

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.347 van 24 maart 2022
in de zaak A. 226.728/VII-40.433**

In zake : de NV ARCELORMITTAL BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Larmuseau
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de OPENBARE VLAAMSE
AFVALSTOFFENMAATSCHAPPIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willem Slosse en Astrid Gelijkens
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 november 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) van 28 september 2018 houdende toestemming voor de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen zoals omschreven in kennisgeving BE001007415.

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.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 23 september 2021 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 februari 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Greg Jacobs, die *loco* advocaten Willem Slosse en Astrid Gelijkens verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Met formulier BE001007415 geeft de verzoekende partij op 31 augustus 2018 aan OVAM kennis van de voorgenomen overbrenging van 6.000 ton hoogovenslib naar Duitsland.

Het gaat concreet over 300 transporten in de periode tussen 18 september 2018 en 17 september 2019.

3.2. Bij brief van 5 september 2018 deelt OVAM aan de verzoekende partij mee dat de kennisgeving “volgens artikel 4, lid 2 als correct verricht [is] beschouwd en is doorgestuurd naar de andere betrokken autoriteit(en)”.

3.3. Met de thans bestreden beslissing van 28 september 2018 geeft OVAM als autoriteit van verzending toestemming voor de voorgenomen grensoverschrijdende overbrenging van 6.000 ton hoogovenslib.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van de verwerende partij

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord de volgende exceptie op:

“De *in casu* bestreden beslissing op zich berokkent aan verzoekende partij geen enkel nadeel.

Verzoekende partij heeft een aanvraag ingediend voor de overbrenging van 6.000 ton hoogovenslib (Eural-code 10 02 14) van Arcelormittal Belgium - site Gent naar Duitsland, AHV GmbH in Castrop-Rauxel (300 transporten tussen 18 september 2018 en 17 september 2019).

Verwerende partij geeft in de bestreden beslissing goedkeuring voor de overbrenging

- voor 300 transporten

- van ‘now’ (‘heden’, 27 september 2018 volgens het kennisgevingsdocument in bijlage bij de bestreden beslissing) tot 17 september 2019

- op voorwaarde dat:

- de transporten pas plaatsvinden nadat alle bevoegde autoriteiten toestemming hebben verleend (conform artikel 9 van de Verordening)

- voor de transporten in het Vlaamse gewest enkel geregistreerde vervoerders gebruikt worden

Verzoekende partij verkrijgt aldus de goedkeuring voor de overbrenging van het slib, die zij gevraagd heeft, weliswaar voor een iets kortere periode (de beslissing werd pas na de gevraagde begindatum genomen) dan aangevraagd.

Verzoekende partij kan en mag dus het slib overbrengen naar Duitsland.

Verzoekende partij heeft geen enkel nadeel bij deze beslissing, aangezien die haar toestaat wat zij vraagt.

[...]

Verzoekende partij stelt dat er in de bestreden beslissing een ‘voorwaarde’ voor de overbrenging opgenomen staat, die naar haar mening ‘illegaal’ is, namelijk dat in de bestreden beslissing expliciet vermeld wordt dat er een heffing zal moeten worden betaald voor de behandeling van het afval in kwestie, aangezien dat in Vlaanderen als verwijdering wordt beschouwd.

Deze vermelding maakt echter geen ‘voorwaarde’ voor de toestemming tot overbrenging uit.

De voorwaarden voor de toestemming worden zeer duidelijk vermeld in de 5^e alinea van de bestreden beslissing [...]:

[...]

De voorwaarden voor de toestemming tot overbrenging zijn dus duidelijk: toestemming van alle bevoegde autoriteiten en in Vlaanderen enkel geregistreerde vervoerders gebruiken.

Verzoekende partij doelt echter op de mededeling die verwerende partij opneemt in de bestreden beslissing, namelijk dat de beschreven behandeling van de afvalstoffen (het slib) in Vlaanderen aanzien wordt als het verwijderen van afvalstoffen, en er dientengevolge milieuheffingen verschuldigd zullen zijn:

[...]

[...]

Het al dan niet verschuldigd zijn van milieuheffingen vloeit echter niet voort uit de Verordening inzake overbrenging van afvalstoffen, en is dus ook geen voorwaarde voor de toestemming voor dergelijke overbrenging.

Het al dan niet verschuldigd zijn van milieuheffingen vloeit voort uit het Materialendecreet, dat van toepassing zal worden op het moment van ontstaan van de heffingsplichtige handeling.

Hierop (de heffingsplicht en de bijhorende aangifteplicht) wordt dan ook in de voorlaatste alinea van de bestreden beslissing nog uitgebreider ingegaan:

[...]

De toestemming voor de overbrenging en de waarschuwing inzake de aangifte- en milieuheffingsplicht staan volstrekt los van elkaar.

Ook zonder de vermelding in de bestreden beslissing, zou het Materialendecreet in werking treden op het moment van ontstaan van de heffingsplichtige handeling.

De waarschuwing inzake de heffingsplicht kan dus nooit een voorwaarde voor de toestemming voor de overbrenging uitmaken.

[...]

Ook [...] de opbouw van de bestreden beslissing toont aan dat het hier hoe dan ook niet gaat om een ‘voorwaarde’ voor de toestemming.

In de alinea waarin de betwiste ‘voorwaarde’ staat opgenomen, wordt de toestemming voor de overbrenging niet eens vermeld. De toestemming staat twee alinea’s verder vermeld, zonder enige toevoeging over milieuheffingen.

Ook in het bij de [bestreden beslissing] gevoegde kennisgevingsdocument staat in vak 20 bij ‘Specifieke voorwaarden’ de ‘Neen’ aangekruist, als aanduiding dat geen specifieke voorwaarden verbonden zijn aan de toestemming voor de overbrenging.

[...]

Verzoekende partij maakt duidelijk dat slechts één paragraaf in de hele bestreden beslissing voor haar ‘grieffhoudend’ zou zijn.

Zoals hierboven uiteengezet, betreft deze paragraaf geen ‘voorwaarde’ voor de toestemming.

Deze paragraaf uit [de] bestreden beslissing kan echter niet grieffhoudend zijn voor verzoekende partij.

Wat een ambtenaar (niet eens in het kader van een fiscale beslissing) stelt aangaande de verschuldigdheid van een belasting, maakt uiteraard niet de heffingsgrond voor een belasting uit.

Er kan geen heffingsgrond in het leven worden geroepen enkel en alleen door de vermelding ervan in een beslissing.

De al dan niet verschuldigdheid van een milieuheffing wordt bepaald door de fiscale bepalingen van het Materialendecreet.

Uit de ‘grieffhoudende’ paragraaf vloeien dan ook geen rechtsgevolgen voort.

[...]

Loutere inlichtingen en mededelingen houden geen eigenlijke ‘beslissing’ in, en de rechtstoestand van een bestuurde blijft erdoor ongewijzigd, zodat hiertegen derhalve niet bij Uw Raad kan worden opgekomen.

Uw Raad oordeelde in een arrest van 24 mei 2018 (nr. 241.580) reeds aangaande een mededeling in een e-mail van een overheid (die werd aangevochten) als volgt [...]:

‘In het e-mailbericht van de verwerende partij van 29 april 2016 wordt gesteld dat er ‘geen wettelijke basis voorhanden [is] die een tussenkomst van nv De Scheepvaart in de verplaatsingskosten van [de] leidingen rechtvaardigt’. Hiermee parafraseert de verwerende partij artikel 9 van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’ waarin onder meer wordt bepaald dat de kosten voor de wijziging van de ligging of het tracé van de gasvervoerinstallatie op het openbaar domein en de desbetreffende werken ‘geschieden op kosten van degene die de gasvervoerinstallatie exploiteert, indien zij zijn opgelegd hetzij terwille van de openbare veiligheid, hetzij terwille van de vrijwaring van het landschapsschoon, hetzij in het belang van een openbare dienst of van de waterlopen, kanalen en openbare wegen, hetzij wegens verandering in de toegangen tot de eigendommen gelegen langs de openbare weg’.

Dit bericht komt dan ook louter neer op de toelichting of beschrijving van de positie van de verzoekende partijen in het licht van de geldende wetgeving. Dergelijke mededeling voegt niets toe aan de rechtsorde en creëert uit zichzelf geen rechtsgevolgen die een onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkenen aan de verzoekende partijen.’

Hetzelfde gaat op voor het *in casu* door verzoekende partij gehekkelde onderdeel van de bestreden beslissing: het gaat om een eenvoudige mededeling aan verzoekende partij aangaande de toepasselijkheid van het Materialendecreet.

Deze mededeling op zich verandert niets aan de toepasselijkheid van enige wetgeving, en creëert op zich ook geen rechtsgevolgen, laat staan rechtsgevolgen die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkenen aan verzoekende partij.

[...]

Verwerende partij meent dan ook dat Uw Raad onbevoegd is om te oordelen over het verzoek tot nietigverklaring van bestreden beslissing.

De grieffhoudende paragraaf uit de bestreden beslissing is immers geen akte of reglement zoals bepaald in artikel 14 van de Raad van State-wet.

[...]

Verzoekende partij werpt ook op dat de bestreden beslissing een nieuwe heffingsgrond in het leven roept, buiten de bepalingen van het Materialendecreet om.

Dit betreft een fiscaal probleem, met een fiscale decreetsbepaling, in een concrete fiscale zaak die vooralsnog niet is ontstaan.

Voor zover het verzoek tot nietigverklaring in feite een discussie inzake een

belastingsbepaling betreft, dient erop gewezen te worden dat dergelijke betwistingen exclusief tot de bevoegdheid van de fiscale rechtbanken behoren.

Ook voor de beslechting van dergelijke betwistingen [is] Uw Raad onbevoegd.

[...]

Minstens moet vastgesteld worden dat verzoekende partij geen blijk geeft van het rechtens vereiste belang bij de nietigverklaring van de gehele bestreden beslissing, nu dit zou inhouden dat ook de toestemming die zij verkreeg, zou vernietigd worden.

Nochtans argumenteert verzoekende partij nergens dat de toestemming voor de overbrenging die zij verkreeg, haar zou grieven.

Verzoekende partij zal aldus geenszins een rechtstreeks, zeker en actueel nadeel lijden door de bestreden beslissing, en de eventueel tussen te komen nietigverklaring zal haar niet een direct en persoonlijk voordeel verschaffen.

Voor zover er al sprake zou zijn van een vraag tot enkel de vernietiging van de gehekelde ‘voorwaarde’ - *quod certe non* - dient erop gewezen te worden dat ook indien de waarschuwing inzake de milieuheffing uit de bestreden beslissing wordt gehaald, de bepalingen inzake de milieuheffing hoe dan ook toch hun uitwerking zullen hebben.

Ook een gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing kan aan de verzoekende partij aldus geen persoonlijk voordeel verschaffen”.

5. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij:

“De verwerende partij heeft maar drie mogelijkheden om te reageren op een aangemelde overbrenging van afvalstoffen. Deze drie mogelijkheden worden duidelijk opgesomd in artikel 9, lid 1 EVOA, dat als volgt luidt:

‘De bevoegde autoriteiten van verzending, van bestemming en van doorvoer beschikken over een termijn van 30 dagen na de datum van de ontvangstbevestiging door de bevoegde autoriteiten van bestemming uit hoofde van artikel 8 om een van de volgende, schriftelijk gemotiveerde besluiten te nemen over de aangemelde overbrenging:

a) toestemming zonder voorwaarden;

b) aan voorwaarden verbonden toestemming, overeenkomstig artikel 10; of

c) bezwaar, overeenkomstig de artikelen 11 en 12.

De verwerende partij kan er niet omheen dat het bestreden besluit (‘akkoord indien’) wel degelijk kwalificeert als een ‘aan voorwaarden verbonden toestemming’, zoals bedoeld in artikel 9, lid 1, b) EVOA.

De verwerende partij kan er al evenmin omheen dat de bestreden ‘voorwaarde’ griefhoudend is voor de verzoekende partij, in die mate zelfs dat deze ‘voorwaarde’ (geraamde kostprijs: 900.000 euro) voor de verzoekende partij een ‘verkapt bezwaar’ uitmaakt tegen de gevraagde overbrenging van afvalstoffen.

Dat het al dan niet verschuldigd zijn van de ‘milieuheffing’ zou

voortvloeiën uit het Materialendecreet is volstrekt onjuist, nu in het Afvalstoffendecreet/Materialendecreet géén zo'n heffingsgrond is opgenomen^[...]: artikel 46, § 1, 19° Materialendecreet heeft exclusief betrekking op buiten het Vlaamse Gewest gestorte/verbrande afvalstoffen en geenszins op buiten het Vlaamse Gewest nuttig toegepaste afvalstoffen”.

6. De verwerende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat in zoverre de mededeling in de bestreden beslissing omtrent de verschuldigde milieuheffing als een voorwaarde voor de toestemming tot overbrenging zou worden beschouwd “alleszins vastgesteld [moet] worden dat die niet gebaseerd is op een discretionaire bevoegdheid, maar wel op een gebonden bevoegdheid als belastingsadministratie”.

Beoordeling

7. In het verzoekschrift tot nietigverklaring licht de verzoekende partij toe dat haar belang gelegen is in het feit dat de bestreden beslissing “een oneigenlijke/illegale (heffings)voorwaarde oplegt voor resp. een verkapt bezwaar impliceert tegen de aangemelde grensoverschrijdende overbrenging van hoogovenslib [...] bestemd voor nuttige toepassing in Duitsland”.

8. De bestreden beslissing kadert in verordening (EG) 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 ‘betreffende de overbrenging van afvalstoffen’ (hierna: EVOA) waarbij OVAM als bevoegde autoriteit van verzending toestemming moet verlenen voor de voorgenomen overbrenging van afvalstoffen naar het buitenland. Overeenkomstig artikel 9, lid 1, EVOA beschikt (onder meer) de bevoegde autoriteit van verzending over een termijn van 30 dagen om “een van de volgende, schriftelijk gemotiveerde besluiten te nemen over de aangemelde overbrenging: a) toestemming zonder voorwaarden; b) aan voorwaarden verbonden toestemming, overeenkomstig artikel 10; of c) bezwaar, overeenkomstig de artikelen 11 en 12”.

9. In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat de kennisgever deze behandeling van het afval indeelt met code (R5), dat in het Vlaamse Gewest de voorgestelde behandeling van de afvalstof evenwel wordt

beschouwd als verwijdering waarop een milieuheffing van toepassing is en dat om de goede werking van de interne markt te verzekeren een gelijkaardige milieuheffing van toepassing is in geval van export. Tevens geeft zij uitdrukkelijk aan dat voor het gedeelte van de uitgevoerde afvalstoffen dat al dan niet na voorbehandeling wordt gestort, verbrand of meeverbrand krachtens artikel 44 en volgende van het materialendecreet in het Vlaamse Gewest een milieuheffing verschuldigd is op het tijdstip dat de afvalstoffen worden overgebracht met het oog op het verwerken ervan buiten het Vlaamse Gewest.

10. Als het uitvoeren van een bepaalde handeling onderworpen is aan de voorafgaande toelating van een bestuursoverheid, zoals in dit geval de toestemming van OVAM voor een grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen, en deze overheid stelt -tegelijktijd- dat zij weliswaar akkoord gaat met de voorgenomen handeling, maar dat erop een milieuheffing van toepassing zal zijn op het ogenblik dat de overbrenging plaatsvindt, dan omvat die toestemming in wezen een (financiële) voorwaarde. Het gegeven dat op het kennisgevingsdocument de optie ‘Specifieke voorwaarden’ niet werd aangevinkt, doet niet anders besluiten, net zomin als de opbouw van de bestreden beslissing. Om te weten of de heffing al dan niet als een voorwaarde moet worden beschouwd, zijn niet deze elementen van doorslaggevend belang, maar wel de invloed van de heffing op de voorgenomen overbrenging van afvalstoffen.

De verzoekende partij heeft er in beginsel belang bij om na te streven dat de gevraagde toestemming tot overbrenging van afvalstoffen niet afhankelijk wordt gesteld van de naleving van een voorwaarde die zij onwettig acht. In het verzoekschrift voert zij middelen aan waarin wordt betwist dat de verwerende partij de kwestieuze voorwaarde kon opleggen bij het nemen van een beslissing over de kennisgeving van een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen naar het buitenland, zoals geregeld door de EVOA-verordening. Zo beschouwd kan de exceptie niet los gezien worden van het debat ten gronde.

11. Uit de enkele vaststelling dat aan de bestreden beslissing een voorwaarde wordt gekoppeld die betrekking heeft op de milieufiscaliteit, volgt niet dat de Raad van State zonder rechtsmacht is om kennis te nemen van het beroep

tot nietigverklaring. Het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van het beroep bestaat immers niet uit een geschil over de milieuheffingen die door de verzoekende partij al dan niet verschuldigd zouden zijn, maar gaat over de toestemming van OVAM, genomen op grond van een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, om afvalstoffen naar het buitenland te mogen overbrengen.

12. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

13. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 12, lid 1, EVOA, van de formele- en de materiële motiveringsplicht *juncto* de artikelen 10, lid 1, en 12, lid 1, c), EVOA en artikel 46, § 1, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: materialendecreet):

“doordat de verwerende partij volgende ‘ontradende’ (heffings)voorwaarde verbindt aan haar toestemming voor de door de verzoekende partij aangemelde overbrenging van afvalstoffen met het oog op nuttige toepassing in Duitsland:

[...]

terwijl de EVOA uitgaat van het beginsel van het vrije verkeer van afvalstoffen binnen de Europese Unie, beginsel waarop enkel een uitzondering kan worden gemaakt via de in artikel 12, lid 1 EVOA limitatief opgesomde bezwaargronden tegen een transport van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, nu deze afvalstoffen, overeenkomstig het beginsel van voorrang voor nuttige toepassing boven verwijdering,^[...] binnen bepaalde milieuhygiënische randvoorwaarden zoveel mogelijk vrij moeten kunnen circuleren tussen de lidstaten, ter stimulering en ontwikkeling van de mogelijkheden voor nuttige toepassing,^[...] en de OVAM van de bezwaarmogelijkheid van artikel 12, lid 1 EVOA uitdrukkelijk géén gebruik heeft gemaakt, en dus ook niet buiten artikel 12, lid 1 EVOA om, op oneigenlijke wijze, een ‘verkappt bezwaar’ kan formuleren,

en terwijl artikel 10, lid 1, 1^{ste} zin EVOA in de mogelijkheid voorziet voor de bevoegde autoriteiten van verzending, van bestemming en van doorvoer om ‘voorwaarden’ te verbinden aan hun toestemming voor een aangemelde overbrenging, en deze voorwaarden overeenkomstig artikel 10, lid 1, 2^{de} zin

EVOA kunnen worden gebaseerd op een of meer van de in artikel 12 EVOA genoemde gronden, maar de OVAM in het bestreden besluit geenszins formeel en materieel motiveert op welke van de in artikel 12 EVOA genoemde gronden zij nu al dan niet de door haar opgelegde ‘heffingsvoorwaarde’ heeft gebaseerd, en terwijl, in de mate waarin de door de OVAM opgelegde voorwaarde zou zijn gebaseerd op artikel 12, lid 1, c) EVOA (artikel dat gronden van bezwaar opsomt die verband houden met het bestaan in het land van verzending van strengere regels voor nuttige toepassing dan in het land van bestemming en dat ook expliciet ter sprake komt onder randnummer 9 resp. 10 van ‘precedent’-arrest nr. 228.386 resp. ‘precedent’-arrest nr. 228.385 van Uw Raad), de OVAM in het bestreden besluit geenszins formeel en materieel motiveert op welke manier zij rekening heeft gehouden met ‘de noodzakelijke verzekering van de goede werking van de interne markt’, zoals nochtans opgelegd door artikel 12, lid 1, c), 1^{ste} paragraaf, *in fine* EVOA, en terwijl, eveneens in de mate waarin de door OVAM opgelegde voorwaarde zou zijn gebaseerd op artikel 12, lid 1, c) EVOA, de OVAM in het bestreden besluit geenszins formeel en materieel motiveert waarom zij van oordeel is dat de nuttige toepassingshandeling in Duitsland ‘(niet) plaatsvindt onder voorwaarden die in het algemeen gelijkwaardig zijn aan die van de Vlaamse wetgeving in het land van verzending’, zoals opgelegd door artikel 12, lid 1, c), ii) EVOA, en terwijl de door de OVAM opgelegde heffingsvoorwaarde bovenal in strijd is met artikel 46, § 1 Materialendecreet, dat géén heffingsgrondslag voorziet voor in het buitenland nuttig toegepaste afvalstoffen, nu artikel 46, § 1, 19° Materialendecreet, met verwijzing naar artikel 46, § 1, 1° tot en met 18° Materialendecreet, exclusief betrekking heeft op buiten het Vlaamse Gewest gestorte/verbrande afvalstoffen en geenszins op buiten het Vlaamse Gewest nuttig toegepaste afvalstoffen, zodat de verwerende partij enkel op grond van artikel 12, lid 1 EVOA bezwaren kon formuleren tegen de aangemelde overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen (wat zij uitdrukkelijk niet heeft gedaan) resp. enkel overeenkomstig artikel 10, lid 1, 2^{de} zin *juncto* artikel 12, lid 1, c) EVOA formeel en materieel gemotiveerde voorwaarden kon verbinden aan haar toestemming voor de aangemelde overbrenging (wat zij evenmin heeft gedaan) en het formeel/materieel ongemotiveerd opleggen van een buitendecretale heffingsvoorwaarde bijgevolg een illegaal en verkapt bezwaar uitmaakt tegen de aangemelde overbrenging”.

14. De verwerende partij antwoordt dat het middel uitgaat van een verkeerde premisse, aangezien de overwegingen in het bestreden besluit aangaande de heffing noch een bezwaar, noch een voorwaarde voor de toestemming uitmaken, dat er een toestemming is verleend die onderworpen is aan twee, bij de EVOA aansluitende voorwaarden en dat uit de structuur van de bestreden beslissing duidelijk blijkt dat de heffing niets te maken heeft met de toestemming voor de

overbrenging van de afvalstoffen. Bovendien kan de heffing geen voorwaarde uitmaken van de toestemming zelf aangezien de heffingsplicht pas ontstaat op het ogenblik van de overbrenging. Net omdat het onzeker is of en wanneer de heffingsplicht zal ontstaan, kan zij inhoudelijk niet worden beschouwd als een voorwaarde voor de toestemming. Bijgevolg moest in het bestreden besluit geen enkele motivering inzake deze vermeende voorwaarde worden opgenomen.

Voorts stelt zij dat ook een afvalstof die een nuttige toepassing kent, het voorwerp kan zijn van een heffing. Er bestaat geen heffingsbepaling die de ‘nuttige toepassing’ van afvalstoffen specifiek viseert, net omdat er zeer veel manieren zijn waarop een afvalstof nuttig kan worden toegepast. Zo is het ‘storten’ van afvalstoffen heffingsplichtig, ongeacht of deze plaatsvindt in het kader van de verwijdering, dan wel de nuttige toepassing ervan. Het definitief achterlaten van afvalstoffen op een stortplaats, is wel degelijk te beschouwen als het ‘storten’ van afvalstoffen, zodat de heffingsplicht in werking treedt. De verwerende partij verwijst nog naar arrest 108/2013 van het Grondwettelijk Hof van 18 juli 2013, waaruit moet blijken dat een nuttige toepassing van afvalstoffen niet betekent dat het definitief achterlaten ervan op een stortplaats niet heffingsplichtig zou kunnen zijn.

De verwerende partij benadrukt dat in dit geval de milieuheffing verschuldigd is wegens het “storten op een daartoe vergunde stortplaats van niet-brandbare afvalstoffen” in de zin van artikel 46, § 1, 5°, van het materialendecreet. In de mate dat de heffingsplicht als een voorwaarde of verkapt bezwaar moet worden beschouwd, is zij bijgevolg geenszins ‘illegaal’, maar integendeel gebaseerd op de correcte toepassing van de heffingsbepalingen van het materialendecreet.

15. In haar memorie van wederantwoord beklemtoont de verzoekende partij dat de bewering als zou er ook een heffingsplicht bestaan in geval een afvalstof nuttig wordt toegepast, onjuist is, dat ook in het door de verwerende partij aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof wordt bevestigd dat “het nuttig toepassen van afvalstoffen met als hoofddoel grondstoffen in het proces te vervangen” niet heffingsplichtig is en dat dit principe verankerd zit in

artikel 46, § 1, van het materialendecreet. In voorliggend geval zullen de in Duitsland nuttig toe te passen afvalstoffen geen van de in artikel 46, § 1, 1° tot 18°, van het materialendecreet bepaalde verwerkingswijzen ondergaan, zodat artikel 46, § 1, 19°, van dat decreet niet van toepassing kan zijn. Het komt de verwerende partij dan ook niet toe om op de aangemelde overbrenging “fiscale ficties” toe te passen, gebaseerd op een “extraterritoriale toepassing van de eigen regionale normering van de nochtans Europeesrechtelijke notie nuttige toepassing”.

16. De verwerende partij werpt in haar laatste memorie op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing in de mate dat ermee toestemming wordt verleend voor het overbrengen van afvalstoffen en tevens dat de verzoekende partij evenmin een voordeel kan halen uit de separate vernietiging van de bekritiseerde voorwaarde. Over de grond van de zaak voegt zij nog toe dat de artikelen 10 en 12 EVOA niet vereisen dat in de toestemming tot overbrenging wordt gemotiveerd “op welke van de in artikel 12 opgesomde grondslagen de opgelegde voorwaarde(n) gebaseerd is (zijn)” en dat in dit geval de bestreden voorwaarde gebaseerd is op artikel 12, lid 1, c), EVOA.

Beoordeling

17. Uit de beoordeling van de ontvankelijkheidsexceptie (inzonderheid in randnummer 10), volgt dat het volgens de bestreden beslissing verschuldigd zijn van een milieuheffing bij de daadwerkelijke overbrenging van de afvalstoffen, beschouwd moet worden als een voorwaarde die onlosmakelijk verbonden is met de verleende toestemming tot overbrenging. Er volgt eveneens uit dat het belang van de verzoekende partij bij het aangevoerde middel niet beoordeeld moet worden uitgaande van de foutieve veronderstelling dat een onmiskenbaar conditionele toestemming een deelbare rechtshandeling vormt, die naar gelang de strekking van de bestanddelen ervan de verzoekende partij al dan niet zou schaden. Er kan derhalve niet worden aangenomen dat de toestemming tot overbrenging volledig afsplitsbaar is van de eraan verbonden voorwaarde tot betaling van een milieuheffing.

18. Artikel 10, lid 1, EVOA bepaalt dat de bevoegde autoriteiten van verzending, van bestemming en van doorvoer binnen 30 dagen na verzending van de ontvangstbevestiging door de bevoegde autoriteit van bestemming uit hoofde van artikel 8, voorwaarden kunnen verbinden aan hun toestemming voor een aangemelde overbrenging. Deze voorwaarden kunnen gebaseerd zijn “op een of meer van de in artikel 11 of 12 genoemde gronden met betrekking tot verwijdering en nuttige toepassing bestemde afvalstoffen”.

Overeenkomstig artikel 12, lid 1, c), EVOA kunnen de bevoegde autoriteiten van verzending en van bestemming binnen 30 dagen na verzending van de ontvangstbevestiging door de bevoegde autoriteit van bestemming, bezwaren indienen op grond van de vaststelling dat “de geplande overbrenging of de geplande nuttige toepassing [...] niet in overeenstemming [is] met nationale wetgeving van het land van verzending, ook wanneer de geplande overbrenging bestemd is voor nuttige toepassing in een inrichting waarvoor voor de behandeling van de specifieke afvalstroom minder strenge normen gelden dan in het land van verzending, waarbij de noodzakelijke verzekering van de goede werking van de interne markt niet uit het oog mag worden verloren”.

19. Uit voormelde verordeningsbepalingen volgt dat aan de toestemming voor een aangemelde overbrenging van afvalstoffen enkel voorwaarden kunnen worden verbonden die onder meer gebaseerd mogen zijn op de in artikel 12 EVOA genoemde gronden.

In zoverre de verwerende partij staande houdt dat het verschuldigd zijn van een milieuheffing geen voorwaarde is in de zin van artikel 12 EVOA, vindt de bestreden beslissing evident geen rechtsgrond in deze verordening.

Waar de verwerende partij voor het eerst in haar laatste memorie artikel 12, lid 1, c), EVOA inroept ter verantwoording van de bestreden beslissing, wordt vastgesteld dat deze bepaling de verwerende partij de mogelijkheid geeft om een met redenen omkleed bezwaar in te dienen tegen een gepland transport van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Het indienen van een dergelijk

bezwaar heeft tot gevolg dat binnen een termijn van 30 dagen, ofwel de bevoegde autoriteit tot de bevinding komt dat de problemen die aanleiding waren voor haar bezwaren zijn opgelost waarna het transport kan plaatsvinden (artikel 12, lid 3, EVOA), ofwel dat, indien de problemen die aanleiding waren voor de bezwaren binnen de voormelde termijn niet werden opgelost, de kennisgeving van de voorgenomen overbrenging van afvalstoffen haar geldigheid verliest (artikel 12, lid 4, EVOA).

Het spreekt voor zich dat de bestreden beslissing niet genomen werd in het kader van het hierboven geschetste procedureverloop. Bovendien bepaalt artikel 12, lid 5, EVOA dat “[b]ezwaren van bevoegde autoriteiten overeenkomstig lid 1, onder c), [...] door de lidstaten aan de Commissie [worden] gemeld overeenkomstig artikel 51”. Uit het gevoerde verweer blijkt niet dat het zogenaamde bezwaar bij de Europese Commissie werd gemeld.

20. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij van 28 september 2018 houdende toestemming voor de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen zoals omschreven in kennisgeving BE001007415.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig maart tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys