

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.410 van 2 oktober 2025
in de zaak A. 241.873/VII-42.508**

In zake : de NV D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Colin De Beir
kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
Pastorijstraat 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 mei 2024, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 12 maart 2024 houdende uitspraak over het beroep van de verzoekende partij tegen het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) van 29 januari 2020 waarbij wordt beslist dat de verzoekende partij niet voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden van artikel 23, § 2, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en in haar hoedanigheid van eigenaar niet wordt vrijgesteld van de verplichting om de bodemsanering uit te voeren voor de historische bodemverontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde en in het grondwater die tot stand gekomen is op de grond.

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.

Adjunct-auditeur Benjamin Meeusen heeft op 26 november 2024 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 september 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Barbara De Cocker, die *loco* advocaat Colin De Beir verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Kevan Aspeslagh, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Benjamin Meeusen 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 exploiteert een handel in brandstoffen op een terrein aan de Stationsstraat te Galmaarden. Zij verkreeg daartoe op 24 oktober 1972 een exploitatievergunning voor de opslag van gasolie en stookolie in bovengrondse houders. Ingevolge een inbreng van het bedrijfsterrein in de vennootschap is de verzoekende partij op 29 november 1991 ook eigenaar van de grond geworden.

3.2. Uit een verslag van bodem- en grondwateronderzoek dat op 18 november 1995 werd opgesteld, blijkt dat de grond met minerale olie is

verontreinigd.

3.3. Op 23 juli 2009 maant de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) de verzoekende partij, in haar hoedanigheid van exploitant, aan om over te gaan tot een beschrijvend bodemonderzoek. Een verslag van beschrijvend bodemonderzoek wordt op 24 oktober 2011 opgesteld en op 9 december 2011 door OVAM conform verklaard met de bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: bodemdecreet). OVAM stelt daarbij vast dat de vastgestelde historische bodemverontreiniging met minerale olie moet gesaneerd worden.

3.4. De verzoekende partij dient op 7 maart 2012 in haar hoedanigheid van exploitant een aanvraag in om vrijgesteld te worden van saneringsplicht. OVAM verduidelijkt in haar antwoord van 6 april 2012 dat de historisch verontreinigde grond nog niet aangeduid werd om prioritair gesaneerd te worden en dat de verzoekende partij nog niet aangemaand werd om tot bodemsanering over te gaan, zodat de aanvraag van 7 maart 2012 beschouwd wordt als een standpunt vóór aanmaning. Ook deelt OVAM in die brief mee dat het proceseconomisch zinvol lijkt om de aanvraag tot vrijstelling ook in te dienen in de hoedanigheid van eigenaar van de grond. Op 24 mei 2012 vraagt de verzoekende partij ook in haar hoedanigheid van eigenaar om van saneringsplicht vrijgesteld te worden.

3.5. Op 9 november 2016 maant OVAM de verzoekende partij aan om prioritair over te gaan tot bodemsanering van de historische verontreiniging. De bevoegde Vlaamse minister verklaart op 1 oktober 2019 het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing tot aanmaning, ongegrond. De Raad van State verwerpt met arrest nr. 251.904 van 21 oktober 2021 het vernietigingsberoep dat de verzoekende partij instelt tegen het besluit van 1 oktober 2019.

3.6. Met een brief van 29 januari 2020 deelt OVAM mee dat de verzoekende partij in haar hoedanigheid van eigenaar niet wordt vrijgesteld van saneringsplicht.

3.7. Het bestreden besluit verwerpt het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van OVAM om haar niet vrij te stellen van saneringsplicht. Het besluit bevat volgende motieven:

“5.2 Voorwaarden tot vrijstelling van de saneringsplicht

De beroeper moet om zich te kunnen beroepen op [artikel] 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 aantonen dat:

- 1) ze de bodemverontreiniging niet zelf heeft veroorzaakt;
- 2) de bodemverontreiniging is tot stand gekomen vóór het tijdstip waarop ze eigenaar van de grond werd;
- 3) ze niet op de hoogte was en niet op de hoogte behoorde te zijn van de bodemverontreiniging op het ogenblik dat ze eigenaar van de grond werd (i.e. de zogenaamde ‘kennisvoorwaarde’).

Aan voormelde voorwaarden moet cumulatief voldaan zijn.

5.2.1 Beoordeling van de voorwaarde dat de beroeper de bodemverontreiniging niet zelf mag hebben veroorzaakt

[...]

5.2.1.3 Vaststellingen

[...]

- In het geschrift met betrekking tot de overdracht tussen de heer [T.] en de beroeper wordt het volgende vermeld:

‘Galmaarden, 3 april 1963

[...]

Hierin gesloten vindt U het plan en bewijs van overlating der kolenmagazijnen die toebehoord hebben aan de Heer [T.] en die sedert 13 maart ll. eigendom geworden zijn van Wed. [D.]’ [...]

- In het geschrift met betrekking tot de overdracht tussen de heer [T.] en de beroeper wordt het volgende vermeld:

‘Ik ondergetekende [T.] verklaar hiermede, dat ik de twee magazijnen gelegen hoger dan deze van Wed. [D.] langs dezelfde kant en op loskoer Galmaarden, verkocht hebt aan laatstgenoemde op 13 Maart ll.

Dit bewijs geldt om het in reëel stelde der huur-gronden behorende aan de N.M.B.S. op naam van Wed. [D.].

Galmaarden, 3 April 1963’ [...]

[...]

5.2.1.4. Beoordeling

[...]

De beroeper voldoet niet aan de eerste voorwaarde van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

5.2.2 Beoordeling van de voorwaarde dat de bodemverontreiniging moet tot stand gekomen zijn vóór het tijdstip waarop de beroeper eigenaar van de grond werd

[...]

De beroeper voldoet aan de tweede voorwaarde van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

5.2.3 Beoordeling van de kennisvoorwaarde

[...]

5.2.3.3 Vaststellingen

[...]

Relevante informatie over de eigendomssituatie van de grond:

- Het plan van de NMBS [...] als bijlage bij het ‘kontrakt’ van 25 maart 1966 opgemaakt op 3 maart 1965 vermeldt als bezetster ‘[V.]’ en toont duidelijk aan op het liggingsplan dat de bezetting door ‘[D.]’ een totale oppervlakte van 415,41 m² bedraagt. Verder valt ook te lezen dat er een petroleumkelder aanwezig is op het betrokken terrein, buiten het bezettingsgebied door ‘[D.]’ [...]

- In de exploitatievergunning van de beroeper [van 24 oktober 1972] wordt het volgende vermeld:

‘De toelating wordt verleend voor de volgende instellingen gelegen op hogergenoemd adres:

Een opslagplaats voor ontvlambare vloeistoffen en steenkolen, omvattende:

- Een opslagplaats voor 140 000 liter gasolie in 3 bovengrondse houders met respectievelijk een inhoud van 100 000, 30 000 en 10 000 liter;
- Een opslagplaats voor 50 000 liter lichte stookolie in 2 bovengrondse houders met respectievelijk een inhoud van 28 000 en 22 000 liter;
- Een opslagplaats voor 250 ton steenkolen.’ [...]

- In de akte omtrent kapitaalverhoging van de beroeper [van 29 november 1991] wordt het volgende vermeld:

‘2) kapitaalvermeerdering [...] door het creëren van zestien aandelen [...]. Toewijzing -van de zestien aandelen, volledig afbetaald aan de heer [D.], en zijn echtgenote Mevrouw [V.], elk voor de onverdeelde helft, als vergoeding van de inbreng van het onroerend goed [...].

3) Inbreng door de voornoemde echtgenoten van voormeld goed.’;

[...]

En ‘Verklaren volgend goed in zelfde vennootschap in te brengen:

[...]

Oorsprong van eigendom: de heer [D.], rustend hoofdwachter, en zijn echtgenote Mevrouw [V.], bestuurster van vennootschap [...] zijn eigenaar van voornoemde grond om die aangekocht te hebben jegens de Belgische Staat, zoals blijkt uit een akte aankoop verleden op vier maart negentienhonderd eenenzeventig [...]

- Onder de algemene voorwaarden van de inbreng staat onder meer het volgende vermeld:

‘Wat betreft het gebruik verklaren de inbrengers dat het goed in gebruik bij de vennootschap.’ [...]

- Onder de bijzondere voorwaarden staat onder meer het volgende vermeld: ‘De loods en die op de ingebrachte grond voorkomen, zijn eigendom van de Naamloze Vennootschap ‘[D.]’, vennootschap in deze, zoals blijkt uit de akte aankoop jegens de Belgische Staat, verleden op vier maart negentienhonderd eenenzeventig [...]

Relevante informatie uit het beschrijvend bodemonderzoek van 24 oktober

2011:

[...]

- De oorzaak en aard van de verontreiniging luidt als volgt:

‘Er kan geen enkele bron worden geïdentificeerd die voor deze verontreiniging verantwoordelijk kan zijn. Gezien de verspreiding en de aard van de verontreiniging, is het duidelijk dat deze met de voormalige of huidige activiteiten in verband moet te brengen zijn, maar er is geen enkel aanleidinggevend feit gekend bij de exploitant. Er kan met zekerheid gesteld worden dat er nooit een lek aan één [van] de houders is opgetreden, nooit een overvulling heeft plaatsgehad, en nooit product is aangetroffen in de inkuiping.’

[...]

5.2.3.4 Beoordeling

Het al dan niet kennis hebben of behoren te hebben van de verontreiniging moet worden beoordeeld op het tijdstip van de verwerving van de grond. De beroeper heeft de grond verworven op 29 november 1991 via een kapitaalverhoging door inbreng in natura. De beoordeling van de kennisvoorwaarde moet aldus gebeuren op dat tijdstip. Dat in 1999 alle tanks op het terrein zijn vervangen en sindsdien geen calamiteiten hebben plaatsgevonden is niet relevant voor de beoordeling van kennis over deze historische bodemverontreiniging.

Overeenkomstig vaste rechtspraak van de Raad van State moet de kennisvoorwaarde worden gekoppeld aan de zorgvuldigheidsplicht. Een eigenaar moet met andere woorden worden geacht de verontreiniging 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 verontreiniging. Bovendien moet deze zorgvuldigheidsplicht worden gekaderd in de tijdsgeest. Opdat van een eigenaar van een grond kan worden verwacht dat hij op het tijdstip van de verwerving kennis had en behoorde te hebben van de verontreiniging, zijn er aanwijzingen nodig die de eigenaar er konden op wijzen dat er mogelijk verontreiniging aanwezig is op de grond. 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 beroeper betoogt dat het meer aannemelijk is dat de NMBS of de heer [T.] de historische verontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde en in het grondwater op de grond hebben veroorzaakt. Echter, indien de NMBS of de heer [T.] deze historische verontreiniging zouden hebben veroorzaakt, quod non, zelfs dan behoorde de beroeper kennis te hebben van de verontreiniging op het ogenblik dat ze eigenaar werd van de grond. Het staat vast dat de beroeper op de hoogte was van de vermeende verontreinigende activiteiten die voor 1972 werden uitgevoerd op de grond. Op het plan bij de verkoopakte van de NMBS aan de echtgenoten [D.-V.] van 4 maart 1971, en zoals vermeld in de akte van inbreng van 29 november 1991, valt duidelijk te lezen dat de NMBS activiteiten uitoefende op de grond, waaronder het uitbaten van een petroleumkelder. Alsook had de beroeper kennis van de vermeende verontreinigende activiteiten van de heer [T.] gezien deze vermeld staan in de overdrachtsakten tussen de beroeper, de heer [T.] en de NMBS van 3 april 1963.

De beroeper betoogt verder dat in de akte van inbreng geen enkel element

terug te vinden is die wees of kon wijzen op de aanwezigheid van verontreiniging, dat er geen zinnige reden denkbaar is waarom de familie [D.] wetens en willens een verontreinigde grond zou inbrengen in haar eigen NV en dat er evenmin op het terrein zintuiglijk iets merkbaar was en/of calamiteiten gekend waren, zodat er voor de beroeper er geen enkele reden was om een bodemonderzoek uit te laten voeren naar aanleiding van de inbreng. Het is echter niet zo dat bij een inbreng niet de nodige inlichtingen ingewonnen kunnen worden omtrent de grond vooraleer er akkoord wordt gegaan met de inbreng. Indien de beroeper als een zorgvuldig optredend eigenaar, die bovendien professioneel actief is in de sector, had gehandeld, dan had ze verder onderzoek kunnen verrichten naar de aanwezigheid van bodemverontreiniging. Rekening houdend met de professionele hoedanigheid van de beroeper en het feit dat zij zelf jarenlang exploitant was van de inrichting op de grond waarvan de activiteiten een verhoogd risico op bodemverontreiniging meebrengen, kan wel verwacht worden dat op het moment van de inbreng zij de nodige voorzichtigheid aan de dag had moeten leggen op vlak van informatieverzameling, ook wat betreft die milieurisico's verbonden aan het terrein en een onderzoek had moeten laten uitvoeren. In kader van dat verder onderzoek zou dan de op de grond aanwezige bodemverontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde en in het grondwater aan het licht gekomen zijn. Daarbij is het niet relevant of alle aspecten van de bodemverontreiniging of van de mogelijke ernst ervan gekend zouden geweest zijn. De Raad van State stelt dat indien de eigenaar wist of behoorde te weten dat de betrokken grond in het verleden gebruikt werd voor risicoactiviteiten, dergelijke kennis geldt als voldoende indicatie voor mogelijke bodemverontreiniging. De kennisvereiste van artikel 23, §2, 3°, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 veronderstelt daarentegen niet dat de betrokkene bij de eigendomsverwerving gedetailleerd op de hoogte is van alle aspecten van de bodemverontreiniging of van de mogelijke ernst ervan. De beroeper heeft niet met de nodige voorzichtigheid gehandeld op het moment van de verwerving van de grond. Aldus kan wel verwacht worden dat de beroeper op de hoogte behoorde te zijn van de risico's die aan de exploitatie van een brandstofdepot verbonden zijn.

Op het ogenblik van de verwerving bestond er nog geen regelgeving met betrekking tot bodemverontreiniging. Niettegenstaande behoorde de beroeper in 1991, als een professioneel die beschikt over een gespecialiseerde kennis en ervaring, te weten dat de exploitatie van een brandstoffenhandel de kwaliteit van de bodem op een nadelige wijze kan beïnvloeden. Reeds op 24 oktober 1972 verkreeg de beroeper een exploitatievergunning voor de uitbating van opslagplaatsen voor ontvlambare vloeistoffen en steenkool. Voor de uitbating van een brandstoffendepot zijn de nodige milieuvergunningen vereist en was toen reeds geweten dat er schadelijke effecten konden ontstaan voor de mens en het milieu door zulke activiteiten. Iemand die beroepsmatig actief was in een sector die met dergelijke verontreiniging te maken kan hebben behoorde ten tijde van de verwerving reeds op de hoogte te zijn van de risico's op bodemverontreiniging. De beroeper was ruim dertig jaar professioneel actief in een sector waar de bodemverontreinigingsproblematiek reeds gekend was voordat het toenmalige Bodemsaneringsdecreet tot stand kwam.

Het is aldus uitgesloten dat de beroeper niet op de hoogte was van de aard

van activiteiten op [de] grond, die volgens de bodemsaneringsdeskundige aanleiding hebben gegeven tot de aangetroffen verontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde en in het grondwater.

De beroeper toont op basis van het voorgaande niet aan, noch maakt zij het aannemelijk dat zij niet op de hoogte behoorde te zijn van de historische bodemverontreiniging met minerale olie in het vaste deel van [de] aarde en in het grondwater die tot stand kwam op de grond, op het ogenblik van de verwerving van de grond op 29 november 1991.

De beroeper voldoet niet aan de derde voorwaarde van artikel 23, §2 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.”

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 23, § 2, 3°, van het bodemdecreet, van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, en van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet).

De verzoekende partij komt op tegen het oordeel van het bestreden besluit dat zij niet voldoet aan de in artikel 23, § 2, 3°, van het bodemdecreet bedoelde kennisvoorwaarde om te worden vrijgesteld van de saneringsverplichting. Zij zet uiteen dat zij zich niet kan vinden in de door de verwerende partij uiteengezette motieven, en van oordeel is dat zij niet, in alle redelijkheid, op de hoogte behoorde te zijn van de aanwezige verontreiniging met minerale olie op het ogenblik dat zij eigenaar werd van de grond. De motieven van de verwerende partij zijn volgens de verzoekende partij niet juist en pertinent, en kunnen het bestreden besluit niet dragen. De bewijsgegevens werden volgens de verzoekende partij niet redelijk beoordeeld. Zij beweert dat de redengeving van het bestreden besluit niet afdoende is, precies omwille van het feit dat het besluit op een feitelijk en juridisch verkeerde beoordeling van de situatie steunt, zodat de verwerende partij bijgevolg ook getuigt van een onzorgvuldige besluitvorming.

De verzoekende partij herinnert eraan dat het bronperceel van de verontreiniging door het echtpaar [D.-V.] werd aangekocht van de NMBS op 4 maart 1971, en op 29 november 1991 werd ingebracht in de vennootschap. Het eerste bodemonderzoek waarbij de verontreiniging voor het eerst aan het licht kwam, dateert van 18 november 1995, zijnde bijna vier jaar na de inbreng. Overige documenten die konden wijzen op de aanwezigheid van verontreiniging waren er op het ogenblik van de inbreng niet. In de akte van inbreng is geen enkel element terug te vinden dat kon wijzen op de aanwezigheid van verontreiniging.

Het bestreden besluit stelt volgens de verzoekende partij in dat verband ten onrechte dat in de akte van inbreng werd verwezen naar het plan bij de akte van verkoop van de NMBS waar duidelijk zou zijn te lezen dat de NMBS ter plaatse een petroleumkelder had uitgebaat. Uit de tekst van de akte van inbreng blijkt dat daarin helemaal niet wordt verwezen naar het plan van de NMBS met daarop de aanduiding van de petroleumkelder. Er wordt immers enkel verwezen naar de aankoopakte van 4 maart 1971, maar niet naar het plan. De verzoekende partij merkt ook op dat haar huidige aandeelhouders helemaal niet betrokken waren bij de verkoop op 4 maart 1971, en dus ook onmogelijk kennis konden hebben van het plan.

Het bestreden besluit stelt volgens de verzoekende partij ook ten onrechte dat zij op de hoogte was van de aanwezigheid van de heer T. en diens verontreinigende activiteiten, gezien die vermeld staan in de overdrachtsakten tussen de verzoekende partij, de heer T. en de NMBS van 3 april 1963. De verzoekende partij merkt op dat haar dossier geen overdrachtsakten bevat waarin de verontreinigende activiteiten van de heer T. worden vermeld, en dat haar aandeelhouders bovendien in 1963 nog niet waren geboren. Zij herinnert eraan dat de historische activiteiten die op het terrein plaatsvonden vóór 1972 maar naar boven zijn gekomen naar aanleiding van het historisch onderzoek dat zij zelf heeft uitgevoerd naar aanleiding van de brief van OVAM van 9 december 2011. Er is ook volgens de verzoekende partij geen enkele zinnige reden denkbaar waarom de familie D. wetens en willens een verontreinigde grond zou inbrengen in haar eigen vennootschap.

De verzoekende partij merkt vervolgens op dat de verontreiniging op het terrein zintuiglijk niet kon worden opgemerkt, en dat er geen calamiteiten bekend waren, zoals wordt bevestigd in het verslag van beschrijvend bodemonderzoek, zodat er voor haar - in de overtuiging dat zij de site steeds zorgvuldig heeft geëxploiteerd - geen enkele reden was om een bodemonderzoek te laten uitvoeren naar aanleiding van de inbreng.

Ten slotte laat de verzoekende partij gelden dat er in 1991 nog geen sprake was van een algemeen milieubewustzijn, laat staan van het bodemsaneringsdecreet, zodat van haar niet kan of mag worden verwacht dat zij zich in enige zin daarnaar zou schikken. Om als ‘onschuldig bezitter’ te worden beschouwd, moet de betrokkene aantonen dat hij niet op de hoogte was of behoorde te zijn van ‘de verontreiniging’, niet van ‘het risico op verontreiniging’. Nochtans is het precies dat wat de verwerende partij vereist, waar zij in het bestreden besluit stelt dat “iemand die beroepsmatig actief was in een sector die met dergelijke verontreiniging te maken kan hebben [...] ten tijde van de verwerving reeds op de hoogte [behoorde] te zijn van de risico’s op bodemverontreiniging”.

Beoordeling

5. 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 3 van de motiveringswet verplicht de overheid om haar beslissingen op een afdoende wijze te motiveren.

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.

6. Aan de in artikel 23, § 2, van het bodemdecreet vermelde voorwaarden moet door de eigenaar cumulatief worden voldaan om vrijgesteld te worden van de saneringsverplichting. Volgens de derde voorwaarde (de zogenaamde kennisvoorwaarde) mag de eigenaar niet op de hoogte zijn geweest, en behoorde hij evenmin op de hoogte te zijn geweest, van de bodemverontreiniging op het ogenblik dat hij eigenaar van de grond werd.

De Raad van State mag zich niet in de plaats stellen van de beslissende overheid om vast te stellen dat de eigenaar op de hoogte was, of behoorde te zijn, van de bodemverontreiniging op het ogenblik dat hij eigenaar werd. De Raad van State kan alleen onderzoeken of de overheid in redelijkheid tot de bevinding is gekomen dat een eigenaar al dan niet aan die voorwaarde voldoet.

7. 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 optredende verwerver van de grond, geplaatst in dezelfde concrete omstandigheden, het nodige zou hebben gedaan om zich op de hoogte te stellen betreffende de verontreiniging.

8. Wanneer de eigenaar een rechtspersoon is, dient de vraag of hij op de hoogte was of behoorde te zijn van de verontreiniging, beoordeeld te worden in hoofde van de fysieke personen die ten tijde van de eigendomsverwerving een beslissingsbevoegdheid uitoefenden in deze rechtspersoon. Het is dan ook niet relevant dat die personen niet langer actief zijn in de rechtspersoon, of dat de huidige aandeelhouders toen nog niet bij de rechtspersoon waren betrokken. De verwerende partij heeft dan ook in het bestreden besluit terecht geen rekening gehouden met de omstandigheid dat de huidige aandeelhouders niet betrokken waren bij de aankoop van de grond in 1971 en in 1963 nog niet geboren waren.

9. Het bestreden besluit heeft terecht vastgesteld dat de kennisvoorwaarde moet beoordeeld worden op 29 november 1991, datum waarop de grond in de verzoekende partij werd ingebracht. Er bestond toen in het Vlaamse Gewest nog geen wettelijke verplichting om bij overdracht van risicogronden een bodemonderzoek te laten uitvoeren. Die verplichting werd pas ingevoerd met het decreet van 22 februari 1995 ‘betreffende de bodemsanering’ (hierna: bodemsaneringsdecreet). De omstandigheid dat er ten tijde van de verwerving van de grond geen wettelijke verplichting tot het uitvoeren van een bodemonderzoek bestond, betekent echter niet dat de verwerver van de grond niet kan geacht worden op de hoogte te zijn geweest van de verontreiniging. De vraag die in dat verband moet beantwoord worden, is of een zorgvuldige verwerver van de grond, geplaatst in dezelfde concrete omstandigheden, de transactie tegen dezelfde voorwaarden zou zijn aangegaan zonder de resultaten te kennen van een bodemonderzoek dat op het terrein werd uitgevoerd.

Bodemverontreiniging komt normaal maar aan het licht na analyses van stalen van de bodem en het grondwater, zodat de vraag of iemand behoorde op de hoogte te zijn van een bepaalde verontreiniging van een stuk grond, neerkomt op de vraag of het die persoon behoorde pas tot verwerving tegen een bepaalde prijs over te gaan nadat een dergelijk bodemonderzoek werd uitgevoerd. Daarbij mag worden aangenomen dat het vanaf het begin van de jaren 1990 van een professionele overnemer van een terrein waarop potentieel verontreinigende activiteiten werden uitgevoerd, kon worden verwacht dat hij zich voldoende

bewust was van het risico dat hiermee gepaard ging, met name dat deze grond in geval van ernstige verontreiniging zou dienen gesaneerd te worden, wat tot aanzienlijke kosten kon leiden. Een zorgvuldige professionele overnemer van dergelijk terrein behoorde zich dan ook een beeld te vormen van de eventuele verontreiniging zodat hij de hiermee gepaard gaande minderwaarde in rekening kon brengen bij het bepalen van de overnameprijs. Deze visie wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding van het bodemsaneringsdecreet waarmee de kennisvoorwaarde destijds werd ingevoerd: in de memorie van toelichting van 22 juni 1994 wordt gesteld dat “de bedrijfswereld [...] in de laatste jaren [geacht wordt] op de hoogte te zijn van de mogelijkheid van verontreiniging. Onwetendheid kan bij recente verwerving alleen aanvaard worden indien de verwerver voor de verkrijging een passend onderzoek heeft verricht naar de vorige eigenaars en het vroeger gebruik van de grond” (*Parl.St.* VI. Raad 1993-94, nr. 587/1, blz. 34).

10. Het bestreden besluit wijst op volgende feitelijke gegevens:

- de verzoekende partij was op de hoogte van de vermeende verontreinigende activiteiten die voor 1972 werden uitgevoerd op de grond:
 - o op het plan bij de verkoopakte van de NMBS aan de echtgenoten D.-V. van 4 maart 1971, en zoals vermeld in de akte van inbreng van 29 november 1991, wordt vermeld dat de NMBS activiteiten uitoefende op de grond, waaronder het uitbaten van een petroleumkelder;
 - o op de overdrachtsakten tussen de verzoekende partij, de heer T. en de NMBS van 3 april 1963 worden de vermeende verontreinigende activiteiten van de heer T. vermeld;
- de verzoekende partij heeft de grond zelf sedert 1972 geëxploiteerd voor een opslagplaats van, en handel in, brandstoffen.

11. Met betrekking tot het plan van de NMBS waarop de petroleumkelder was aangeduid, laat de verzoekende partij ten onrechte gelden dat het bestreden besluit aanneemt dat in de akte van inbreng uitdrukkelijk naar dat plan werd verwezen. De woorden “en zoals vermeld in de akte van inbreng” verwijzen immers enkel naar de verkoopakte van 4 maart 1971, en niet naar het

plan. Verder blijkt dat in het verslag van beschrijvend bodemonderzoek uitdrukkelijk wordt gesteld:

“Op het plan bij de verkoopakte van het terrein (door de NMBS aan de echtgenoten [D.-V.]) is te zien dat de NMBS op het terrein een petroleumkelder uitbaatte (op de locatie van het huidige tankenpark).”

De verzoekende partij heeft die vaststelling niet betwist, zodat de verwerende partij redelijkerwijze ervan kon uitgaan dat het door de verzoekende partij voorgelegde plan waarop de petroleumkelder was vermeld, wel degelijk bij de akte werd gevoegd waarmee de grond op 4 maart 1971 aan de echtgenoten [D.-V.] werd verkocht. Nu naar deze akte van 4 maart 1971 ook uitdrukkelijk werd verwezen in de akte van inbreng van 29 november 1991, kon de verwerende partij ook redelijkerwijze aannemen dat de verzoekende partij op de hoogte was van die historische activiteit van de NMBS op de grond, en dit op basis van een zorgvuldig onderzoek van de documenten die ter gelegenheid van de inbreng ter beschikking waren van de verzoekende partij. Eén en ander klemmt des te meer nu mevrouw V. sedert de oprichting van de vennootschap zaakvoerder was van de verzoekende partij, in 1971 één van de kopers was van de grond, en bij de inbreng in 1991 optrad in de dubbele hoedanigheid van bestuurder van de verzoekende partij en van inbrenger van de grond in de vennootschap.

12. Met betrekking tot de eventuele verontreinigende activiteiten van de heer T. verwijst de verwerende partij in het bestreden besluit naar “de overdrachtsakten tussen [de verzoekende partij], de heer T. en de NMBS van 3 april 1963”. De verzoekende partij beweert dat haar dossier dergelijke akten niet bevat, maar betwist niet de vaststelling in het bestreden besluit dat deze akten als bijlage 7 werden gevoegd bij haar beroepsschrift van 8 december 2016. Evenmin betwist de verzoekende partij de door de verwerende partij gegeven inhoudelijke weergave ervan, noch de omstandigheid dat zij hierbij was betrokken. In die geschriften wordt blijkens het bestreden besluit uitdrukkelijk verwezen naar “kolenmagazijnen” die door de heer T. werden uitgebaat, waaruit de verwerende partij niet onredelijk kon afleiden dat de verzoekende partij op de hoogte was van eventuele verontreinigende activiteiten van de heer T..

13. De verwerende partij heeft ten slotte niet onredelijk aangenomen dat ook de exploitatie van een brandstoffenhandel sedert 1972 een activiteit is die tot bodemverontreiniging kan hebben geleid. Noch de omstandigheid dat de verontreiniging niet zintuiglijk kon worden waargenomen, noch de overtuiging van de verzoekende partij dat zij de handel steeds heeft uitgebaat volgens de geldende milieunormen, noch de vaststelling dat er nooit een calamiteit werd gerapporteerd, kunnen redelijkerwijze afbreuk doen aan het gegeven dat de exploitatie van een dergelijke handel in verontreinigende producten (met vijf bovengrondse houders met een totale inhoud van 190.000 liter) in de periode van 1972 tot 1991, een risico inhoudt op bodemverontreiniging.

14. Ten onrechte voert de verzoekende partij aan dat het volgens het bestreden besluit zou volstaan dat de betrokken eigenaar kennis heeft van “het risico op verontreiniging” opdat aan de kennisvoorwaarde wordt voldaan. De kennis van “het risico op verontreiniging” wordt door het bestreden besluit immers enkel betrokken op de vraag of het een verwerver van een grond behoorde zich te informeren over de eventuele verontreiniging ervan. De verwerende partij heeft niet onredelijk aangenomen dat de persoon die gedurende 19 jaar een brandstoffenhandel heeft geëxploiteerd, en die bovendien op de hoogte behoorde te zijn van de historische activiteiten op de grond (petroleumkelder van de NMBS, opslag van steenkool door de heer T.), op 29 november 1991 geacht wordt kennis te hebben van het risico dat de bodem verontreinigd is en zich bijgevolg behoorde op de hoogte te stellen van de eventuele verontreiniging door het laten uitvoeren van een bodemonderzoek. De verzoekende partij kan zich niet verschuilen achter haar onwetendheid betreffende de verontreiniging wanneer zij heeft nagelaten het bodemonderzoek te laten uitvoeren dat zij als zorgvuldige verwerver van de grond had moeten laten uitvoeren alvorens de grond te verwerven tegen een bepaalde prijs.

15. De verzoekende partij slaagt er niet in aan te tonen dat de verwerende partij op onredelijke wijze heeft besloten dat zij niet voldoet aan de kennisvoorwaarde van artikel 23, § 2, 3°, van het bodemdecreet. Het blijkt niet dat de feiten die het bestreden besluit daartoe aanhaalt, op onzorgvuldige wijze werden vastgesteld en geëvalueerd. De motieven van het bestreden besluit zijn afdoende

om het oordeel te schragen dat de verzoekende partij behoorde op de hoogte te zijn van de verontreiniging toen zij eigenaar werd op 29 november 1991.

Het middel is ongegrond.

B. Eerste en derde middel

16. In het eerste middel en in het derde middel tot nietigverklaring komt de verzoekende partij op tegen de beoordeling van het bestreden besluit dat zij niet voldoet aan de voorwaarde dat zij de bodemverontreiniging niet zelf heeft veroorzaakt, gesteld door artikel 23, § 2, 1°, van het bodemdecreet.

17. Om vrijgesteld te worden van de verplichting om de bodemsanering uit te voeren, moet de eigenaar naar het oordeel van het bestuur cumulatief voldoen aan de drie voorwaarden van artikel 23, § 2, van het bodemdecreet.

18. Volgens het bestreden besluit voldoet de verzoekende partij noch aan de eerste, noch aan de derde voorwaarde. Uit de verwerping van het tweede middel volgt dat de verwerende partij niet onwettig heeft geoordeeld dat de verzoekende partij niet voldoet aan de derde voorwaarde. De beoordeling dat de verzoekende partij niet voldoet aan de derde voorwaarde, volstaat om het besluit te schragen dat de verzoekende partij niet wordt vrijgesteld van de verplichting om de bodemsanering uit te voeren.

Hieruit volgt dat het eerste middel en het derde middel gericht worden tegen overtoollige motieven van het bestreden besluit. De eventuele omstandigheid dat zou blijken dat de verwerende partij op onwettige wijze tot het oordeel is gekomen dat de verzoekende partij niet voldoet aan de eerste voorwaarde, kan geen afbreuk doen aan de vaststelling dat niet onwettig werd geoordeeld dat zij niet voldoet aan de derde voorwaarde en derhalve niet wordt vrijgesteld van de saneringsplicht. De verzoekende partij heeft bijgevolg geen belang bij het eerste middel en bij het derde middel tot nietigverklaring.

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 twee oktober 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