen, indien kan worden aangenomen dat een zorgvuldig optredend eigenaar het nodige zou hebben gedaan om zich op de hoogte te stellen betreffende de bodemverontreiniging. Het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 voorziet niet in een afwijkende regeling voor erfgenamen van een verontreinigde grond. Derhalve geldt voor erfgenamen eveneens de zorgvuldigheidsplicht. Voor het nakomen van die plicht kan het desgevallend aangewezen zijn om bij de aanvaarding van een nalatenschap de nodige voorzichtigheid in acht te nemen. (zie bijvoorbeeld RvS 8 november 2018, nr. 242.882 en RvS 3 maart 2022, nr. 253.144) Deze zorgvuldigheidsplicht moet worden gekaderd in de tijdgeest en er moet rekening worden gehouden met hoe een zorgvuldig optreden algemeen werd ingevuld op het ogenblik van de overdracht van de verontreinigde grond. Hoe groter het milieubewustzijn inzake bodemverontreiniging is, hoe groter de zorgvuldigheid is die van een erfopvolger ter zake kan worden verwacht, aldus de Raad van State (zie bijvoorbeeld RvS 3 maart 2022, nr. 253.144). Artikel 50 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 geeft een niet-limitatieve opsomming van elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de kennisvoorwaarde.

De beroepers hebben de grond in (mede-)eigendom verworven op 12 december 2018 ingevolge het overlijden van de heer [G.K.], waardoor er inderdaad geen sprake is van vermeldingen of aanwijzingen in een aankoopakte. De bodemsaneringsregelgeving, aanvankelijk bestaande uit het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 1996 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende bodemsanering en vervolgens bestaande uit het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, was op 12 december 2018 evenwel reeds jaren in werking en dus reeds voldoende algemeen gekend. Van normaal zorgvuldig erfgerechtigden kan in 2018 worden verwacht dat zij vóór het uitoefenen van hun erfkeuze het nodige doen om zich over de bodemkwaliteit van de grond die het voorwerp uitmaakt van de nalatenschap te informeren bij de bevoegde instanties en eventueel verder onderzoek te doen naar de aanwezigheid van bodemverontreiniging. Dit is zeker het geval voor nalatenschappen die opengevallen zijn vanaf 25 juli 2000, zoals in casu, zijnde de datum waarop de gemeenten de verplichting hadden om op verzoek informatie te geven uit de gemeentelijke inventaris van risicogronden en men dus op eenvoudige wijze informatie kon verkrijgen of op een grond activiteiten worden of werden verricht met een verhoogd risico op bodemverontreiniging.

Op het ogenblik dat de beroepers de eigendom van de grond verwierven ingevolge het overlijden van [G.K.] op 12 december 2018 was het site-onderzoek van 13 december 2018 al lopend. De beroepers geven in hun beroepschrift zelf aan dat de grond lopende het site-onderzoek op verzoek van OVAM werd meegenomen in het onderzoek. De OVAM verduidelijkt in haar verweernota dat het correct is te stellen dat de percelen (de grond) van de beroepers aanvankelijk niet waren opgenomen in het sitebesluit omdat deze gronden aanvankelijk niet aangeduid werden als risicogrond. Bij de

start van het site-onderzoek bleek dat de voormalige stortplaats vermoedelijk ook op deze percelen plaatshad. De bodemsaneringsdeskundige heeft daarom contact opgenomen met de eigenaar en deze percelen ook mee onderzocht. In het kader van dit site-onderzoek van 13 december 2018 werden doorheen 2018 verschillende boringen en terreinbezoeken op de grond uitgevoerd door de bodemsaneringsdeskundige, waardoor de beroepers aldus op de hoogte waren van het lopende site-onderzoek op het moment van de verwerving. Meer bepaald werden terreinonderzoeken uitgevoerd op volgende data: 16/02/2018, 21/02/2018, 29/03/2018, 20/06/2018 en 28/06/2018. Een dag na het overlijden van de erflater, op 13 december 2018, werd het rapport van het site-onderzoek opgemaakt. Normaal zorgvuldig erfgeërechtigden zouden de resultaten van het site-onderzoek afgewacht hebben alvorens hun erfkeuze te maken. Indien ze dat gedaan hadden, dan hadden ze vastgesteld dat op de grond een gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde is vastgesteld.

Bovendien wordt de voormalige stortplaats van huishoudelijke afvalstoffen ook vermeld in het historisch onderzoek in het site-onderzoek van 13 december 2018, dat reeds lopende was ten tijde van het overlijden van de erflater. Verder werd in het kader van het oriënterend bodemonderzoek uit het site-onderzoek van 13 december 2018 - dat reeds lopende was ten tijde van het overlijden van de erflater - bemonsteringsstrategie 2bis 'Stortplaatsen' toegepast. Er was dus in 2018 bij de bodemsaneringsdeskundige al bij het uitvoeren van het lopende site-onderzoek een vermoeden dat er een bodemverontreiniging aanwezig kon zijn op de grond omwille van de voormalige stortactiviteiten. Bovendien verwijzen de beroepers zelf naar een verklaring van de burgemeester van Lokeren waarover zij beschikken en die reeds dateert van 1978, waarin gesteld wordt dat de grond 'sinds het jaar 1948 en zulks gedurende meerdere jaren gebruikt is geworden als stortplaats van de huishoudelijk afval welke door de reinigingsdiensten werd opgehaald, bij de Lokerse bevolking.' De familie [K.] - en dus ook de beroepers - was/waren duidelijk al lang ervan op de hoogte dat de grond vroeger gebruikt werd als stortplaats. Uit het site-onderzoek van 13 december 2018 - dat reeds lopende was ten tijde van het overlijden van de erflater - blijkt verder dat de gemeente de grond, met name de percelen met nummer 585 C, 585 D en 585 H, geclassificeerd heeft als risico-percelen of mogelijke risico-percelen, zo blijkt uit de e-mail van de Stad Lokeren met datum 5 maart 2018. Deze percelen werden geclassificeerd als risico-percelen of mogelijke risico-percelen omwille van hun betrokkenheid bij de voormalige stortplaats die kon worden afgebakend op de percelen 585 B, C, D, F, G, H en 586 B, C, D. De aanduiding als risico-percelen of mogelijke risico-percelen, impliceert dat dit percelen zijn met een verhoogd risico op bodemverontreiniging. Indien de beroepers hadden geïnformeerd, zoals een normaal zorgvuldig persoon in deze situatie, bij de stad Lokeren, voordat zij hun erfkeuze hadden uitgeoefend, dan hadden zij deze informatie kunnen bekomen. Bijgevolg moet er aangenomen worden dat er ook alarmerende informatie over mogelijke bodemverontreiniging aanwezig en toegankelijk was bij de gemeente en dat de beroepers hebben nagelaten om deze in te winnen bij de gemeente. Een

normaal zorgvuldig erfgerechtigde die op de hoogte is van een lopend site-onderzoek en van het feit dat er een voormalig stort op de grond is - dit is een inrichting waarvan in 2018 reeds genoegzaam bekend was dat deze een verhoogd risico op bodemverontreiniging inhoudt - had de resultaten van het lopend site-onderzoek afgewacht alvorens de nalatenschap te aanvaarden. Als de beroepers dat hadden gedaan, dan hadden ze vastgesteld dat op de grond een gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde is vastgesteld.

Gelet op het voorgaande, dient dan ook geconcludeerd te worden dat de beroepers in elk geval op de hoogte behoorden te zijn van de betreffende gemengd-overwegend-historische bodemverontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde op het ogenblik dat ze de grond in (mede-) eigendom verwierven, zijnde het ogenblik van het openvallen van de nalatenschap op 12 december 2018.

Aldus is aan de kennisvoorwaarde van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 niet voldaan.”

IV. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Standpunt van de verzoekers

4. De verzoekers voeren de schending aan van de artikelen 23, § 2, en 155 van het bodemdecreet, van artikel 50 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), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), en van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5. Volgens de uiteenzetting van de verzoekers, die wordt hernomen in de memorie van wederantwoord, oordeelt de verwerende partij ten onrechte dat zij niet voldoen aan de zogenaamde kennisvoorwaarde van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet om in aanmerking te komen voor de vrijstelling van saneringsplicht.

In weerwil van wat wordt voorgehouden door de bestreden beslissing, volstaat de kennis van de eertijdse aanwezigheid van de gemeentelijke stortplaats volgens de verzoekers niet om te besluiten dat zij kennis hadden van de

bodemverontreiniging. Het ging immers om een stortplaats die door de stad Lokeren werd uitgebaat, en de verzoekers mochten erop vertrouwen dat alle veiligheidsvoorschriften en milieunormen in acht werden genomen zodat er geen schadelijke bodemverontreiniging zou optreden. Van de verzoekers, in hun hoedanigheid van erfgenamen, kan niet verwacht worden dat zij uitgaan van een onzorgvuldig handelen van de stad Lokeren.

Ook de wetenschap dat er door OVAM een siteonderzoek werd gevoerd, kan volgens de verzoekers niet ertoe leiden dat zij geacht worden kennis te hebben van de bodemverontreiniging. Zij merken daarbij op dat de percelen waarvan zij eigenaar zijn, oorspronkelijk niet waren opgenomen in het siteonderzoek omdat OVAM kennelijk meende dat die gronden niet verontreinigd waren, zodat niet van de verzoekers kan verwacht worden hiervan op de hoogte te zijn. Het louter voeren van dergelijk onderzoek zegt overigens niets over het resultaat ervan. De resultaten van dit onderzoek zijn de verzoekers maar ter kennis gebracht drie maanden nadat hun rechtsvoorganger is overleden. Voorheen hadden de verzoekers geen informatie of vermoeden dat de bodem verontreinigd was.

De verzoekers voeren aan dat zij deze argumenten hebben laten gelden in hun beroepschriften, maar moeten vaststellen dat hieraan volledig voorbij wordt gegaan, wat een onzorgvuldig en onredelijk overheidshandelen impliceert. Ook de formelemotiveringsplicht is geschonden omdat het bestreden besluit geen veruitwendiging bevat van de behandeling van de grieven van de verzoekers. Op basis van de gegevens van het dossier diende de verwerende partij volgens de verzoekers te oordelen dat zij niet op de hoogte waren of behoorden te zijn van de bodemverontreiniging. Het bestreden besluit dat anders oordeelt, schendt de artikelen 23, § 2, en 155 van het bodemdecreet en artikel 50 Vlarebo.

6. In hun laatste memorie halen de verzoekers het advies aan dat zij bij een bodemdeskundige hebben ingewonnen. Volgens de verzoekers blijkt uit dat advies dat de bodemverontreiniging uitsluitend te wijten is aan de uitbating van het gemeentelijk stort, en dat enkel de gemeente in dat verband kan worden aangesproken.

Beoordeling

7. Artikel 23, § 2, van het bodemdecreet bepaalt:

“De eigenaar is niet verplicht om het beschrijvend bodemonderzoek of de bodemsanering uit te voeren, als de OVAM op basis van het dossier van de grond of het gemotiveerd standpunt van de eigenaar 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 eigenaar van de grond werd;

3° hij was niet op de hoogte en behoorde niet op de hoogte te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik dat hij eigenaar van de grond werd. De Vlaamse Regering kan bepalen met welke elementen rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of de eigenaar niet op de hoogte was of niet op de hoogte behoorde te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik van de verwerving.”

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

Artikel 50 Vlarebo bepaalt dat met volgende elementen rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of de eigenaar niet op de hoogte was of niet op de hoogte behoorde te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik van de verwerving:

“1° het tijdstip van de verwerving;

2° vermeldingen of aanwijzingen in de aankoopakte;

3° de hoedanigheid van de eigenaar;

4° de ervaring of beroepskennis van de eigenaar;

5° de aard, de zintuiglijke waarneembaarheid of de algemene bekendheid van de bodemverontreiniging;

6° de aard van de inrichting die aanleiding heeft gegeven tot de bodemverontreiniging;

7° de toestand van en de voorkennis over de verontreinigde grond;

8° beschikbare documenten met betrekking tot de verontreinigde grond;

9° de verwerving van de verontreinigde risicogrond zonder oriënterend bodemonderzoek op grond van artikel 102, § 1, derde lid, van het Bodemdecreet.”

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.

8. Het middel komt enkel op tegen het oordeel van het bestreden besluit dat OVAM terecht heeft beslist dat de verzoekers niet voldoen aan de kennisvoorwaarde van artikel 23, § 2, 3°, van het bodemdecreet en bijgevolg niet worden vrijgesteld van de saneringsplicht voor de gemengd-overwegend-historische verontreiniging met zware metalen in het vaste deel van de aarde die tot stand gekomen is voor 20 maart 1998 op de percelen 585 C, 585 D en 585 H.

In zoverre de verzoekers in hun laatste memorie ook kritiek uitoefenen op de beoordeling dat OVAM terecht heeft beslist om hen, in hun hoedanigheid van eigenaar van de betrokken percelen (en niet de stad Lokeren als vermeende historische exploitant van de stortplaats), aan te manen om tot bodemsanering over te gaan, breiden zij het middel op niet-ontvankelijke wijze uit.

Zij konden die kritiek immers reeds in het verzoekschrift tot nietigverklaring uiteenzetten, wat zij niet hebben gedaan.

9. Met betrekking tot de in artikel 23, § 2, 3°, van het bodemdecreet bedoelde kennisvoorwaarde mag de Raad van State zich niet in de plaats stellen van de beslissende overheid om vast te stellen dat een eigenaar van de grond al dan niet op de hoogte was of behoorde te zijn van een verontreiniging. De Raad van State kan alleen onderzoeken of de overheid in redelijkheid tot de bevinding is gekomen dat een eigenaar of gebruiker al dan niet aan die voorwaarde voldoet, en daarbij de in artikel 50 Vlarebo vermelde elementen op een correcte wijze in de beoordeling heeft betrokken.

De voorwaarde dat een eigenaar of gebruiker niet op de hoogte behoorde te zijn van de verontreiniging, is nauw verbonden met de zorgvuldigheidsplicht. Een eigenaar moet worden geacht de verontreiniging te kennen, indien aangenomen kan worden dat een zorgvuldig optredend eigenaar het nodige zou hebben gedaan om zich op de hoogte te stellen betreffende de verontreiniging. Het bodemdecreet voorziet niet in een afwijkende regeling voor erfgenamen van een verontreinigde grond. Derhalve geldt voor erfgenamen eveneens de zorgvuldigheidsplicht. Voor het nakomen van die plicht kan het desgevallend aangewezen zijn om bij de aanvaarding van een nalatenschap de nodige voorzichtigheid in acht te nemen. Deze zorgvuldigheidsplicht moet worden gekaderd in de tijdsgeest en er moet rekening worden gehouden met hoe een zorgvuldig optreden algemeen werd ingevuld op het ogenblik van de overdracht van de verontreinigde grond. Hoe groter het milieubewustzijn inzake bodemverontreiniging is, hoe groter de zorgvuldigheid is die van een erfopvolger ter zake kan worden verwacht.

Indien de erfopvolger wist of behoorde te weten dat de betrokken grond in het verleden gebruikt werd voor risicoactiviteiten, geldt dergelijke kennis in beginsel als voldoende indicatie voor mogelijke bodemverontreiniging. De kennisvereiste van artikel 23, § 2, 3°, van het bodemdecreet veronderstelt daarentegen niet dat de betrokkene bij de eigendomsverwerving gedetailleerd op

de hoogte is of behoort te zijn van alle aspecten van de bodemverontreiniging of van de mogelijke ernst ervan.

10. De verzoekers betwisten niet dat zij op het ogenblik van de verwerving van de percelen op de hoogte waren dat die grond voorheen heeft gediend als stortplaats voor huishoudelijk afval van de stad Lokeren. Het is niet onredelijk om van een zorgvuldige erfopvolger in 2018 te verwachten dat hij ervan op de hoogte is dat het zeer waarschijnlijk is dat de bodem van een grond die voorheen gediend heeft als stortplaats voor stedelijk huishoudelijk afval, verontreinigd is en een bodemsanering kan noodzaken. Ook wanneer de stortplaats op zorgvuldige wijze werd uitgebaat - volgens de inzichten ten tijde van de exploitatie - en alle destijds geldende veiligheidsvoorschriften en milieunormen in acht werden genomen, blijft het risico dat op dergelijke grond ernstige bodemverontreiniging wordt aangetroffen, zeer groot. Ten onrechte beweren de verzoekers dan ook dat zij geen bodemverontreiniging konden vermoeden omdat zij ervan mochten uitgaan dat de stad Lokeren de stortplaats zorgvuldig heeft uitgebaat. De loutere kennis van het feit dat de grond langdurig werd gebruikt als stortplaats voor huishoudelijk afval, een risico-activiteit, volstaat opdat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat de betrokkene op de hoogte behoort te zijn van de bodemverontreiniging in de zin van artikel 23, § 2, 3°, van het bodemdecreet.

11. De verzoekers betwisten evenmin dat zij op het ogenblik van de verwerving van de grond op de hoogte waren dat een siteonderzoek werd uitgevoerd waarbij ook de percelen in kwestie - die voorheen als stortplaats hebben gediend - werden betrokken. Het is niet onredelijk om van een zorgvuldige erfopvolger in 2018 te verwachten dat hij ervan op de hoogte is dat dergelijk siteonderzoek zeer waarschijnlijk bodemverontreiniging zal aantonen, die een bodemsanering kan noodzaken. Ten onrechte beweren de verzoekers dan ook dat zij geen bodemverontreiniging konden vermoeden zolang hen het verslag van het siteonderzoek niet ter kennis werd gebracht. De loutere kennis van de historische risico-activiteit - de stedelijke stortplaats voor huishoudelijk afval - op de percelen in kwestie volstaat opdat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat de

betrokkene op de hoogte behoort te zijn van de bodemverontreiniging in de zin van artikel 23, § 2, 3°, van het bodemdecreet. De kennis van de omstandigheid dat er een siteonderzoek wordt uitgevoerd waarbij de percelen worden betrokken, geldt in dit verband slechts als een bijkomend element dat de kennis van erfopvolgers in de zin van artikel 23, § 2, 3°, van het bodemdecreet alleen maar nog kan doen toenemen.

Daarbij is het evenmin onredelijk om aan te nemen dat de omstandigheid dat OVAM de drie betrokken percelen niet heeft opgenomen in het sitebesluit, niet verhindert dat aan de kennisvoorwaarde is voldaan in hoofde van de verzoekers. Die omissie van OVAM betekent immers niet dat de verzoekers niet ervan op de hoogte waren dat de voormalige stedelijke stortplaats zich ook op hun percelen bevond.

12. Ten onrechte voeren de verzoekers aan dat het bestreden besluit aan voormelde argumenten, die zij ook in hun beroepschrift lieten gelden, is voorbijgegaan. Zij verliezen uit het oog dat het bestreden besluit eerst onderzoekt of voldaan is aan de kennisvoorwaarde in hoofde van de erflater, de heer G.K., en in dat verband uitdrukkelijk motiveert:

“De jarenlange aanwezigheid van de stortplaats duidt duidelijk op de mogelijke aanwezigheid van verontreiniging van de bodem. Op het moment dat de erflater de grond verwierf was de reglementering betreffende afvalstoffen reeds enkele jaren van kracht. Het was toen reeds algemeen bekend dat stortplaatsen bodemverontreiniging konden veroorzaken. Aldus behoorde de erflater op [de] hoogte te zijn van de bodemverontreiniging op het moment dat hij eigenaar van de grond werd.”

Wat hier geldt voor de heer G.K. in 1994, geldt ook voor de verzoekers wanneer zij de grond hebben verworven in 2018, zodat dit motief niet moest herhaald worden bij het onderzoek of voldaan is aan de kennisvereiste in hun hoofde. De schending van de motiveringswet in dit verband wordt niet aangetoond.

Het bestreden besluit bevat verder uitdrukkelijke motieven

waarin erop wordt gewezen dat van de verzoekers, die ervan op de hoogte waren dat een siteonderzoek werd uitgevoerd ten tijde van de verwerving van de grond, mocht worden verwacht dat zij de resultaten ervan zouden afwachten alvorens hun erfkeuze te maken. Ook wijst het bestreden besluit op de feitelijke omstandigheden die de bodemsaneringsdeskundige ertoe gebracht hebben het siteonderzoek uit te breiden tot de percelen van de verzoekers.

Deze motieven laten toe te begrijpen waarom de grieven van de verzoekers niet worden aanvaard. De motiveringswet vereist niet dat systematisch op elk argument wordt geantwoord.

13. De verwerende partij komt niet op onredelijke wijze tot het besluit dat de verzoekers niet voldoen aan de kennisvoorwaarde van artikel 23, § 2, 3°, van het bodemdecreet. Het blijkt niet dat de in artikel 50 Vlarebo vermelde elementen niet correct in de beoordeling werden betrokken. De verzoekers tonen ook geen schending aan van de motiveringswet, noch van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en/of het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, 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 vijftientwintig, 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