

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.317 van 2 juli 2026
in de zaak A. 243.686/VII-42.726**

In zake : de NV V.P.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip Van der Veken
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Amerikalei 182
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ivan-Serge Brouhns en Clara Van Holm
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpssteenweg 185
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 december 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 26 september 2024 tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het Milieucollege van 18 december 2023 tot niet-ontvankelijkverklaring van haar beroep tegen de gelijkvormigheidsverklaring van Leefmilieu Brussel betreffende een gedetailleerd onderzoek.

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 oktober 2025 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 4 juni 2026.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip Van der Veken, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Clara Van Holm, die 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Op een grond aan de Leopold I-sstraat te Jette wordt in augustus 2020 vastgesteld dat stookolie is gelekt uit een ondergrondse stookolietank. Op 7 september 2020 maant Leefmilieu Brussel de toenmalige eigenaar aan om een verkennend bodemonderzoek uit te voeren.

3.2. In opdracht van de verzekeraar van de eigenaar voert een bodemverontreinigingsdeskundige op de verontreinigde grond een verkennend bodemonderzoek uit. In het verslag van dat verkennend bodemonderzoek besluit

de bodemverontreinigingsdeskundige dat een gedetailleerd onderzoek nodig is. Leefmilieu Brussel verklaart dat verkennend bodemonderzoek op 7 juni 2022 gelijkvormig met de bepalingen van de ordonnantie van 5 maart 2009 ‘betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’ (hierna: bodemordonnantie).

3.3. De bodemverontreinigingsdeskundige voert in opdracht van dezelfde verzekeraar een gedetailleerd onderzoek uit, en bezorgt het verslag hiervan op 28 juli 2023 aan Leefmilieu Brussel. In dat verslag schrijft de bodemverontreinigingsdeskundige dat het lek in de stookolietank werd veroorzaakt door de plaatsing van een kraan bij de uitvoering van werken door de verzoekende partij op een aanpalend perceel, en dat zij de verzoekende partij bijgevolg beschouwt als de “houder van de verplichting”. Leefmilieu Brussel verklaart dit gedetailleerd onderzoek op 21 september 2023 gelijkvormig met de bepalingen van de bodemordonnantie. In die gelijkvormigheidsverklaring wordt de verzoekende partij vermeld als “houder van de verplichting” in haar hoedanigheid van “geïdentificeerde persoon die de verontreiniging heeft veroorzaakt”.

3.4. Op 22 september 2023 bezorgt Leefmilieu Brussel de gelijkvormigheidsverklaring van 21 september 2023 aan de verzoekende partij, en maant de verzoekende partij aan om een saneringsvoorstel op te maken. De brief vermeldt daarbij dat beroep tegen de beslissing kan worden ingesteld bij het Milieucollege.

3.5. De verzoekende partij stelt op 21 oktober 2023 tegen de gelijkvormigheidsverklaring beroep in bij het Milieucollege. Dit beroep wordt door het Milieucollege niet ontvankelijk verklaard bij beslissing van 18 december 2023. Die beslissing bevat volgende motieven:

“Artikel 55, § 1, van de bodemordonnantie bepaalt o.m. de volgende beroepsmogelijkheden:

‘Er kan beroep worden aangetekend bij het Milieucollege tegen:

(...)

3° de gelijkvormigheidsverklaring of niet-gelijkvormigheidsverklaring van een gedetailleerd onderzoek bedoeld in artikel 27, § 1, of tegen de stilzwijgende gelijkvormigheid resulterend uit het overschrijden van de termijnen bedoeld in artikel 27, § 3, indien het type verontreiniging

vastgesteld door het verkennend bodemonderzoek dat hieraan voorafging werd gewijzigd;

(...)'

In casu heeft het verkennend bodemonderzoek, gelijkvormig verklaard op 7 juni 2022, vastgesteld dat de [geïdentificeerde] verontreiniging door xyleen, naftaleen en minerale oliën [...] een éénmalige verontreiniging [is]. Het type verontreiniging, vastgesteld door het verkennend bodemonderzoek, wordt in het betrokken gedetailleerd bodemonderzoek niet gewijzigd.

Hieruit volgt dat er voor verzoekster geen beroepsmogelijkheid bestaat tegen de gelijkvormigheidsverklaring van het gedetailleerd bodemonderzoek.

In haar bijkomende nota d.d. 8 december 2023 benadrukt verzoekster dat zij vóór de bestreden beslissing als zodanig niet werd betrokken bij het dossier, zij zich dan ook onmogelijk kon verweren en het haar grondwettelijk recht is om zich met alle middelen die haar toekomen te verweren vanaf dat zij kennis heeft genomen van de thans bestreden beslissing.

Deze argumentatie doet evenwel geen afbreuk aan de vaststelling dat de bodemordonnantie in haar artikel 55 slechts in een beperkt aantal beroepsmogelijkheden voorziet en verzoekster zich in geen enkele van deze situaties kan inschrijven.

Evenmin komt het aan het Milieucollege toe om de bodemordonnantie buiten toepassing te laten conform artikel 159 van de Grondwet zoals door verzoekster wordt gesuggereerd.

Het komt het Milieucollege [...] niet toe te oordelen over de wettigheid of toepasbaarheid in de regelgeving waarvan het geacht wordt de naleving te beoordelen.”

3.6. Tegen deze beslissing van het Milieucollege stelt de verzoekende partij op 22 januari 2024 beroep in bij de Brusselse Hoofdstedelijke regering. Met het bestreden besluit verklaart de Brusselse Hoofdstedelijke regering het beroep niet ontvankelijk. Het bevat volgende motieven:

“Overwegende dat krachtens artikel 55, § 1, van de bodemordonnantie ‘beroep [kan] worden aangetekend bij het Milieucollege tegen: [...] 3° de gelijkvormigheidsverklaring of niet-gelijkvormigheidsverklaring van een gedetailleerd onderzoek bedoeld in artikel 27, § 1, of tegen de stilzwijgende gelijkvormigheid resulterend uit het overschrijden van de termijnen bedoeld in artikel 27, § 3, indien het type verontreiniging vastgesteld door het verkennend bodemonderzoek dat hieraan voorafging werd gewijzigd [...]’; Overwegende dat krachtens artikel 56, § 1, van de bodemordonnantie ‘de personen bedoeld in artikel 55, § 1, bij [...] de Regering beroep [kunnen] instellen tegen de beslissing van het Milieucollege of tegen de stilzwijgende beslissing van bevestiging bedoeld in artikel 55, § 3, derde lid’; dat dus beroep kan worden ingesteld bij de regering in dezelfde situaties als bij het Milieucollege;

Overwegende dat het gedetailleerd onderzoek het door het verkennend bodemonderzoek vastgestelde type verontreiniging niet wijzigt;

Overwegende dat tijdens de hoorzitting de verzoekende partij benadrukt heeft dat ze niet betrokken was bij het dossier voorafgaand aan de betwiste beslissing en dat ze dus niet de mogelijkheid heeft gehad om zich voordien te verdedigen; dat ze beweert dat de beslissing van het Milieucollege haar recht op toegang tot de rechter schendt;

Overwegende echter dat het Milieucollege terecht heeft geoordeeld dat deze argumentatie geen afbreuk doet aan de tekst van artikel 55 van de bodemordonnantie, waarin enkel wordt voorzien in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen bepaalde beslissingen, en dat de betwiste beslissing in dit geval niet behoorde tot de situaties voorzien in artikel 55 van de bodemordonnantie;

Overwegende dat het niet aan de regering staat, evenmin als aan het Milieucollege, om in het kader van een administratief beroep de toepassing van een bepaling van de bodemordonnantie overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet terzijde te schuiven;

Overwegende dat de verzoekende partij niet is verstoken van een rechtsmiddel, aangezien zij een burgerlijke rechtsvordering kan instellen;”

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

4. In het verzoekschrift zet de verzoekende partij het volgende uiteen met betrekking tot haar belang bij de gevorderde nietigverklaring:

“Verzoekende partij beschikt over het vereiste belang bij de gevraagde nietigverklaring, aangezien de bestreden beslissing haar financieel erg benadeelt. Ze wordt abrupt geconfronteerd met een onterechte beslissing die haar verplicht een saneringsvoorstel op te stellen, de vastgestelde verontreiniging te verwijderen en vervolgens over te gaan tot de sanering van de betrokken gronden, terwijl uit het verkennend bodemonderzoek, dat door Leefmilieu Brussel op 17 juni 2022 gelijkvormig werd verklaard, blijkt dat verzoekende partij geen houder van de verplichting tot bodemsanering kan zijn (geweest), en terwijl verzoekende partij hiervan ook nooit op de hoogte is gesteld.

Het causaal verband dat ontstaat tussen de bestreden beslissing en het nadeel van verzoekende partij is rechtstreeks van aard.

Een gebeurlijke nietigverklaring van dit besluit zal onmiskenbaar leiden tot een voor verzoekende partij [gunstigere] beslissing.”

5. De verwerende partij betwist als volgt dat de verzoekende partij over het vereiste belang beschikt:

“Het nalaten om een jurisdictioneel beroep in te stellen voor [de Raad van State] tegen de gelijkvormigheidsverklaring van Brussel Leefmilieu dd. 21 september 2023 heeft [...] tot gevolg dat de verzoekende partij geen belang heeft bij haar middel. De termijn van zestig dagen waarover de verzoekende partij beschikte om een verzoekschrift tot nietigverklaring in te dienen tegen de gelijkvormigheidsverklaring bij [de Raad van State] is namelijk verlopen, waardoor de gelijkvormigheidsverklaring ondertussen definitief aanwezig is in het rechtssysteem.

[...] Het huidig beroep, dat streeft naar de vernietiging van de beslissing van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat de beslissing van het Milieucollege van 18 september 2023 bevestigt, zou de situatie van de [verzoekende partij] niet kunnen verbeteren.

De [verzoekende partij] klaagt immers dat er geen bestuurlijk beroep mogelijk was tegen de gelijkvormigheidsverklaring van het gedetailleerd onderzoek. Zou [de Raad van State] beslissen de bevestiging van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te annuleren, dan zou dit echter louter als gevolg hebben dat de beslissing van de regering uit het rechtssysteem verdwijnt, en dit op retroactieve wijze^[...]. De regering zou de zaak opnieuw moeten analyseren, maar zou wederom gehouden zijn artikel 55 van de [b]odemordonnantie te respecteren en de beslissing van het Milieucollege te bevestigen. Een verzoekschrift tot nietigverklaring biedt immers niet de mogelijkheid om de regering toe te staan de wettekst te negeren.

[...] Hetzelfde geldt in geval van een ongeldigheidsvaststelling [door] het Grondwettelijk Hof [naar] aanleiding van een prejudiciële vraag over artikel 55 van de bodemordonnantie. De ongrondwettigheidsverklaring van artikel 55 van de bodemordonnantie [door] het Grondwettelijk Hof heeft namelijk niet als gevolg dat de regering mag/moet beslissen deze bepaling niet te respecteren. Hoewel de regering, ten gevolge van een ongrondwettigheidsverklaring, verplicht is het gebrek recht te zetten, is de tussenkomst van de wetgever hier noodzakelijk om een bestuurlijk beroep te kunnen voorzien, dat aan de discriminatoire situatie (*quod non*) een einde zou stellen^[...]. Zowel het Hof van Cassatie als [de Raad van State] bevestigen dat ze een leemte in de wet niet kunnen aanvullen^[...]. Anders oordelen zou in strijd zijn met het beginsel van scheiding der machten.

[...] Een gebeurlijke nietigverklaring van dit besluit kan dus op geen enkele wijze leiden tot een voor de verzoekende partij [gunstigere] beslissing.”

6. In de memorie van wederantwoord antwoordt de verzoekende partij op de exceptie als volgt:

“Het beroep dat [de verzoekende partij] heeft ingediend is gericht tegen het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2024, dat ingevolge het administratief beroep in de plaats is gekomen van de beslissing van het Milieucollege van 18 december 2023, die op haar beurt de beslissing van Leefmilieu Brussel van 21 september 2023 heeft vervangen. De voornoemde beslissing van Leefmilieu Brussel heeft geen rechtskracht

verkregen, gelet op het inherente devolutieve karakter van het administratief beroep, dat voorafgaandelijk moest worden uitgeput alvorens beroep bij [de Raad van State] kon worden ingesteld.

Verwerende partij gaat hieraan volledig voorbij.

[...] Leefmilieu Brussel [neemt] op [21 september] 2023 een beslissing met betrekking tot de gelijkvormigheidsverklaring, gericht aan de verzoekende partij, die in deze beslissing voor het eerst wordt aangeduid als houder van de verplichting. In deze beslissing wordt de verzoekende partij uitdrukkelijk gewezen op haar rechtsmiddelen, meer bepaald op de mogelijkheid tot administratief beroep en de daaraan verbonden beroepstermijn. Het Milieucollege wordt daarbij expliciet aangewezen als bevoegde beroepsinstantie [...].

Het voorgeschreven administratief beroep werd vervolgens bevestigd door het Milieucollege, dat kennis nam van het beroep dat de verzoekende partij, overeenkomstig de door Leefmilieu Brussel opgelegde verplichting, bij hem had ingediend. In zijn beslissing verklaart het Milieucollege dit beroep onontvankelijk, doch wijst er tegelijk op dat tegen deze beslissing administratief beroep openstaat bij de verwerende partij [...].

Aldus hebben zowel Leefmilieu Brussel als, nadien, het Milieucollege, de verzoekende partij in de voorafgaande procedures uitdrukkelijk verwezen naar de georganiseerde administratieve beroepsprocedures, die als enige mogelijkheid werden vermeld, zonder daarbij te wijzen op de relevante bepalingen van de bodemordonnantie of op eventuele ontvankelijkheidsbeperkingen. De verplichting tot het uitputten van de beroepsmogelijkheid volgt hierbij alleen al uit de aard van deze vorm van administratief beroep. Het is dan ook de verwerende partij die, als sluitstuk van deze procedure, [de Raad van State] als beroepsinstantie aanwijst.

[...] Voorts miskent de verwerende partij de reikwijdte van het beroep. De verzoekende partij vraagt [de Raad van State] om vernietiging van het bestreden besluit, dat als sluitstuk van de administratieve beroepsprocedure in de plaats is getreden van de beslissing van Leefmilieu Brussel, en niet om intrekking ervan met het oog op een eventuele heroverweging door de verwerende partij.

[...] Uit hetgeen [hiervoor] is uiteengezet, volgt dat de door de verwerende partij geformuleerde kritiek, zoals verwoord in haar memorie van antwoord, uitsluitend betrekking heeft op de beoordeling van de aangevoerde middelen, en geen betrekking heeft op de ontvankelijkheid van het beroep.”

Beoordeling

7. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, RvS-wet kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang. Een verzoekende partij beschikt over het rechtens vereiste belang indien zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker,

actueel en wettig nadeel lijdt en tegelijk dat de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaft, hoe miniem ook. Het staat aan de Raad van State om, desnoods ambtshalve, te onderzoeken of de verzoekende partij doet blijken van een belang bij haar beroep. Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Doet een verzoekende partij zulks toch, dan heeft zij daarmee ook de contouren geschetst waarom het haar te doen is en moet de Raad van State met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden.

8. Met het bestreden besluit verklaart de verwerende partij een bestuurlijk beroep van de verzoekende partij niet ontvankelijk omdat de aanvankelijk bestreden beslissing van Leefmilieu Brussel niet vatbaar zou zijn voor een georganiseerd bestuurlijk beroep. Die aanvankelijk bestreden beslissing is nadelig voor de verzoekende partij nu de verzoekende partij hierin wordt aangeduid als de partij die gehouden is tot behandeling van de verontreiniging en haar als zodanig verplicht tot het opstellen van een saneringsvoorstel.

In geval van vernietiging van het bestreden besluit moet de verwerende partij zich opnieuw uitspreken over de ontvankelijkheid van het bestuurlijk beroep, en bestaat de kans dat dit beroep ontvankelijk wordt verklaard. In geval het beroep ontvankelijk wordt verklaard, bestaat de kans dat het gedetailleerd onderzoek niet gelijkvormig wordt verklaard met de bepalingen van de bodemordonnantie waardoor de verzoekende partij vooralsnog niet wordt aangeduid als de partij die gehouden is tot behandeling van de bodemverontreiniging.

De vernietiging van het bestreden besluit verschaft dan ook aan de verzoekende partij een kans op een gunstigere situatie zodat zij getuigt van het vereiste belang bij de gevorderde nietigverklaring.

9. Voor het overige vallen de argumenten van de verwerende partij samen met de betwisting van de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het eerste middel tot nietigverklaring.

10. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

11. De verzoekende partij voert aan dat artikel 55, § 1, eerste lid, 3°, van de bodemordonnantie, een schending inhoudt van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter zoals vervat in de artikelen 146 en 160 van de Grondwet en de artikelen 6, eerste lid, en 13, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), alsook met de algemene beginselen van het recht op verdediging en tegenspraak.

Zij zet uiteen dat artikel 55, § 1, eerste lid, 3°, van de bodemordonnantie bepaalt dat een bestuurlijk beroep tegen de conformiteitsverklaring van een gedetailleerd onderzoek enkel mogelijk is indien het type verontreiniging, zoals vastgesteld in het daaraan voorafgaande verkennend bodemonderzoek, is gewijzigd. Volgens de verzoekende partij impliceert dit dat er geen bestuurlijk beroep kan worden ingesteld indien het type verontreiniging ongewijzigd blijft en enkel de houder van de verplichting wordt aangepast, en dat dergelijk bestuurlijk beroep dan ook niet ontvankelijk is. Artikel 55, § 1, van de bodemordonnantie zou verder niet in een beroepsmogelijkheid voorzien die de lacune kan opvangen, waardoor een persoon die pas na de conformiteitsverklaring van het verkennend bodemonderzoek wordt aangewezen als houder van de verplichting tot behandeling van de bodemverontreiniging, zich hiertegen niet kan verweren.

Volgens de verzoekende partij raakt artikel 55, § 1, eerste lid, 3°, van de bodemordonnantie op discriminatoire wijze aan het grondwettelijk verankerde recht op toegang tot de rechter in zijn essentie, zonder dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging kan worden gevonden. De verzoekende partij wordt immers pas in de fase van het gedetailleerd onderzoek, en op onverwachte wijze, aangewezen als drager van de verplichting, wat tot gevolg zou hebben dat de verzoekende partij in een ongelijke situatie terechtkomt, waardoor zij niet aan een gelijke verplichting kan worden onderworpen.

Gelet op het voorgaande vraagt de verzoekende partij om volgende prejudiciële vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 55, § 1, eerste lid, 3°, van de [b]odemordonnantie de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter zoals vervat in de artikelen 146 en 160 van de Grondwet en de artikelen 6, eerste lid, en 13 [EVRM], alsook met de algemene beginselen van het recht op verdediging en tegenspraak, doordat een administratief beroep tegen de conformiteitsverklaring van een gedetailleerd bodemonderzoek slechts mogelijk is wanneer het type verontreiniging, zoals vastgesteld in het voorafgaande verkennende bodemonderzoek, is gewijzigd, en terwijl een persoon die pas na de conformiteitsverklaring van het verkennend bodemonderzoek als nieuwe houder van de verplichting wordt aangewezen, geen enkel recht heeft om zich hiertegen te verweren?”

12. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij hieraan toe dat de letterlijke lezing van artikel 55, § 1, eerste lid, 3°, van de bodemordonnantie haar in elk geval het recht ontnemt om zich in bestuurlijke aanleg te verweren tegen de beslissing waarbij zij, na het verkennend bodemonderzoek, onverwacht wordt aangewezen als houder van de verplichting om een saneringsvoorstel uit te werken en de sanering uit te voeren. Het Milieucollege en de verwerende partij zijn beter geplaatst om de feiten te beoordelen en, rekening houdend met de ingediende grieven, te bepalen of de beslissing van Leefmilieu Brussel kan worden verantwoord, waarbij deze besturen desgevallend zelf onderzoeken kunnen laten uitvoeren om tot een draagkrachtige beslissing te komen. Dergelijke bestuurlijke bevoegdheid dient volgens de verzoekende partij duidelijk te worden onderscheiden van de bevoegdheid van de

Raad van State, die slechts een wettigheidstoets kan uitoefenen. Het wezen van het grondrecht op toegang tot de rechter zou erin bestaan dat een partij kan beschikken over een doeltreffend rechtsmiddel. Dit zou impliceren dat de aangewende rechtsgang daadwerkelijk in staat moet zijn om een aantasting van rechten te laten toetsen en zo nodig te laten herstellen. Precies daartoe zouden de bestuurlijke beroepen strekken, die als volwaardige rechtsstatelijke aanleggen zouden moeten worden erkend, maar die de verzoekende partij in de voorliggende zaak ten onrechte zouden worden onthouden.

Ook voert de verzoekende partij nog aan dat er geen objectief criterium voorhanden is voor het door haar bekritiseerde onderscheid dat door artikel 55, § 1, eerste lid, 3°, van de bodemordonnantie wordt gemaakt, nu het van de appreciatie van het type verontreiniging (eenmalige verontreiniging, gemengde verontreiniging of weesverontreiniging) zou afhangen of er al dan niet bestuurlijk beroep mogelijk is. Uit artikel 3, 16°, 17° en 18°, van de bodemordonnantie zou volgen dat bij de beoordeling van het type verontreiniging niet louter de verontreiniging zelf in aanmerking wordt genomen, maar tevens de identiteit en het al dan niet in leven zijn van de veroorzaker die als houder van de verplichting wordt aangeduid. Deze aanduiding valt echter buiten de expertise van de bodemverontreinigingsdeskundige.

Het onderscheidingscriterium zou volgens de verzoekende partij evenmin te verantwoorden zijn in het licht van het doel van de regeling.

13. In de laatste memorie zet de verzoekende partij nog uiteen dat zij geenszins de Raad van State vraagt om normatief op te treden, maar enkel om aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen over een norm die naar haar oordeel discriminerend werkt. Eenmaal geconfronteerd met de schending van het gelijkheidsbeginsel, beschikt het Grondwettelijk Hof volgens de verzoekende partij over de mogelijkheid om actief als wetgever op te treden door gebruik van “substitutieve of additieve interpretaties”.

Beoordeling

14. De verzoekende partij beperkt zich in het middel tot de uiteenzetting dat artikel 55, § 1, eerste lid, 3°, van de bodemordonnantie, ongrondwettig is, en vraagt dat de Raad van State hierover een prejudiciële vraag zou stellen aan het Grondwettelijk Hof. Uit haar kritiek kan worden begrepen dat zij aanvoert dat het bestreden besluit onwettig is omdat het steunt op een bepaling van een ordonnantie die volgens haar ongrondwettig is, zodat het bestreden besluit moet vernietigd worden.

15. Artikel 55, § 1, eerste lid, 3°, van de bodemordonnantie luidt:

“Er kan beroep worden aangetekend bij het Milieucollege tegen:

[...]

3° de gelijkvormigheidsverklaring of niet-gelijkvormigheidsverklaring van een gedetailleerd onderzoek bedoeld in artikel 27, § 1, of tegen de stilzwijgende gelijkvormigheid resulterend uit het overschrijden van de termijnen bedoeld in artikel 27, § 3, indien het type verontreiniging vastgesteld door het verkennend bodemonderzoek dat hieraan voorafging werd gewijzigd.”

De partijen zijn het erover eens dat de aanduiding, in een gelijkvormigheidsverklaring van een gedetailleerd onderzoek, van een andere persoon als “houder van de verplichting” dan in de voorafgaande gelijkvormigheidsverklaring van een verkennend bodemonderzoek, geen wijziging inhoudt van het type verontreiniging, in de zin van artikel 55, § 1, eerste lid, 3°, van de bodemordonnantie. De verzoekende partij voert in het eerste middel enkel aan dat artikel 55, § 1, van de bodemordonnantie, gelezen in die interpretatie, ongrondwettig is.

16. De ongrondwettigheid van artikel 55, § 1, van de bodemordonnantie schuilt volgens de verzoekende partij in de omstandigheid dat geen georganiseerd bestuurlijk beroep mogelijk is tegen de gelijkvormigheidsverklaring van een gedetailleerd onderzoek die, in vergelijking met de gelijkvormigheidsverklaring van het voorafgaand verkennend bodemonderzoek, geen wijziging inhoudt van het type verontreiniging, maar wel

van de houder van de verplichting om de bodemverontreiniging te behandelen. Door de nieuw aangeduide houder van de verplichting geen mogelijkheid te bieden om een bestuurlijk beroep in te stellen, wordt deze persoon volgens de verzoekende partij ongelijk behandeld in vergelijking tot de personen die op grond van artikel 55, § 1, van de bodemordonnantie wel de gelegenheid hebben om bestuurlijk beroep in te stellen tegen andere beslissingen van Leefmilieu Brussel. Voor die ongelijke behandeling bestaat volgens de verzoekende partij in het licht van de doelstellingen van de bodemordonnantie geen redelijke verantwoording, zodat zij een schending zou inhouden van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel gelezen in samenhang met de grondwettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen die het recht op toegang tot de rechter waarborgen.

17. Indien wordt vastgesteld dat de geïmagineerde uitsluiting van de mogelijkheid om een bestuurlijk beroep in te stellen, ongrondwettig is, volgt deze ongrondwettigheid uit een leemte in de bodemordonnantie. Het gaat hier dan om een extrinsieke lacune: de ongrondwettigheid volgt uit de omstandigheid dat de bescherming die uitgaat van de getoetste norm, niet wordt geboden aan een vergelijkbare categorie van personen.

Dergelijke leemte kan enkel door de Brusselse wetgever worden opgevuld. Het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten verzet zich ertegen dat de Raad van State de ordonnantie zelf retroactief zou aanvullen met een bepaling die de mogelijkheid om een georganiseerd bestuurlijk beroep in te stellen, verruimt naar de categorie waartoe de verzoekende partij behoort, ook al zou de uitsluiting van die categorie ongrondwettig zijn.

Hieruit volgt dat het middel niet kan leiden tot de vernietiging van het bestreden besluit zodat het niet ontvankelijk is.

18. De voorgestelde prejudiciële vraag moet niet worden gesteld, omdat het antwoord erop niet kan bijdragen tot de oplossing van de betwisting.

De Raad van State benadrukt dat de verzoekende partij niet aanvoert dat het bestreden besluit onwettig is omdat het steunt op een verkeerde interpretatie van artikel 55, § 1, eerste lid, van de bodemordonnantie. Binnen het door de verzoekende partij afgebakend kader van de betwisting kan een arrest van het Grondwettelijk Hof dan ook geen soelaas brengen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19. De verzoekende partij voert de schending aan van het principe “de vervuiler betaalt”, gelezen in samenhang met artikel 21, § 1, van de bodemordonnantie, de artikelen 3, 4°, en 63, § 2, van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’, en de artikelen 1, 17, eerste lid, en 18 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 1 februari 2018 ‘betreffende de opslag van ontvlambare vloeistoffen die worden gebruikt als brandstof’, van het gebrek aan motivering en zorgvuldigheid als beginselen van behoorlijk bestuur, en van artikel 159 van de Grondwet.

Volgens de verzoekende partij heeft Leefmilieu Brussel haar in de beslissing van 21 september 2023 ten onrechte, met schending van de voormelde bepalingen en beginselen, aangeduid als de houder van de verplichting tot behandeling van de bodemverontreiniging. De verzoekende partij vraagt dat die beslissing buiten beschouwing zou worden gelaten met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

Beoordeling

20. Met het bestreden besluit doet de verwerende partij uitspraak over het bestuurlijk beroep dat de verzoekende partij in derde bestuurlijke aanleg heeft ingesteld tegen de gelijkvormigheidsverklaring van 21 september 2023 waarin de verzoekende partij wordt aangeduid als de houder van de verplichting tot behandeling van de bodemverontreiniging. Het bestreden besluit verklaart dat

beroep niet ontvankelijk omdat het gaat om een beslissing waartegen geen bestuurlijk beroep wordt georganiseerd door de bodemordonnantie.

De verwerende partij heeft zich dan ook in het bestreden besluit niet uitgesproken over de aanduiding van de houder van de verplichting in de bestreden gelijkvormigheidsverklaring.

21. De gelijkvormigheidsverklaring van Leefmilieu Brussel van 21 september 2023 is definitief bij gebreke aan beroep bij de Raad van State binnen de zestig dagen na het verstrijken van de termijn van vier maanden te rekenen vanaf de kennisgeving van de akte aan de verzoekende partij (artikel 19, tweede lid, RvS-wet). Het grondwettelijk beginsel van de rechtszekerheid verzet zich ertegen dat de wettigheid van dergelijke definitieve individuele rechtscheppende handeling nog in vraag zou worden gesteld in het kader van een vernietigingsberoep dat gericht wordt tegen een andere bestuurshandeling.

22. Het middel is niet ontvankelijk.

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 juli tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams