

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

van 5 maart 2026

in de zaak

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 augustus 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 30 mei 2023 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de Omgevingsinspectie van 7 februari 2023 houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

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
een verslag opgesteld.

heeft op 4 februari 2025

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 december 2025.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor de verzoekende partij,
en advocaat , die verschijnt voor de verwerende partij, zijn
gehoord.

Adjunct-auditeur heeft een met dit arrest
andersluidend 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 inrichting voor het sorteren en breken van bouw- en sloopafval.

Bij besluit van 11 december 2014 heeft de deputatie van de provincieraad van een milieuvergunning verleend voor onder meer de opslag van diverse minerale producten en afvalstoffen, een sorteerinstallatie, een shredder en een pers- en zeefinstallatie.

3.2. Tussen januari 2020 en mei 2022 maakt de inrichting het voorwerp uit van een handhavingstraject wegens stofhinder. Op diverse momenten

wordt de vergunning bijgesteld of worden nieuwe vergunningen verleend om de veroorzaakte hinder te beperken.

In de loop van het handhavingstraject wordt op 28 juni 2021 een aanvankelijk proces-verbaal opgesteld wegens de opslag van niet-inerte afvalstoffen in zone I. Op 20 april 2022 wordt een tweede proces-verbaal opgesteld wegens de opslag van bouwafval, sloopafval en sorteerzeefzand buiten de daartoe voorziene zones en het nalaten om voldoende maatregelen te nemen om stofhinder tegen te gaan. In een navolgend proces-verbaal van 17 mei 2022 wordt vastgesteld dat sorteerzeefzand en bouw- en sloopafval opgeslagen worden buiten de daartoe voorziene zones. Er wordt op dat ogenblik ook melding gemaakt van het uitvoeren van rustversturende werkzaamheden op een zondag.

3.3. Op 28 juni 2022 beveelt de Omgevingsinspectie dat de niet-inerte afvalstoffen, die opgeslagen worden op andere plaatsen dan degene die in de milieuvergunning daarvoor zijn voorzien, afgevoerd moeten worden. De verzoekende partij krijgt daartoe de tijd tot eind september 2022.

3.4. De Omgevingsinspectie voert op 18 oktober 2022 een nieuw controlebezoek uit waarbij wordt vastgesteld dat hopen sorteerzeefzand opgeslagen zijn in de kaaizone (meer bepaald in box 19 en 24). Uit de latere analyse van enkele stalen blijkt dat het gaat om niet-inerte afvalstoffen.

3.5. Op 6 december 2022 wordt een proces-verbaal opgesteld wegens het opslaan van niet-inerte afvalstoffen in strijd met de geldende vergunningsvoorwaarden.

3.6. Naar aanleiding van het voormelde proces-verbaal worden op 7 februari 2023 nieuwe bestuurlijke maatregelen opgelegd. De niet-inerte afvalstoffen (gemengd bouw- en sloopafval, sorteer(zeef)residu en sorteerzeefzand) mogen niet langer worden opgeslagen.

3.7. Tegen deze beslissing stelt de verzoekende partij bestuurlijk beroep in.

3.8. Met de thans bestreden beslissing van 30 mei 2023 verklaart de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het ingestelde beroep gedeeltelijk gegrond.

De bestuurlijke maatregelen worden als volgt gewijzigd:

“- Het bedrijf slaat geen niet-inerte afvalstoffen (gemengd bouw- en sloopafval, sorteer(zeef)residu, sorteerzeefzand waarvan niet is aangetoond dat het inert is, etc.) op in strijd met de vigerende vergunning.
- Het bedrijf krijgt hiervoor een uitvoeringstermijn tot en met 1 september 2023;
- Het bedrijf neemt tijdens de uitvoeringstermijn alle nodige maatregelen om uitloging in de bodem en verontreiniging van het hemelwater en grondwater tegen te gaan.”

De volgende motieven liggen aan de basis van de bestreden beslissing:

“Artikel 16.4.5, eerste lid, van het DABM bepaalt dat bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd na de vaststelling van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf ten aanzien van degene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd, alsook diegene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf uitmaken. Artikel 16.1.2, 2° van het DABM definieert een milieumisdrijf als een gedraging in strijd met een milieuvoorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel XVI van het DABM, waarop een straf is gesteld overeenkomstig de bepalingen van diezelfde titel.

Artikel 5.4.9, § 1 van het DABM bepaalt dat de exploitant verplicht is de algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden na te leven.

Artikel 5.2.1.7, § 1 van het Vlarem II bepaalt dat de afvalstoffen niet buiten de daartoe bestemde behandelings- of opslagruimte mogen worden opgeslagen. Uit het administratief dossier, en meer bepaald de vergunningsaanvraag, blijkt dat de beroepsindiener enkel inert afval in zone I (kaai zone naast het kanaal) mag opslaan, met uitzondering van drie boxen in functie van het vervoer via schip. De verwerende partij stelde in het voormelde proces-verbaal van 6 december 2022 vast dat de hopen sorteerzeefzand die buiten in zone I opgeslagen liggen in box 19 en 24 niet inert zijn.

De beroepsindiener betwist ten eerste dat zij niet inert afval opslaat in zone I en betwist aldus het bestaan van een milieumisdrijf. Zij stelt

vooreerst dat het Vlarem II geen toetsingskader bevat om te bepalen of een afvalstof al dan niet inert is. Hierdoor kan volgens haar niet worden aangetoond dat de afvalstoffen kwalificeren als niet inert afval. Bij gebrek aan een toetsingskader, had de verwerende partij minstens moeten toetsen aan de criteria voor een categorie 2-stortplaats omdat de opslagomstandigheden voldoen aan de technische vereisten van een categorie 2-stortplaats. Uit de analyseresultaten blijkt dat de afvalstoffen voldoen aan de acceptatiecriteria voor een categorie 2-stortplaats.

Artikel 1.1.2 van het Vlarem II definieert ‘inerte afvalstoffen’ als ‘afvalstoffen die geen significante fysische, chemische of biologische veranderingen ondergaan. Inerte afvalstoffen lossen niet op, verbranden niet en vertonen ook geen andere fysische of chemische reacties, worden niet biologisch afgebroken en hebben geen zodanige negatieve effecten op andere stoffen waarmee zij in contact komen dat milieuverontreiniging of schade aan de volksgezondheid dreigt te ontstaan. De totale uitloogbaarheid en het gehalte aan verontreinigende componenten van de afvalstoffen, en de ecotoxiciteit van het percolaat mogen niet significant zijn en met name de kwaliteit van het oppervlaktewater en/of grondwater niet in gevaar brengen.’

De verwerende partij beroept zich op het toetsingskader opgenomen in artikel 5.2.4.1.7, § 4 van het Vlarem II om te bepalen of het sorteerzeefzand in kwestie al dan niet inert is. Dit artikel bepaalt de criteria voor stortplaatsen voor inerte afvalstoffen (categorie 3-stortplaats) en bepaalt de grenswaarden waaraan de afvalstoffen moeten voldoen om op een stortplaats voor inerte afvalstoffen gestort te mogen worden. Omdat op een categorie 3-stortplaats enkel inerte afvalstoffen mogen worden aanvaard en gestort, vloeit hieruit voort dat afvalstoffen die niet aan de in paragraaf 4 van voormeld artikel vermelde grenswaarden voldoen, beschouwd moeten worden als niet-inerte afvalstoffen. Zowel de beroepsindiener als de verwerende partij zijn het erover eens dat de aanwezigheid van sulfaten, organische koolstof (hierna: ‘DOC’) en oplosbare vaste stoffen (hierna: ‘TDS’) in een afvalstof bepalen of een afvalstof al dan niet kwalificeert als inerte afvalstof. Paragraaf 4 van voormeld artikel voorziet in een objectief normkader waaraan de voormelde parameters kunnen worden afgetoetst. Aldus lijkt het op het eerste gezicht redelijk en zorgvuldig dat de verwerende partij zich op het voormelde normkader beroept om te bepalen of een afvalstof al dan niet inert is.

Het argument dat de afvalstoffen aan de aanvaardingscriteria van categorie 2-stortplaatsen voor ongevaarlijke afvalstoffen moeten voldoen omdat de afvalstoffen op een betonnen ondergrond opgeslagen worden, is in deze irrelevant omdat afvalstoffen die terechtkomen op een categorie 2-stortplaats per definitie niet-inert zijn. De beroepsindiener haalt in haar beroepsschrift aan dat door het feit dat de afvalstoffen op een betonnen vloer opgeslagen worden, de uitlogbare componenten (een bewijs van niet-inertie) niet in de bodem terecht zouden kunnen komen. Uit de definitie van inerte afvalstoffen vloeit evenwel niet voort dat de opslagomstandigheden van een afvalstof bepalend zijn voor het al dan niet inerte karakter van een afvalstof.

Ten tweede betwist de beroepsindiener de analyseresultaten omdat er geen

alternatieve proeven werden uitgevoerd. De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat een alternatieve proef weinig soelaas biedt gelet op het feit dat de grenswaarden van de sulfaat- en TDS-normen ruimschoots en significant overschreden zijn zodat met zekerheid gesteld kan worden dat de grenswaarden overschreden zijn zonder het uitvoeren van alternatieve proeven.

Artikel 41 van het Milieuhandhavingsbesluit bepaalt het volgende:

‘De technische controles op de eigenschappen en de samenstelling van materialen kunnen bestaan in:

1° het nemen van minstens een van de volgende monsters en de analyse van die monsters:

a) een monster van de afvalstof of van het medium waarin een afvalstof vermoed wordt;

b) een monster van de grondstoffen, tussenproducten of eindproducten die voorkomen in het proces waarbij de afvalstof ontstaat;

c) een monster van grondstoffen zoals gedefinieerd in artikel 1.2.1, § 2, 35°, van het VLAREMA, namelijk bijproducten of materialen die het einde van de afvalfase hebben bereikt;

2° het onderzoeken van door afvalstoffen veroorzaakte schade aan mens, dieren, planten en materialen;

3° de uitvoering van metingen ter plaatse op afvalstoffen of het medium waarin de afvalstof vermoed wordt.’

De regelgeving schrijft dus niet voor dat een toezichthouder meerdere proeven moet uitvoeren alvorens tot een bepaalde conclusie te kunnen komen, integendeel, het nemen van één monster en een analyse van dat monster volstaat.

Bovendien blijkt uit het administratief dossier en meer bepaald uit het proces-verbaal van 6 december 2022 en het daaraan gehechte verslag van monsterneming en meting dat, in overeenstemming met artikel 48, § 1 van het Milieuhandhavingsbesluit, het monster uit twee identieke delen bestond, waarvan één deel bestemd was voor de analyse en het andere deel voor een eventuele tegenanalyse. Niets weerhield de beroepsindiener ervan een tegenanalyse te laten uitvoeren, hetgeen ze, ondanks haar bezwaren, niet heeft gedaan. Uit het voorgaande blijkt niet dat de conclusies die de verwerende partij uit de analyseresultaten trekt incorrect zijn en zij verplicht was bijkomende proeven uit te voeren.

Ten derde werpt de beroepsindiener op dat bij het normkader wetenschappelijk deontologische vragen gesteld kunnen worden. In essentie uit zij met dit argument kritiek op de regelgeving. De grenswaarden voor uitloging opgenomen in artikel 5.2.4.1.7, § 4 van het Vlarem II zijn integraal overgenomen uit de bijlage aan de Beschikking van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen overeenkomstig artikel 16 en bijlage II van Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen (beschikking 2003/3/EG). Uit niets blijkt dat de regelgeving niet geldig tot stand zou zijn gekomen en de verwerende partij er zich niet op zou mogen beroepen.

Uit het bovenstaande volgt dat de vaststellingen minstens een schending inhouden van de artikelen 5.2.1.7, § 1 van het Vlarem II en artikel 5.4.9,

§ 1 van het DABM. Deze regelgeving wordt gehandhaafd overeenkomstig titel XVI van het DABM en de feiten vormen aldus een milieumisdrijf in de zin van het DABM. Het milieumisdrijf staat afdoende vast in hoofde van de beroepsindiener en de verwerende partij kon daarom rechtmatig overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan de beroepsindiener.

De beroepsindiener werpt op dat de bestreden beslissing niet redelijk en niet proportioneel is. Daarnaast zou het opleggen van een dwangsom niet noodzakelijk en dus onredelijk zijn.

Er is volgens de beroepsindiener geen aanwijzing dat de aanwezigheid van de hopen sorteerzeefzand op de kade enige hinder of schade veroorzaken voor of aan mens en milieu. Het sorteerzeefzand wordt gestockeerd op een betonnen ondergrond van 25cm en de fractie wordt steeds vochtig gehouden.

Daarnaast werpt zij op dat de bewering van de verwerende partij dat de beroepsindiener de hopen sorteerzeefzand in stand zou houden na het proces-verbaal van 20 april 2022, onjuist is. Van zodra het mogelijk was heeft beroepsindiener de onvergunde hopen sorteerzeefzand afgevoerd.

Ten slotte stelt zij dat de hopen sorteerzeefzand al aanwezig waren in box 19 en 24 tijdens de inspectiebezoeken op 21 september, 2 november 2021 en 3 april 2022 en dat de verwerende partij hierover geen opmerkingen maakte. Zij mocht er volgens haar dus rechtmatig vanuit gaan dat de fractie als inerte afvalstof kwalificeert. Het zou dan ook onredelijk zijn nu een bestuurlijke maatregel op te leggen tot verwijdering van de hopen sorteerzeefzand.

Hiermee lijkt beroepsindiener een schending in te roepen van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Enkel in zoverre kan worden geoordeeld dat verwerende partij eerder op de hoogte had moeten zijn van het illegaal karakter van de opslag van de betrokken fractie en haar handelen impliceert dat zij op een niet te verantwoorden wijze terugkomt op een vaste gedragslijn of concrete toezeggingen en beloften en men niet kan vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur, is er sprake van een schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

Het gegeven dat de hopen sorteerzeefzand al aanwezig waren tijdens voorgaande inspectiebezoeken en dat deze hopen tijdens de bezoeken niet geviseerd werden door de verwerende partij, betekent niet dat het nu opleggen van een bestuurlijke maatregel tot verwijdering van de hopen een schending is van voormelde beginselen. Het feit dat deze hopen niet geviseerd werden tijdens voorgaande inspectiebezoeken, impliceert niet dat de opslag in strijd met de vergunning gedoogd werd door de verwerende partij. Uit niets blijkt dat verwerende partij eerdere toezeggen had gedaan over het al dan niet legaal karakter van de opslag van de fractie.

Uit de formulering van artikel 16.4.5 van het DABM blijkt dat het opleggen van bestuurlijke maatregelen moet worden opgevat als een facultatieve en geen obligatoire bevoegdheid. De uitoefening van deze bevoegdheid is evenmin gebonden aan strakke criteria; de toezichthouder beschikt over een ruime appreciatiemarge. Het behoort tot deze discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij om de bestuurlijke maatregelen op te leggen die zij passend acht.

Het komt in eerste instantie toe aan de verwerende partij om binnen haar discretionaire bevoegdheid zowel de noodzaak tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel als de uitvoeringsmodaliteiten ervan te bepalen. Evenwel dient de verwerende partij bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen zich te houden aan het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel zoals gecodificeerd in artikel 16.4.4 van het DABM dat zegt dat er geen kennelijke wanverhouding mag bestaan tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregel ten grondslag liggen en de maatregel die op grond van die feiten wordt opgelegd.

Bij het opslaan van afvalstoffen buiten de daartoe toegelaten opslagruimte is het niet kennelijk onredelijk een stopzetting van de opslag op die locatie als bestuurlijke maatregel op te leggen. *In casu* is deze vraag eveneens gerechtvaardigd gelet op de voorgeschiedenis inzake stofhinder en het reeds doorlopen handhavingstraject. Het gegeven dat de beroepsindieners al dan niet volledige uitvoering zou hebben gegeven aan de bestuurlijke maatregel van 28 juni 2022 doet hieraan geen afbreuk. Verwerende partij mocht er onder deze omstandigheden in alle redelijkheid voor kiezen om een bestuurlijke maatregel op te leggen.

Dat de bestreden beslissing voor beroepsindieners een zekere impact heeft, is een factor die moet afgewogen worden tegen de belangen van het leefmilieu en de gezondheid van de bevolking. Artikel 1.2.1, § 2 van het DABM geeft aan dat het milieubeleid streeft naar een hoog beschermingsniveau dat berust op verschillende beginselen, waaronder het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Het beginsel van het preventief handelen betekent dat men moet optreden om milieuschade te voorkomen, eerder dan de schade achteraf te moeten herstellen (Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *Parl. St.* Vl. Parl., nr. 718/1, 1994-1995, p. 25).

Dat de bestreden beslissing voorrang geeft aan een bescherming van het leefmilieu door de verplichte verwijdering van de afvalstoffen op de daarvoor niet bestemde locatie op te leggen, wordt in het licht van de vermelde beginselen niet als kennelijk onredelijk beoordeeld.

Al deze elementen maken dan ook dat de bestreden beslissing wat betreft de aard van de bestuurlijke maatregel niet in kennelijke wanverhouding staat tot de feiten die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen. De beroepsindieners toont niet aan dat de bestreden beslissing op dit punt gesteund is op onjuiste feiten of kennelijk onredelijk is. Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel en het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel werden niet geschonden.

Wel is een uitvoeringstermijn van 21 kalenderdagen wel onredelijk kort om een bestuurlijke maatregel uit te voeren. Beroepsindieners moet als exploitant een redelijke termijn krijgen om de betrokken partijen af te voeren. Derhalve wordt de uitvoeringstermijn verlengd tot en met 1 september 2023, teneinde tegemoet te komen aan het redelijkheidsbeginsel. Tijdens de uitvoeringstermijn dient beroepsindieners als exploitant wel degelijke alle maatregelen nemen om uitloging van

verontreiniging in de bodem en van het hemelwater en het grondwater te vermijden.

De beroepsindiener stelt dat het kennelijk onredelijk is dat de verwerende partij een dwangsom koppelde aan de bestuurlijke maatregel omdat zij in het verleden steeds al het mogelijke deed om de onregelmatige opslag van afvalstoffen stop te zetten. Het opleggen van een dwangsom is dan ook niet noodzakelijk.

Volgens artikel 16.4.2 van het DABM kan samen met bestuurlijke maatregelen een bestuurlijke dwangsom worden opgelegd voor het geval dat de bestuurlijke maatregelen niet, of niet tijdig worden uitgevoerd. De bestuurlijke dwangsom strekt er niet toe om te straffen maar wel om de personen aan wie de maatregelen zijn opgelegd te bewegen tot het uitvoeren van de bestuurlijke maatregelen, tot het beëindigen van het milieumisdrijf en/of tot het ongedaan maken van de gevolgen ervan. In de bestreden beslissing motiveert de verwerende partij waarom zij het *in casu* noodzakelijk vindt om een dwangsom op te leggen die de beroepsindiener, onder dreiging van aantasting van haar vermogen, ertoe moet aanzetten om het milieumisdrijf ongedaan te maken en verderzetting of herhaling ervan te voorkomen.

De verwerende partij oordeelde op basis van de in de bestuurlijke maatregel vermelde elementen dat de bestuurlijke dwangsom het meest geschikte middel is om invloed uit te oefenen op het gedrag van de beroepsindiener en dat dit instrument het beste aangewezen is om te voldoen aan de doelstelling tot aansporing. Gelet op de historiek van het dossier, wordt het opleggen van een dwangsom op zich niet als kennelijk onredelijk beoordeeld.

Al deze elementen maken dan ook dat de bestreden beslissing, zowel wat betreft de noodzaak om bestuurlijke maatregelen op te leggen als de flankerende dwangsom, niet in kennelijke wanverhouding staat tot de feiten die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen.”

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 16.1.2, 16.4.3, 16.4.5 en 16.4.10, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van de artikelen 1.1.2, 5.1.4 en 5.2.4.7, § 4, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van de materiële motiveringsplicht, van het

zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel:

“doordat de bestreden beslissing het begrip ‘inerte afvalstoffen’ zoals gedefinieerd in artikel 1.1.2. Vlarem II op bindende wijze interpreteert en koppelt aan de acceptatievoorwaarden voor een klasse 3-stortplaats en dit zonder verdere toetsing *in concreto*;

en doordat bij de bepaling van de weerhouden uitloogwaarden geen gebruik werd gemaakt van de alternatieve proeven;

en doordat de bestreden beslissing tot oplegging van een bestuurlijke maatregel niet, minstens manifest onvoldoende gemotiveerd werd, *a fortiori* niet gelet op de door verzoekende partij opgeworpen elementen;

en doordat de bestreden beslissing bij de weerlegging van de door verzoekende partij opgeworpen elementen uitgaat van een verkeerde lezing van deze elementen terwijl hierop expliciet werd gewezen nadat zulks in het advies van de afdeling Handhaving van het departement Omgeving ook reeds het geval was;

terwijl voor artikel 1.1.2. Vlarem II geen wettelijk toetsingskader werd voorzien en zodoende de bepalingen van de definitie moeten gebruikt worden;

en terwijl als dan toch gewerkt zou mogen worden met het gebruikte toetsingskader als bindende normen, *quod non*, dat dan minstens in alle redelijkheid alle twijfel dient te worden weggenomen en de voorgeschreven alternatieve proef wordt doorgevoerd;

en terwijl de in artikelen 2 en 3 van de voornoemde wet van 29 juli 1991 vervatte verplichting tot uitdrukkelijke motivering inhoudt dat het besluit van de administratieve overheid duidelijk de redenen dient te vermelden waarop zij haar beslissing steunt en waaruit blijkt dat zij is uitgegaan van de gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat zij die correct heeft beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen;

en terwijl Uw Raad in de uitoefening van het haar opgedragen wettigheidstoezicht bevoegd is na te gaan of de administratieve overheid de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is gekomen;

en terwijl het zorgvuldigheidsbeginsel inhoudt dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden, wat impliceert dat de beslissing dient te steunen op een zorgvuldige feitenvinding en een nauwgezette belangenafweging zodat het bestuur op basis van een afdoende en volledig onderzoek van het concrete geval tot zijn besluit komt;

en terwijl het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel eveneens veronderstellen dat de beslissing niet gesteund is op tegenstrijdige motieven, die de beslissing niet in redelijkheid kunnen dragen;

en terwijl het redelijkheidsbeginsel wordt geschonden wanneer het bestuursorgaan op evidente wijze een onjuist gebruik van zijn beleidsvrijheid heeft gemaakt, m.a.w. wanneer het bestuur kennelijk onredelijk heeft gehandeld;

zodat de bestreden beslissing omwille van deze uiteenlopende redenen onwettig is.”

Het middel wordt onder meer als volgt toegelicht:

“[...] Algemeen

[...] Zoals de bestreden beslissing terecht stelt, bepaalt artikel 16.4.5, eerste lid DABM dat bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd na de vaststelling van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf ten aanzien van degene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd, alsook diegene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf uitmaken.

Artikel 16.1.2, 2° DABM definieert een milieumisdrijf als een gedraging in strijd met een milieuvoorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel XVI van het DABM, waarop een straf is gesteld overeenkomstig de bepalingen van diezelfde titel.

[...] De bestreden beslissing baseert zich op de vermeende inbreuk van artikel 5.2.1.7, §1 van het VLAREM II, met name de opslag van afvalstoffen buiten de daartoe bestemde behandelings- of opslagruimte. Meer in het bijzonder de opslag van niet-inerte afvalstoffen in strijd met de omgevingsvergunning en het besluit houdende bestuurlijke maatregelen van 28 juni 2022 gezien enkel inerte afvalstoffen op die locatie mogen worden opgeslaan conform de omgevingsvergunning.

[...] Reeds van bij de eerste communicatie [...] na kennisname van de intentie tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel met dwangsom op basis van het proces-verbaal van 6 december 2022 [...] werd door verzoekende partij duidelijk gesteld dat het hier niet om niet-inerte afvalstoffen ging en er zodoende geen milieumisdrijf voorhanden was/is.

Nadat de omgevingsinspectie op ongemotiveerde wijze voorbij ging aan dit verweer, herhaalde verzoekende partij dit standpunt in haar beroep [...] en nadien in haar schrijven aan de minister na kennisname van het advies van de afdeling Handhaving van het departement Omgeving [...].

In dit laatstgenoemde advies werd wederom op ongemotiveerde wijze, en zelfs op basis van een verkeerde lezing van het argument, voorbij gegaan aan dit standpunt

[...] Artikel 1.1.2 van het Vlarem II definieert ‘inerte afvalstoffen’ als volgt:

‘Afvalstoffen die geen significante fysische, chemische of biologische veranderingen ondergaan. Inerte afvalstoffen lossen niet op, verbranden niet en vertonen ook geen andere fysische of chemische reacties, worden niet biologisch afgebroken en hebben geen zodanige negatieve effecten op andere stoffen waarmee zij in contact komen dat milieuverontreiniging of schade aan de volksgezondheid dreigt te ontstaan. De totale uitloogbaarheid en het gehalte aan verontreinigende componenten van de afvalstoffen, en de ecotoxiciteit van het percolaat mogen niet significant zijn en met name de kwaliteit van het oppervlaktewater en/of grondwater niet in gevaar brengen’

Het betreft deze definitie die toegepast dient te worden op de materialen in

kwestie. Zulks geschiedde niet in de bestreden beslissing, noch in de hieraan voorafgaande beslissingen.

[...] De bepaling of er *in casu* sprake is van inerte dan wel van niet inerte afvalstoffen werd volledig, zonder bijkomend onderzoek of bijkomende duiding, geënt op het normenkader dat van toepassing is op stortplaatsen gezien VLAREM II geen normenkader bevat dat gelinkt is aan artikel 1.1.2 en de definitie van inerte afvalstoffen.

Het uit gemakzucht gebruiken van het normenkader dat werd opgemaakt met een geheel ander opzet en andere finaliteit is geen correcte vertaling, noch een correct gebruik van artikel 1.1.2, hetgeen geduid werd doch op een niet correct gemotiveerde wijze niet wordt weerhouden in de bestreden beslissing.

[...] Verzoekende partij herhaalt, in tegenstelling tot wat in de bestreden beslissing opnieuw verkeerdelijk gesteld werd, dat zij niet voorhoudt dat, bij gebrek aan een toetsingskader, de criteria voor een categorie 2-stortplaats gebruikt hadden dienen te worden.

Verzoekende partij herhaalt dat er momenteel geen normenkader voorhanden is buiten de definitie dewelke spreekt van afvalstoffen die 'geen significante fysische, chemische of biologische veranderingen ondergaan' en 'lossen niet op, verbranden niet en vertonen ook geen andere fysische of chemische reacties', 'worden niet biologisch afgebroken' en 'hebben geen zodanige negatieve effecten op andere stoffen waarmee zij in contact komen dat milieuverontreiniging of schade aan de volksgezondheid dreigt te ontstaan'.

Verder stelt deze definitie dat 'de totale uitloogbaarheid en het gehalte aan verontreinigende componenten van de afvalstoffen, en de ecotoxiciteit van het percolaat mogen niet significant zijn en met name de kwaliteit van het oppervlaktewater en/of grondwater niet in gevaar brengen'.

Verzoekende partij stelt dus niet dat er getoetst dient te worden aan de technische vereisten van een categorie 2-stortplaats omdat de opslagomstandigheden eerder gelijklopend zijn. Verzoekende partij stelt wél dat geen van deze normensets *in casu* van toepassing zijn maar dat de acceptatiecriteria voor een categorie 2-stortplaats, waar het betreffende materiaal aan voldoet, een even goede, en gezien de omstandigheden, zo niet beter uitgangspunt betreft voor de *in concreto* analyse die dient te gebeuren op basis van de definitie.

[...] Gebruikte onwettige kader

[...] De omgevingsinspectie, en de bestreden beslissing, ondanks het bezwaar, hierin gevolgd, toetste de analyseresultaten van de genomen stalen op het terrein van verzoekende partij aan de acceptatiecriteria van categorie 3-stortplaatsen voor inerte afvalstoffen zoals bepaald in artikel 5.2.4.1.7, § 4 van het Vlarem II teneinde te beslissen of deze materialen al dan niet ressorteren onder de definitie van inerte afvalstoffen.

[...] De aanvaardingscriteria voor afvalstoffen op stortplaatsen kan men vinden in de artikelen 5.2.4.1.1. e.v. Vlarem II.

Deze artikelen vormen een omzetting van de EU-beschikking 2003/33/EG van 19 december 2002 tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen overeenkomstig artikel 16 en bijlage II bij EG-richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van

afvalstoffen.

[...] Het acceptatiecriteria van een categorie 3 stortplaats van inerte afvalstoffen of enige andere stortplaats betreft *in casu* niet ernstig het juiste ijkpunt. En als het dat wel zou zijn, dan betreft het niet meer dan een ijkpunt en geen strikte norm, hetgeen de bestreden beslissing er wel van maakt.

[...] Teneinde te duiden dat dit kader *in casu* niet van toepassing kan worden verklaard, minstens niet als bindend norm, herhalen we dat de grenswaarden in de EU-beschikking 2003/33/EG werden bepaald via de toegestane aanrijking in het referentiepunt ten opzichte van de stortplaats, en dit op basis van een bakmodel ontwikkeld door Dr. destijds werkzaam bij het in Nederland. De toegestane aanrijking in het referentiepunt is immers identiek voor de beide stortplaatscategorieën.

De verschillen in toegestane uitloging van de afvalstoffen komen alleen tot stand door de andere opbouwwijze van de stortplaats, waardoor een andere weerstand tegen de verspreiding van de uitloging wordt gecreëerd.

Nu stellen dat de opbouwwijze van een stortplaats bindende normen oplevert die dan bepalen of materialen al dan niet vallen onder het begrip zoals gedefinieerd onder artikel 1.1.2. VLAREM II kan niet ernstig aanvaard worden.

[...] Het departement Omgeving, afdeling Handhaving onderschrijft trouwens zelf [...] dat er eigenlijk geen toetsingskader voorhanden is:

[...]

[...] Verzoekende partij herhaalt en onderschrijft hetgeen het departement zelf stelt (!), namelijk dat de regelgeving geen toetsingskader voorschrijft om de betreffende definitie te interpreteren.

Het toetsingskader ter aanvaarding van materialen op de verschillende stortplaatsen kan dan ook, bij gebrek aan een concreet kader geënt op artikel 1.1.2. VLAREM II, maximaal als een ijkingspunt/richtwaarde gebruikt worden teneinde de voorwaarden zoals opgelijst in deze definitie te controleren, en dus niet als een bindend kader.

In de bestreden beslissing kan trouwens geen motivering gevonden worden aangaande hetgeen het departement aangaf rond het ontbreken van een toetsingskader, noch waarom deze normen als bindend worden bestempeld laat staan een *in concreto* beoordeling van de normen en de impact daarvan gekoppeld aan de definitie.

[...] De relativiteit van deze in de bestreden beslissing als bindend gehanteerde normen blijkt ook uit het gegeven dat heden door dezelfde Vlaamse Regering over diezelfde stoffen regels worden opgemaakt.

Zo werd de Vlarema 9 op 7 juli 2023 in tweede lezing door de Vlaamse Regering goedgekeurd [...].

Daarbij werd bijvoorbeeld in artikel 24 voor het eerst een link gelegd tussen het gebruik als bouwstof en de sulfaatuitloging, zij het voorlopig nog met een richtwaarde als referentiepunt.

[...]

En verder in artikel 143:

[...]

Vlarema 9 gaat derhalve mogelijkheden creëren voor het gebruik van afvalstoffen als bouwstof op een disperse wijze, terwijl dezelfde afvalstoffen door dezelfde overheid mits aanwenden van het

toelatingskader voor categorie 3 stortplaatsen niet mogen opgeslaan worden in open lucht op een betonnen ondergrond.

Dit toont opnieuw aan dat de gehanteerde normen niet van toepassing zijn op de voorliggende vraag of het *in casu* al dan niet inerte materialen zijn, minstens dat deze maximaal als een indicatie kunnen gebruikt worden.

[...] Verkeerde interpretatie van voorgaand argument in de bestreden beslissing

[...] Zowel in de bestreden beslissing als in het advies van de afdeling Handhaving wordt de door verzoekende partij ontwikkelde argumentatie aangaande het gehanteerde toetsingskader foutief geïnterpreteerd.

De bestreden beslissing stelt:

‘Het argument dat de afvalstoffen aan de aanvaardingscriteria van categorie 2-stortplaatsen voor ongevaarlijke afvalstoffen moeten voldoen omdat de afvalstoffen op een betonnen ondergrond opgeslagen worden, is in deze irrelevant omdat afvalstoffen die terechtkomen op een categorie 2-stortplaats per definitie niet inert zijn. De beroepsindiener haalt in haar beroepsschrift aan dat door het feit dat de afvalstoffen op een betonnen vloer opgeslagen worden, de uitlogbare componenten (een bewijs van niet inertie) niet in de bodem terecht zouden kunnen komen. Uit de definitie van inerte afvalstoffen vloeit evenwel niet voort dat de opslagomstandigheden van een afvalstof bepalend zijn voor het al dan niet inerte karakter van een afvalstof.’

Het advies van de afdeling Handhaving [...] vatte deze argumentatie dan weer als volgt samen:

[...]

Dit is echter niet de grond van de argumentatie, zoals dit door verzoekende partij dan ook formeel werd geduid in het schrijven na kennisname van het advies van Afdeling Handhaving [...].

[...] Zoals reeds aangegeven, werden de Vlare-uitloogcriteria voor categorie 3-stortplaatsen en categorie 2-stortplaatsen, dewelke door de bestreden beslissing als bindend kader worden bestempeld, ontwikkeld in een technisch comité, dat de EU-beschikking 2003/33/EG begeleidde.

Het opzet van deze waarden bestond erin dat een categorie 2-stortplaats niet meer milieuschade mag veroorzaken dan een categorie 3-stortplaats. De maximale milieuschade die veroorzaakt mag worden, is dan ook dezelfde. Ook de stoffen op een categorie 2-stortplaats mogen niet meer uitlogen dan stoffen op een categorie 3-stortplaats. De verschillen in waardes hebben dan ook enkel te maken met de in deze studie weerhouden kwaliteit van het beschermingsniveau.

Gelet op dit opzet kan dit kader dan ook niet ernstig aangewend worden als bindend kader voor de bepaling of een materiaal al dan niet onder artikel 1.1.2 VLAREM II valt.

Deze definitie verwijst expliciet naar milieuschade. Er wordt namelijk een rechtstreeks verband gelegd tussen de uitloogbaarheid (oorzaak) en het in gevaar brengen van de kwaliteit van het oppervlaktewater en/of grondwater (gevolg - milieuschade).

Het hoofdpunt van de ontwikkelde argumentatie is dientengevolge niet dat de uitloogcriteria van een categorie 2-stortplaats dienen gebruikt te worden maar dat het begrip milieuschade moet prevaleren, hetgeen een

fundamenteel onderscheid is.

Men dient dan ook vast te stellen dat het kader niet gemaakt is voor het bepalen van het onderscheid tussen inerte en niet inerte stoffen en bijgevolg maximaal als indicatie kan gebruikt worden.

[...] Deze herhaalde verkeerde lezing maakt op zich reeds een motiveringsgebrek uit. [...]"

5. De verwerende partij antwoordt:

"[...] Of het sorteerzeefzand in kwestie al dan niet inert is, wordt door de Omgevingsinspectie onderzocht aan de hand van artikel 5.2.4.1.7, § 4 Vlare II. Dit artikel bepaalt de criteria voor de aanvaarding van afvalstoffen voor stortplaatsen voor inerte afvalstoffen (categorie 3-stortplaats).

Het artikel geeft weer wanneer afvalstoffen in overeenstemming zijn met de definitie van inerte afvalstoffen cfr. artikel 1.1.2. van Vlare II. Paragraaf 4 geeft hierbij grenswaarden weer die voor de respectievelijke afvalstoffen aanvaardbaar zijn om als inert te mogen worden beschouwd. In geval van twijfel schrijft artikel 5.2.4.1.7, § 3 VLAREM II voor dat er tests moeten worden uitgevoerd.

In weerwil van hetgeen verzoekende partij beweert, is het in hoofde van de Omgevingsinspectie geenszins foutief, dan wel onzorgvuldig geweest om deze criteria aan te wenden.

Immers, wanneer Vlare II uitdrukkelijk bepaalt wat als een 'inerte afvalstof' moet worden beschouwd, dan is dit toetsingskader logischerwijs ook dienend om te bepalen wat als 'niet inerte afvalstof' moet worden beschouwd. Van afvalstoffen die niet aan de in paragraaf 4 van voormeld artikel vermelde grenswaarden voldoen, mag dan ook worden aangenomen dat deze als niet inert mogen worden beschouwd.

Verzoekende partij ontkent niet dat de aanwezigheid van sulfaten, organische koolstof en oplosbare vaste stoffen in een afvalstof mee bepalen of een afvalstof al dan niet kwalificeert als een inerte afvalstof. Wel meent verzoekende partij dat rekening moet worden gehouden met de concrete schade die deze stoffen kunnen teweegbrengen voor het milieu. Meer bepaald zou de Omgevingsinspectie en, in navolging hiervan, de verwerende partij onvoldoende rekening hebben gehouden met het feit dat het sorteerzeefzand wordt opgeslagen op een betonnen vloer.

Verzoekende partij verliest evenwel uit het oog dat de opslagomstandigheden niet bepalend zijn voor het al dan niet inerte karakter van een afvalstof. Verzoekende partij kan er niet om heen dat wanneer zij niet inerte afvalstoffen wenst op te slaan op de kaai, zij dit dient op te nemen in haar vergunning. Dit is evenwel niet het geval.

Het is dan ook geenszins onredelijk dat voor het bepalen van het al dan niet inert karakter van de afvalstof beroep wordt gedaan op het objectief normkader van artikel 5.2.4.1.7, § 3 Vlare II.

[...] Dat de verwerende partij voornoemd kader als een 'bindende norm' beschouwt, is dan ook absoluut onjuist. Het kader is - in alle redelijkheid - een wetenschappelijk onderbouwd en nuttig instrument om het al dan niet

inert karakter van een afvalstof in te schatten.

Belangrijk hierbij is dat de verwerende partij vaststelt dat de grenswaarden van de sulfaat- en TDS-normen ruimschoots en significant overschreden zijn. Het is dus geenszins zo dat er in dit dossier een aanleiding bestaat om te twijfelen over het niet inert karakter van de afvalstof. Op basis van de significante overschrijdingen kan de verwerende partij met zekerheid stellen dat er sprake is van een niet inerte afvalstof.

Bovendien legt verzoekende partij geen enkel element voor op basis waarvan blijkt dat de samenstelling van het sorteerzeefzand wel degelijk op een inert karakter zou wijzen. Zij laat ook na om zelf een tegenanalyse uit te voeren.

In de gegeven omstandigheden blijkt dan ook niet dat de conclusie van de verwerende partij (volgend uit de analyseresultaten) incorrect zouden zijn. [...] Wel stelt verzoekende partij dat het aan de Omgevingsinspectie was om bijkomende/alternatieve proeven uit te voeren.

Verzoekende partij verliest hierbij uit het oog dat artikel 41 Milieuhandhavingsbesluit geen vereiste in deze zin stelt. De regelgeving schrijft geenszins voor dat een toezichthouder meerdere proeven moet uitvoeren alvorens tot een bepaalde conclusie te kunnen komen.

Wel integendeel, artikel 53 Milieuhandhavingsbesluit stelt dat een eventuele tegenanalyse moet worden bekostigd en uitgevoerd door de persoon tegen wie het resultaat van de monsterneming kan worden ingeroepen, zijnde verzoekende partij.

Het weze herhaald dat verzoekende partij geheel heeft nagelaten een tegenanalyse uit te voeren.

Gelet op de significante overschrijding van de grenswaarden, was er daarenboven geen enkele aanleiding of gegronde reden om een alternatieve analyse uit te voeren.

In de gegeven omstandigheden toont de verzoekende partij dan ook geenszins aan dat de Omgevingsinspectie dan wel verwerende partij onzorgvuldig zouden hebben gehandeld.

[...] Al deze redenen schragen de bestreden beslissing afdoende. De motivering van de beslissing is gestoeld op correcte feitelijke gegevens, die zorgvuldig werden beoordeeld en op grond waarvan in redelijkheid kan worden besloten tot de aanwezigheid van niet inerte afvalstoffen.

[...]

In weerwil van hetgeen verzoekende partij meent, heeft zij voldoende inzicht kunnen verkrijgen over waarom haar beroepsgrievens (met uitzondering van de uitvoeringstermijn) niet kunnen worden weerhouden.

Het milieumisdrijf staat voldoende vast in hoofde van verzoekende partij. De verwerende partij kon dan ook rechtmatig overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel.”

6. De verzoekende partij herhaalt in de memorie van wederantwoord dat de uitloogwaarden van Vlarem II voor categorie 2- en categorie 3- stortplaatsen erop gericht zijn om de maximale milieuschade voor de beide soorten stortplaatsen gelijk te stellen, zodat “het begrip milieuschade moet

prevaleren” en dit beoordelingskader “niet gemaakt is voor het bepalen van het onderscheid tussen inerte en niet inerte stoffen”. Voorts benadrukt zij dat de begripsomschrijving van artikel 1.1.2 van Vlarem II niet uitsluit dat steeds rekening moet worden gehouden met de toestand van de ondergrond, en dat de aanwezigheid van sulfaten, organische koolstoffen en oplosbare vaste stoffen op zich niet relevant is maar wel de mogelijke risico’s voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en/of grondwater. Tot slot herhaalt zij dat in de motivering van de bestreden beslissing niet wordt uitgelegd waarom de richtwaarden van artikel 5.2.4.1.7, § 4, van Vlarem II, die specifiek gelden voor stortplaatsen, ook als beoordelingskader kunnen dienen “in een geheel andere context”.

7. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat het toetsingskader van artikel 5.2.4.1.7, § 4, van Vlarem II slechts bindend is ten aanzien van stortplaatsen voor inerte afvalstoffen, dat de bestreden beslissing niet antwoordt op het beroepsargument dat in de definitie van artikel 1.1.2 van Vlarem II gewag wordt gemaakt van significante fysische, chemische of biologische veranderingen, het significant karakter van de totale uitloogbaarheid, het gehalte aan verontreinigende componenten én van de ecotoxiciteit van het percolaat, dat het feit dat een bepaalde afvalstof fysische of chemische veranderingen ondergaat dus niet volstaat opdat er sprake zou zijn van een niet inerte afvalstof en dat in dit geval de verwerende partij, met het oog op het respecten van het zorgvuldigheidsbeginsel, had moeten onderzoeken of “er daadwerkelijk vanuit deze afvalstoffen een dusdanige ecotoxiciteit kan uitgaan, zodat de kwaliteit van het ontvangende water in gevaar komt en er effectief milieuschade zou kunnen optreden”.

8. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat er wel degelijk sprake is van een significante uitloging van TDS (*Total Dissolved Solids* - in water oplosbare vaste stoffen) en dat uit de begripsomschrijving in artikel 1.1.2 van Vlarem II blijkt dat de totale uitloogbaarheid van het gehalte aan verontreinigde componenten een indicatie is voor het al dan niet inert karakter van de afvalstof. Tot slot merkt zij op dat niet de milieu-impact, maar wel de mate van uitloging doorslaggevend is voor de kwalificatie van de afvalstof.

Beoordeling

9. Artikel 5.2.1.7, § 1, van Vlarem II schrijft onder meer voor dat in inrichtingen waar afvalstoffen verwerkt worden deze stoffen niet buiten de daartoe bestemde behandelings- of opslagruimte mogen worden opgeslagen. Het middel bekritiseert in essentie dat er sprake is van een inbreuk op voormelde bepaling doordat er op het bedrijfsterrein een niet inerte afvalstof, namelijk sorteerzeefzand, wordt opgeslagen op plaatsen die daarvoor niet bestemd zijn volgens de geldende milieuvergunning. Immers, de betrokken afvalstof zou volgens de verzoekende partij gekwalificeerd moeten worden als een inerte afvalstof.

10. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de bestuurlijke overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Hoewel de formelemotiveringsplicht de bestuurlijke beroepsinstantie er niet toe verplicht uitdrukkelijk te antwoorden op alle door de beroepsindiener opgeworpen argumenten, moet uit haar beslissing wel kunnen worden opgemaakt dat de beroepsargumenten daadwerkelijk in de besluitvorming zijn betrokken. Hieruit volgt dat uit de bestreden beslissing impliciet of expliciet moet blijken dat de argumenten van de verzoekende partij in de besluitvorming

werden betrokken en moet hieruit minstens impliciet kunnen worden afgeleid waarom deze argumenten in het algemeen niet werden aanvaard.

11. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Het bestuur is onder meer verplicht om zorgvuldig tewerk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat het met kennis van zaken kan beslissen.

12. Artikel 1.1.2 van Vlarem II definieert het begrip ‘inerte afvalstoffen’ als “afvalstoffen die geen significante fysische, chemische of biologische veranderingen ondergaan. Inerte afvalstoffen lossen niet op, verbranden niet en vertonen ook geen andere fysische of chemische reacties, worden niet biologisch afgebroken en hebben geen zodanige negatieve effecten op andere stoffen waarmee zij in contact komen dat milieuverontreiniging of schade aan de volksgezondheid dreigt te ontstaan. De totale uitloogbaarheid en het gehalte aan verontreinigende componenten van de afvalstoffen, en de ecotoxiciteit van het percolaat mogen niet significant zijn en met name de kwaliteit van het oppervlaktewater en/of grondwater niet in gevaar brengen”.

13. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de argumenten van de verzoekende partij omtrent het inert karakter van het opgeslagen sorteerzeefzand niet is bijgetreden omdat:

- artikel 5.2.4.1.7, § 4, van Vlarem II, waarin de grenswaarden voor uitloging en het totaalgehalte van organische parameters worden vastgesteld van de afvalstoffen die aanvaard kunnen worden op stortplaatsen voor inerte afvalstoffen, wel degelijk als normkader kan worden gebruikt om te bepalen of een afvalstof al dan niet inert is;
- de stelling dat de afvalstof in kwestie aan de aanvaardingscriteria van categorie 2-stortplaatsen moet voldoen omdat ze opgeslagen wordt op een betonnen vloer, “irrelevant” is omdat “afvalstoffen die terechtkomen op een categorie 2-stortplaats

per definitie niet-inert zijn” en bovendien uit de definitie van inerte afvalstoffen niet voortvloeit dat de opslagomstandigheden van een afvalstof bepalend zijn voor het al dan niet inerte karakter ervan.

14. In zoverre het de verwerende partij “op het eerste gezicht redelijk en zorgvuldig” lijkt dat artikel 5.2.4.1.7, § 4, van Vlarem II rechtens kan worden gehanteerd als beoordelingskader om te bepalen of een afvalstof al dan niet inert is, wordt in de eerste plaats vastgesteld dat de regelgever in voormelde bepaling (uitloog)grenswaarden heeft vastgesteld voor het definitief opslaan van afvalstoffen op een stortplaats en niet voor de tijdelijke opslag ervan in een inrichting voor de verwerking van afvalstoffen. De toepassing van die grenswaarden per analogie is dus minder evident dan de verwerende partij “op het eerste gezicht” laat uitschijnen. De motivering van de bestreden beslissing bevat in ieder geval niet de minste uitleg waarom grenswaarden die specifiek ingesteld zijn voor inrichtingen waar afvalstoffen definitief verwijderd worden, tevens het gepaste toetsingskader vormen in geval de afvalstoffen in kwestie, in afwachting van hun nuttige toepassing, tijdelijk opslagen worden in inrichtingen voor de verwerking van afvalstoffen, te meer omdat voor die inrichtingen ook algemene en sectorale milieuvoorwaarden gelden om milieuverontreiniging te voorkomen of te beperken (zie o.a. de artikelen 4.1.6.1 en 5.2.2.4.2 van Vlarem II).

15. Uit de duidelijke tekst van artikel 1.1.2 van Vlarem II volgt bovendien dat niet alleen rekening moet worden gehouden met de totale uitloogbaarheid en het gehalte aan verontreinigende componenten van de afvalstoffen, maar ook met de significantie van de ecotoxiciteit van het percolaat. In de bestreden beslissing wordt dienaangaande niets vermeld, zodat door de verwerende partij niet wordt aangetoond dat zij met de vereiste zorgvuldigheid heeft onderzocht of door de opslag van de betrokken stoffen op het bedrijfsterrein van de verzoekende partij de kwaliteit van het oppervlaktewater en/of grondwater in gevaar wordt gebracht. In dit verband kan de verwerende partij niet volstaan met de vaststelling dat volgens artikel 1.1.2 van Vlarem II de opslagomstandigheden van een afvalstof niet bepalend zijn voor de kwalificatie ervan. Die vaststelling neemt immers niet weg dat zij overeenkomstig dezelfde begripsomschrijving ook

rekening diende te houden met de significantie van de ecotoxiciteit van het percolaat.

16. Derhalve wordt besloten dat de verwerende partij de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden.

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

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 30 mei 2023 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de Omgevingsinspectie van 7 februari 2023 houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

3. De verwerende 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 verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijf maart tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
	,	staatsraad,
bijgestaan door		
	,	griffier.

De griffier

De voorzitter