

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 27 januari 2026
in de zaak

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
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

Tussenskomende partij :

I
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 juni 2024, strekt tot de nietigverklaring van (1) het besluit van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) van 12 december 2023 tot verlening van een voorwaardelijke, tijdelijke grondstofverklaring voor 1 jaar vanaf 1 januari 2024 voor het gebruik van 80.000 ton Bekagrit als straalmiddel, en (2) het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en

Toerisme van 19 april 2024 dat het beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van OVAM van 12 december 2023 ongegrond verklaart, en die beslissing bevestigt.

Aanvullend vordert de verzoekende partij met een verzoekschrift van 30 december 2024 een schadevergoeding tot herstel.

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.

Met een verzoekschrift van 13 september 2024 heeft gevraagd om in het geding te mogen tussenkomen.

Auditeur heeft op 27 februari 2025 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 december 2025.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die *loco* advocaten
verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat
die *loco* advocaat verschijnt voor de verwerende
partij, en advocaat , die *loco* advocaat
verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur 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. Tussenkoms

3. heeft belang bij de uitkomst van het beroep. Bijgevolg moet het verzoek tot tussenkoms worden ingewilligd.

IV. Feiten

4.1. De verzoekende partij produceert “Bekagrit”, een slijpkorrel van ijzersilicaat die gebruikt wordt als straalmiddel om bv. roest of oude verflagen te verwijderen van verschillende materialen. Bekagrit wordt geproduceerd op basis van koperslakken afkomstig van de pyrometallurgische productie van koper.

4.2. Op grond van een zelfbeoordeling bedoeld in artikel 2.6.2 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 februari 2012 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: Vlarema) heeft de verzoekende partij beslist dat Bekagrit een grondstof is die voldoet aan de voorwaarden van artikel 36 van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: materialendecreet).

4.3. Naar aanleiding van een controle maant de toezichthoudende overheid de verzoekende partij op 7 juli 2022 aan om een grondstofverklaring aan te vragen voor het gebruik van koperslakken als straalmiddel.

4.4. De verzoekende partij dient op 30 november 2022 bij een aanvraag in tot het verkrijgen van een grondstofverklaring voor het gebruik van

een jaarlijkse hoeveelheid van 80.000 ton Bekagrit. verleent op 12 april 2023 aan de verzoekende partij een tijdelijke en voorwaardelijke grondstofverklaring, geldig tot 31 december 2023. De verzoekende partij stelt hiertegen een bestuurlijk beroep in. Met een beslissing van 19 januari 2024 verklaart de minister dat beroep ongegrond, en bevestigt zij de beslissing van 12 april 2023.

4.5. Inmiddels dient de verzoekende partij een nieuwe aanvraag in tot het verkrijgen van een grondstofverklaring voor het gebruik van een jaarlijkse hoeveelheid van 80.000 ton Bekagrit. Met een beslissing van 12 december 2023 verleent een tijdelijke en voorwaardelijke grondstofverklaring, geldig van 1 januari 2024 tot 31 december 2024.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

4.6. De verzoekende partij stelt op 10 januari 2024 bestuurlijk beroep in tegen de beslissing van 12 december 2023.

4.7. Op 26 februari 2024 meldt de verzoekende partij aan de toezichthoudende overheid dat zij de productie en vermarkting van Bekagrit opschort “[g]elet op het ongerechtvaardigd (streng) oordeel van de i.v.m. haar territoriale bevoegdheid”.

4.8. Op 19 april 2024 verklaart de minister het beroep ongegrond en bevestigt zij de beslissing van 12 december 2023. Dit is de tweede bestreden beslissing, die steunt op volgende overwegingen:

“Bij een eerste screening wordt vastgesteld dat het namens [de verzoekende partij] op 10 januari 2024 ingediende beroepschrift tegen de tijdelijke grondstofverklaring voor 2024 identiek is aan het beroepschrift dat werd ingediend tegen de vorige tijdelijke grondstofverklaring die afliep op 31 december 2023.

Zowel het voorwerp van de aangevraagde grondstofverklaring ‘het jaarlijks gebruik van 80.000 ton Bekagrit als straalmiddel’ als de beslissing van de dd. 12 december 2023 en het daaropvolgend beroepschrift van de aanvrager dd. 10 januari 2024 zijn gelijklopend aan de vorige procedure

inzake de tijdelijke grondstofverklaring van 2023. De [] baseert zich bij de beoordeling van de tweede identieke aanvraag van [de verzoekende partij] op dezelfde regelgeving en bouwt ook dezelfde redeneringen op om te concluderen dat de aanvrager onvoldoende maatregelen heeft voorzien om ongunstige effecten op het milieu en de menselijke gezondheid te voorkomen zodat opnieuw slechts een grondstofverklaring voor beperkte duur kon worden afgeleverd voor 2024.

De [] heeft in de nieuwe grondstofverklaring [...] met een tot 2024 beperkte duur nog een bijkomende voorwaarde opgelegd die luidt als volgt: 'In geval [de verzoekende partij] levert aan afnemers buiten het Vlaamse gewest, moeten bovenvermelde gebruiksvoorwaarden en voorwaarden voor afvoer eveneens opgenomen worden in de schriftelijke ondertekende overeenkomsten met de afnemers. Enkel mits schriftelijke goedkeuring van de bevoegde autoriteit van bestemming kan afgeweken worden van de gebruiksvoorwaarden of voorwaarden voor afvoer.'

Hierop reageert beroeper dat 'door voorwaarden te bepalen voor de afzet van Bekagrit buiten het Vlaamse gewest de [] haar wettelijke -territoriale-bevoegdheden te buiten gaat. Uit artikel 1 van het Materialendecreet volgt dat de bevoegdheden van de [] m.b.t. grondstofverklaringen afgeleverd op basis van dit Materialendecreet en het VLAREMA beperkt zijn tot het Vlaamse Gewest.'

De [] laat weten dat deze bijkomende voorwaarde uit voorzorg werd opgelegd. Als een buitenlandse gebruiker Bekagrit als een grondstof indeelt, dan is de bevoegde autoriteit in het buitenland mogelijk niet op de hoogte van de specifieke eigenschappen en risico's bij het gebruik van Bekagrit als straalmiddel. Om ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid te voorkomen, is het belangrijk om ook de afnemers in het buitenland te informeren over de verhoogde totaalconcentraties in Bekagrit, de noodzaak om de straalwerken in een volledig gesloten systeem uit te voeren, het gebruikt straalmiddel volledig op te vangen en af te voeren naar een verwerker vergund voor deze gevaarlijke afvalstof.

Het is duidelijk dat de [] hier louter het voorzorgsprincipe hanteert. Dit voorzorgsprincipe is reglementair verankerd in artikel 1.2.1 van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) en artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het milieubeleid van zowel de Vlaamse overheid als de Europese Unie streeft immers naar een hoog beschermingsniveau. Het berust dan ook onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Doordat aangegeven wordt dat er door de bevoegde autoriteit van bestemming kan afgeweken worden van de gebruiksvoorwaarden of voorwaarden voor afvoer is dan ook geen sprake van overschrijding van de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Aangezien het beroepsschrift voor het overige volledig gelijkaardig is aan het beroepsschrift van de vorige beroepsprocedure in 2023 kunnen dan ook de argumenten, redeneringen en conclusies worden hernomen zoals geformuleerd in de beslissing inzake de vorige beroepsprocedure wat luidt als volgt:

‘De beroepsgrief inzake de gevaarsindeling voor gebroken koperslakken en gebruikt Bekagrit

Als Bekagrit conform de grondstofverklaring wordt gebruikt, kan dit materiaal als een grondstof ingedeeld worden. Als de grondstofverklaring niet meer geldig zou zijn, of het materiaal niet volgens de voorwaarden van, de grondstofverklaring wordt gebruikt, wordt het afvalstatuut (en de toepasselijke EURAL code) opnieuw relevant.

Aangezien het straalgrit type Bekagrit op zich al gevaarlijk is, geldt 12 01 16. Door het stralen kunnen nog bijkomende verontreinigingen in het straalmiddel terechtkomen vb. lood- of chroom(VI)-houdende verf. Uit tabel 4.1 van het Tauw rapport blijkt dat gebruikt staalgrit een nog hogere concentratie lood bevat: Pb (6430 mg/kg) voor ongebruikt Bekagrit en Pb (18 500 mg/kg) voor gebruikt Bekagrit. De grenzen van onder andere 0,25% (H410, HP14, ecotoxiciteit) en 0,3% voor loodverbindingen (H360; HP10, vergiftig voor voorplanting) worden ruimschoots overschreden.*

Het beroep verwijst naar een rapport van Tauw, maar in dit rapport worden niet de rekenregels voor gevaarlijke afvalstoffen van toepassing in het Vlaamse gewest gehanteerd.

De verwijzing naar de indeling van koperslakken volgens EVOA (Verordening (EU) 1013/2006 (EVOA) doet hier dan ook geen afbreuk aan. Zoals hierboven vermeld, wordt de indeling van afvalstoffen als gevaarlijk of niet gevaarlijk door de EURAL bepaald. EVOA regelt de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen, maar bepaalt niet de indeling van afvalstoffen als gevaarlijk of niet gevaarlijk.

Het is volgens VLAREMA onder bepaalde voorwaarden weliswaar toegelaten om voor de gevaarindeling van afvalstoffen niet de EURAL rekenregels te gebruiken, maar toxiciteitstesten uit te voeren op de afvalstof. De beroeper verwijst hiertoe naar het Reach registratie dossier dat enkele toxicokinetiek studies bevat waarin de biobeschikbaarheid van een aantal metalen aanwezig in het materiaal -waaronder ook lood- onderzocht worden. Hieruit wordt door de beroeper geconcludeerd dat het materiaal geen gevaar eigenschappen heeft.

Dit gaat in tegen een geharmoniseerde indeling in het kader van de CLP wetgeving. Een dergelijke geharmoniseerde indeling heeft steeds voorrang op testresultaten, wat ook werd bevestigd door de Belgische Reach Helpdesk (DG Leefmilieu).

De indeling zoals afgeleid in het Reach registratiedossier is bijgevolg niet correct zodat het materiaal wel degelijk als gevaarlijk dient ingedeeld te worden.

Wanneer ongebruikt Bekagrit ingedeeld wordt volgens de EURAL rekenregels, zijn de grenswaarden voor onder andere ‘vergiftigd voor de voortplanting’ ruimschoots overschreden.

Het gebruik van biobeschikbaarheidstesten is niet toegelaten voor de hier geldende gevaar categorieën. De door de aanvrager aangeleverde biobeschikbaarheidsinformatie is bovendien bekomen door testen die niet kunnen aantonen dat Bekagrit niet als gevaarlijk ingedeeld moet worden.

Het is onder CLP verboden om een geharmoniseerde indeling te weerleggen op basis van toxiciteitstesten. Toxiciteitstesten mogen volgens Vlarema, bijlage 2.1 enkel gebruikt worden voor de gevaarsindeling van afval indien

ze ook onder CLP toegelaten zijn. De enige toegelaten manier om de gevaarsindeling van Bekagrit in de afvalfase te bepalen is bijgevolg door het gebruik van de EURL rekenregels.

Er kan bijgevolg niet anders worden geconcludeerd dat zowel op basis van Vlarema als op basis van de CLP wetgeving, Bekagrit als gevaarlijk ingedeeld dient te worden. De testen waarnaar de aanvrager verwijst hebben wettelijk gezien geen geldige basis en zijn wetenschappelijk gezien niet adequaat.

Gebruikt Bekagrit bevat nog bijkomende onzuiverheden afkomstig van het bestraalde oppervlak, en moet bijgevolg ook als gevaarlijk ingedeeld worden.

De overige beroepsgriev

Door de beroeper wordt geargumenteed dat de professionele gebruikers ervan het Bekagrit gebruiken/afvoeren op een manier die veilig is voor zowel het leefmilieu als de mens (m.i.v. de werknemers).

In het aanvraagdossier werden onvoldoende maatregelen voorgesteld om ongunstige effecten op het milieu en de menselijke gezondheid te voorkomen ten gevolge van, zowel het gebruik van Bekagrit (stralen), het voorkomen dat Bekagrit achterblijft op de bodem of in de omgeving en het verstrekken van duidelijke instructies aan de gebruikers. Het materiaal is qua samenstelling niet vergelijkbaar met (primaire) straalmiddelen en houdt zo een risico in op ongunstige effecten op het milieu en de menselijke gezondheid.

Het gegeven dat de uitvoerder van werken met Bekagrit moet voldoen aan VLAREM II hoofdstuk 6.12 en VLAREM II Bijlage 6.12 (voor straalwerken in open lucht), wordt in dit verband aangehaald door de beroeper. Hierin wordt bepaald dat de locatie waar de straalwerken worden uitgevoerd, moet afgeschermd zijn zodat stofverspreiding naar de omgeving wordt voorkomen. Een afscherming van de bodem wordt echter niet vermeld, en er wordt ook niet bepaald dat het gebruikt straalmiddel moet worden verzameld (geen stofafzuiging blijkt vereist - het betrokken artikel is ook niet van toepassing bij werken minder dan een dag durend).

Gelet op het bovenvermelde is duidelijk dat de voorgestelde maatregelen niet volstaan om nadelige effecten op het milieu te voorkomen.

Aangezien VLAREM hiervoor geen specifieke maatregelen voorziet, dient de te worden bijgetreden in haar vaststelling dat de voorgestelde maatregelen niet volstaan om te garanderen dat gebruikt straalmiddel niet achterblijft op de bodem.

Verder werd nagegaan wat de aanpak is inzake de afvoer van het gebruikt straalmiddel naar een vergunde verwerker.

De beroeper heeft in dit verband aan de medegedeeld dat het de mogelijkheid aanbiedt om het gebruikte straalmiddel op te halen in samenwerking met Bioterra, maar stelt dat de gebruiker van het straalmiddel verantwoordelijk is voor de afvoer. Er is echter vastgesteld dat Bioterra niet over de nodige omgevingsvergunning beschikt om afgewerkt straalmiddel type Bekagrit (gevaarlijke afvalstof) te verwerken. Ook beschikt Bioterra niet over een geldige grondstofverklaring om gereinigd straalmiddel type Bekagrit als bouwstof te gebruiken. Gebruikt Bekagrit kan, gelet op de hoge toaalconcentraties zware metalen, niet tezamen met andere types afgewerkte straalmiddelen, of zandige afvalstromen verwerkt worden. Een afzonderlijke

en specifieke behandeling als gevaarlijke afvalstof is noodzakelijk.

Voor het mogelijk verder gebruik van gereinigd afgewerkt Bekagrit moeten specifieke grondstofverklaringen aangevraagd worden. Deze grondstofverklaringen zouden momenteel echter niet afgeleverd zijn. Gelet op de samenstelling van Bekagrit houdt een niet correcte verwerking van gebruikt Bekagrit een risico in op ongunstige milieueffecten, zoals verontreiniging van de bodem met zware metalen.

Uit het in dit kader door de gevraagde VITO-advies bleek dat de maatregelen voorgesteld door [de verzoekende partij] onvoldoende bescherming geven en dat bijkomende maatregelen nodig zijn.

Aangezien in de aanvraag onvoldoende mitigerende maatregelen worden voorgesteld om een milieuverantwoord gebruik te garanderen, heeft de OVAM dan ook terecht gebruiksvoorwaarden opgelegd op pagina 5 (punt 3°) van de grondstofverklaring. Eveneens verplicht de grondstofverklaring om deze voorwaarden op te nemen in schriftelijke en ondertekende overeenkomsten met de gebruikers, om te verzekeren dat de gebruikers op de hoogte gebracht worden van de gebruiksvoorwaarden die zij moeten naleven.

Aangezien de aanvraag van de grondstofverklaring ingediend door [de verzoekende partij] onvoldoende maatregelen bevatte om ongunstige effecten op het milieu en de menselijke gezondheid te voorkomen ten gevolge van, zowel het gebruik van Bekagrit (stralen), het voorkomen dat Bekagrit achterblijft op de bodem of in de omgeving, en op deze punten onvoldoende duidelijke instructies aan de gebruikers bevatte, is de grondstofverklaring dan ook terecht voor beperkte duur afgeleverd.”

V. Ontvankelijkheid ten aanzien van de eerste bestreden beslissing

5. Met de eerste bestreden beslissing verleent een grondstofverklaring in de zin van de artikelen 3, § 1, 14°, en 40 van het materialendecreet en afdeling 2.4 van Vlarema. Tegen de beslissingen van over het afleveren van een grondstofverklaring kan overeenkomstig artikel 40, tweede lid, van het materialendecreet en artikel 2.4.2.4 Vlarema beroep worden ingediend bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu. Het gaat om een georganiseerd bestuurlijk beroep dat uitsluit dat de beslissing rechtstreeks kan worden aangevochten met een jurisdictioneel beroep bij de Raad van State.

Het beroep tegen de eerste bestreden beslissing is bijgevolg niet ontvankelijk. De tweede bestreden beslissing wordt hierna aangeduid als “het bestreden besluit”.

VI. Ontvankelijkheid ten aanzien van het bestreden besluit

Standpunt van de partijen

6. Met betrekking tot het belang bij haar beroep tot nietigverklaring zet de verzoekende partij in het verzoekschrift tot nietigverklaring het volgende uiteen:

“De verzoekende partij beschikt over een evident belang bij dit verzoekschrift tot nietigverklaring.

[...] De verzoekende partij heeft Bekagrit jarenlang als ongevaarlijk product (staalgritmiddel) kunnen vermarkten in het Vlaamse Gewest en daarbuiten. Omdat er voor Bekagrit geen Europese, noch specifieke criteria bestaan, laten de geldende VLAREMA-regels [de verzoekende partij] immers toe om Bekagrit als ongevaarlijk product af te zetten op basis van een zelfbeoordelingsdossier waarin zij aantoonst dat Bekagrit voldoet aan de voorwaarden uit artikel 36 van het Materialendecreet^[...].

De regelgeving vereist niet dat [de verzoekende partij] hiervoor over een grondstofverklaring beschikt.

[...] Het is pas n.a.v. de aanmaning van de Afdeling Handhaving van 15 september 2022 [...] dat de verzoekende partij overgegaan is tot de aanvraag van een grondstofverklaring voor Bekagrit bij de , eerst op 30 november 2022 en vervolgens een tweede maal op 5 juli 2023.

Met haar aanmaning maakte de Afdeling Handhaving bijgevolg toepassing van artikel 2.6.5, eerste lid VLAREMA, dat bepaalt:

‘Bij twijfel kan een grondstofverklaring worden aangevraagd bij de . Het aanvragen van een grondstofverklaring kan geëist worden door de of de toezichthoudende overheid.’

[...] De tweede aanvraag van 5 juli 2023 resulteerde uiteindelijk in de bestreden besluiten, nl. de tweede tijdelijke en voorwaardelijke grondstofverklaring van 12 december 2023 [...] en het ministerieel besluit van 19 april 2024 dat deze grondstofverklaring bevestigt [...].

[...] Het is duidelijk dat deze bestreden besluiten negatieve gevolgen met zich brengen voor de verzoekende partij.

[...] In deze besluiten wordt ongebruikt Bekagrit als gevaarlijk gekwalificeerd. Ook gebruikt Bekagrit is volgens de bestreden besluiten dus per definitie gevaarlijk afval, ongeacht het gebruik ervan. Dit heeft tot gevolg dat het gebruikte Bekagrit naar een erkend verwerker voor gevaarlijk afval moet worden afgevoerd.

Deze kwalificatie als gevaarlijk maakt het voor [de verzoekende partij] onmogelijk om Bekagrit op dezelfde wijze als voorheen te vermarkten aan haar klanten.

In de eerste plaats krijgt Bekagrit hierdoor een negatieve connotatie, waardoor er minder vraag naar is en klanten weinig bereid zijn om dezelfde prijs als voordien te betalen.

De verwerkingskost voor gevaarlijk afval is daarnaast zeer hoog, waardoor

[de verzoekende partij] het Bekagrit niet meer aan dezelfde prijzen als voorheen kan verkopen en enkel kan verkopen mits substantiële verlaging van haar prijzen.

[...] Ingevolge de bestreden besluiten kan [de verzoekende partij] Bekagrit zowel in het Vlaamse Gewest, als buiten Vlaanderen enkel vermarkten onder zeer strikte voorwaarden. [De verzoekende partij] mag Bekagrit enkel leveren aan professionele gebruikers, na ondertekening van een schriftelijke overeenkomst met elke gebruiker, die allerhande gebruiksvoorwaarden en voorwaarden voor de afvoer van gebruikt Bekagrit bevat [...]. Een van deze voorwaarden luidt bv. als volgt:

‘Gebruikt Bekagrit (koperslakken) is een gevaarlijke afvalstof die wordt ingedeeld met EURAL code 12 01 16*, en moet afgevoerd worden naar een inrichting die vergund is voor de verwerking van deze gevaarlijke afvalstof. Gebruikt Bekagrit kan enkel als bouwstof gebruikt worden (na fysisch-chemische reiniging) mits geldige grondstofverklaring.’

Ook deze strikte voorwaarden maken het voor [de verzoekende partij] quasi onmogelijk om Bekagrit te vermarkten.

In de eerste plaats maken deze voorwaarden een verstrenging uit van de eerdere tijdelijke grondstofverklaring van 12 april 2024. Waar Vlaamse klanten voorheen nog bereid waren om Bekagrit geleverd te krijgen onder de voorwaarden van de eerste tijdelijke grondstofverklaring, haakten ook verschillende van deze klanten af.

In de tweede plaats gelden deze strikte voorwaarden ook voor de vermarkting van Bekagrit buiten het Vlaamse Gewest. De verzoekende partij kan haar cliënteel buiten Vlaanderen evident niet bereid vinden om:

- De door een Vlaamse administratieve overheid (de verplichte schriftelijke overeenkomst met een hele resem aan strikte voorwaarden te ondertekenen.
- Zich te conformeren aan door een Vlaamse administratieve overheid bepaalde -strengere- gebruiksvoorwaarden en voorwaarden voor afvoer, terwijl hun geldende nationale regelgeving dergelijke verregaande verplichtingen niet bevat.
- Een schriftelijke goedkeuring te vragen van hun bevoegde nationale autoriteit om te mogen afwijken van door een Vlaamse administratieve overheid bepaalde -strengere- gebruiksvoorwaarden en voorwaarden voor afvoer.

Door de bestreden besluiten is de afzet van Bekagrit buiten Vlaanderen volledig geblokkeerd.

[...] Omdat verdere vermarkting van Bekagrit dus onmogelijk bleek, was [de verzoekende partij] genoodzaakt om, na het verstrijken van de overgangsperiode van 2 maanden uit het eerste bestreden besluit, de productie en vermarkting van Bekagrit volledig op te schorten.

Aangezien het tweede bestreden besluit het eerste bevestigt, houdt deze opschorting tot op de dag van vandaag aan.

[...] Het staat bijgevolg buiten kijf dat de bestreden besluiten verregaande negatieve gevolgen hebben voor [de verzoekende partij]:

- Klantenverlies en mogelijke schadeclaims, omdat [de verzoekende partij] haar leveringscontracten niet kan

- continueren;
- Inkomensverlies, omdat de verkoop van Bekagrit onmogelijk is geworden. Jaarlijks haalt het bedrijf meer dan 8.000.000,00 EUR aan inkomsten uit de verkoop van Bekagrit, wat 62% van de totale omzet van het bedrijf is;
- Reputatieschade.

Tot slot kan het niet redelijkerwijze betwist worden dat de vernietiging van de bestreden besluiten positieve gevolgen zou hebben voor [de verzoekende partij].

In dat geval zou de verzoekende partij de productie en vermarkting van Bekagrit immers terug kunnen opstarten op basis van haar zelfbeoordelingsdossier. Dit zelfbeoordelingsdossier laat [de verzoekende partij] toe om Bekagrit, zonder strikte voorwaarden, te vermarkten als ongevaarlijk product, dit zowel in Vlaanderen, als buiten Vlaanderen.

De vernietiging van de bestreden besluiten zal de verzoekende partij dus ontegensprekelijk voordelen verschaffen.”

7. De verwerende partij en de tussenkomende partij betwisten het belang van de verzoekende partij. Zij wijzen erop dat de verzoekende partij enkel een middel formuleert met betrekking tot de voorwaarde in verband met het opnemen van gebruiksvoorwaarden en voorwaarden voor afvoer in de overeenkomsten met afnemers buiten het Vlaamse Gewest. De kwalificatie van Bekagrit als gevaarlijk en de voorwaarden die in het algemeen worden opgelegd, worden door de verzoekende partij niet betwist. Het door de verzoekende partij aangevoerde nadeel wordt echter gekoppeld aan de kwalificatie als gevaarlijk en aan de voorwaarden die algemeen worden opgelegd, die de vermarkting van Bekagrit onmogelijk zouden maken. Een eventueel gegrond middel over het territorialiteitsbeginsel zal hieraan volgens de verwerende partij en de tussenkomende partij niet kunnen remediëren, zodat het belang bij het vernietigingsberoep niet aanwezig is.

De verwerende partij en de tussenkomende partij zetten vervolgens uiteen dat de verzoekende partij in geval van vernietiging wordt teruggeplaatst in de situatie waarin zij zich bevond vóór het afleveren van de grondstofverklaring, en dus in een situatie waarin zij wordt aangemaand om een grondstofverklaring aan te vragen. Bij de beoordeling van die aanvraag zal Bekagrit opnieuw als gevaarlijk moeten kwalificeren en aan de grondstofverklaring zullen dezelfde algemene voorwaarden moeten worden

gekoppeld, nu die door de Raad van State ongemoeid zullen zijn gelaten. Bij gebreke aan de voorwaarde in verband met de toepassing en vermarkting buiten het Vlaamse Gewest zal de grondstofverklaring niet gelden, en zal Bekagrit een afvalstof zijn en bijgevolg niet als een grondstof buiten het Vlaamse Gewest kunnen worden gebracht. De verwerende partij en de tussenkomende partij wijzen erop dat de voorwaarde waartegen de verzoekende partij zich verzet, net de mogelijkheid biedt om Bekagrit wel als grondstof buiten het Vlaamse Gewest te brengen, met dien verstande dat de autoriteiten buiten het Vlaamse Gewest kunnen afwijken van de door opgelegde voorwaarden.

Ten slotte voert de verwerende partij aan dat de grondstofverklaring slechts een beperkte duur heeft tot 31 december 2024 zodat het belang van de verzoekende partij na die datum niet meer actueel is. Volgens de tussenkomende partij heeft het beroep tot vernietiging vanaf die datum geen voorwerp meer.

8. In de memorie van wederantwoord laat de verzoekende partij gelden dat de door haar bekritiseerde voorwaarde betreffende de werking buiten het Vlaamse Gewest precies werd opgelegd ten gevolge van de kwalificatie van Bekagrit als gevaarlijk. Zij benadrukt dat zij de vernietiging vraagt van het gehele bestreden besluit, dat één en ondeelbaar is. De gegrondheid van een middel dat gericht wordt tegen bepaalde onderdelen van een besluit, leidt tot de nietigverklaring van het gehele besluit. Die gehele vernietiging van het bestreden besluit zal volgens de verzoekende partij remediëren aan de door haar opgeworpen nadelen met betrekking tot de kwalificatie van Bekagrit als gevaarlijk, en het bestaan van strikte voorwaarden op zich.

De verzoekende partij voert verder aan dat het haar evident tot voordeel strekt als de kwalificatie van Bekagrit als gevaarlijk wegvalt, en dat hetzelfde geldt voor de strikte voorwaarden op zichzelf en de voorwaarde met betrekking tot de afzet van Bekagrit buiten het Vlaamse Gewest. De vernietiging zou de verzoekende partij in ieder geval een kans bieden op een minder strenge grondstofverklaring, zowel voor wat betreft de kwalificatie als gevaarlijk als de

gebruiksvoorwaarden.

Ook wat de vermarkting buiten het Vlaamse Gewest betreft, zullen er volgens de verzoekende partij voordelen zijn, zelfs bij een gedeeltelijke nietigverklaring beperkt tot de betreffende voorwaarde. In dat geval zou de verzoekende partij zich immers in dezelfde situatie bevinden als onder de eerste tijdelijke grondstofverklaring van 12 april 2023 en zou zij Bekagrit als grondstof kunnen vermarkten buiten het Vlaamse Gewest. Voor de bewering dat Bekagrit, bij een grondstofverklaring beperkt tot het Vlaamse Gewest, buiten het Vlaamse Gewest plots een afvalstof zijn, ook al wordt de regelgeving van het betrokken land of gewest gerespecteerd, zou iedere juridische grondslag ontbreken.

In zoverre aangevoerd wordt dat de verzoekende partij niet langer beschikt over een actueel belang, wijst de verzoekende partij erop dat zij een verzoek tot schadevergoeding tot herstel heeft ingediend, zodat de Raad van State het middel tot nietigverklaring minstens in het kader daarvan zal moeten onderzoeken.

9. In de laatste memorie wijst de verzoekende partij erop dat de regel dat materiaal dat het voorwerp uitmaakt van een zelfbeoordeling, in afwachting van het verkrijgen van de grondstofverklaring, als afval wordt beschouwd, maar recent werd ingevoegd in artikel 2.6.5, tweede lid, Vlarema, en dat voorheen bij een nietigverklaring wel degelijk kon worden teruggevallen op het zelfbeoordelingsdossier. In elk geval kan volgens de verzoekende partij redelijkerwijze niet betwist worden dat zij bij nietigverklaring kans maakt op een voor haar gunstigere/minder strenge grondstofverklaring. Indien de Raad van State zou overgaan tot vernietiging op grond van het aangevoerde middel, zou dit betekenen dat de Raad bevestigt dat de voorwaarde over de afzet buiten het Vlaamse Gewest in strijd is met de territoriale bevoegdheidsregels en/of beginselen van behoorlijk bestuur schendt. Wanneer de verzoekende partij na dergelijke nietigverklaring opnieuw een grondstofverklaring aanvraagt, maakt zij evident kans op een gunstigere, minder strenge grondstofverklaring. In die hypothese zal het bestuur immers voormelde voorwaarde niet zomaar kunnen koppelen aan een

nieuwe grondstofverklaring. Er zou aldus volgens de verzoekende partij een kans bestaan dat de verzoekende partij een grondstofverklaring verkrijgt waarbij de geïmporteerde voorwaarde volledig geschrapt wordt, zodat zij Bekagrit zonder de bijkomende verplichtingen uit de geïmporteerde voorwaarde, als grondstof/product zal kunnen leveren aan afnemers buiten het Vlaamse Gewest. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat het bestuur de voorwaarde in die zin aanpast dat geen schriftelijke goedkeuring meer vereist is van de bevoegde autoriteit, maar dat deze goedkeuring ook impliciet kan volgen uit de regelgeving of het beleid van het land of gewest van bestemming.

10. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie vast dat de verzoekende partij niet tegenspreekt dat artikel 2.6.5, tweede lid, Vlarema bij een eventuele nietigverklaring van toepassing is zodat Bekagrit op dat ogenblik als afval zal worden beschouwd. De nietigverklaring zal er dus niet toe kunnen leiden dat Bekagrit als straalmiddel kan worden toegepast en vermarkt. De enige situatie waarin de verzoekende partij zich zal bevinden, is deze waarin een nieuwe grondstofverklaring moet worden aangevraagd, na aanmaning daartoe door de toezichthoudende overheid. Nu noch de kwalificatie van Bekagrit als gevaarlijk, noch de overige voorwaarden van het bestreden besluit worden aangevochten, valt volgens de verwerende partij niet te begrijpen hoe de verzoekende partij een kans zou kunnen maken op een gunstigere of minder strenge grondstofverklaring. Indien de bekritiseerde voorwaarde strijdig wordt geacht met de territoriale bevoegdheidsregels en/of beginselen van behoorlijk bestuur, zal die voorwaarde in een nieuwe grondstofverklaring niet kunnen worden opgelegd, en zal Bekagrit voor de toepassing en vermarkting buiten het Vlaamse Gewest een afvalstof zijn. Met een minder strengere voorwaarde waarin wordt verwezen naar de in het buitenland geldende regelgeving of beleid, wordt de buitenlandse autoriteit niet verwittigd van de risico's van Bekagrit, en rijst bovendien de vraag wat er gebeurt wanneer er geen regelgeving of beleid zou bestaan.

Beoordeling

11. Het beroep tot nietigverklaring kan op grond van artikel 19 RvS-wet slechts op ontvankelijke wijze worden ingesteld door een partij die doet blijken van een benadeling of van een belang. Deze vereiste betekent dat de bestreden handeling nadelig moet zijn voor de verzoekende partij, en dat de gevorderde vernietiging aan dat nadeel kan verhelpen.

12. Met het bestreden besluit verleent de verwerende partij in graad van bestuurlijk beroep een tijdelijke en voorwaardelijke grondstofverklaring. In geval van vernietiging van het bestreden besluit, dient de verwerende partij zich opnieuw uit te spreken over het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van de tussenkomende partij van 12 december 2023.

De verzoekende partij kan dan ook niet gevolgd worden in zoverre zij in het verzoekschrift tot nietigverklaring voorhoudt dat zij in geval van vernietiging zou terugvallen op de situatie waarin Bekagrit op grond van een zelfbeoordeling beschouwd wordt als een grondstof die zij onbelemmerd mag vermarkten. Ook kan zij niet gevolgd worden in zoverre zij in de memorie van wederantwoord voorhoudt dat zij in geval van vernietiging zou terugvallen op de grondstofverklaring van 12 april 2023 en Bekagrit bijgevolg als grondstof zou kunnen vermarkten buiten het Vlaamse Gewest. De grondstofverklaring van 12 april 2023 (die vervangen is door de beslissing die na bestuurlijk beroep werd genomen op 19 januari 2024) is immers in de tijd beperkt tot 31 december 2023 en kan dan ook onmogelijk dienen als grondstofverklaring voor het gebruik van Bekagrit in de periode vanaf 1 januari 2024.

13. Anders dan de verwerende en de tussenkomende partij dit zien, is de situatie waarin de verzoekende partij zich na de vernietiging bevindt, evenmin een situatie waarin zij een nieuwe grondstofverklaring moet aanvragen na aanmaning daartoe door de toezichthoudende overheid, en waarbij Bekagrit in afwachting van een grondstofverklaring beschouwd wordt als afvalstof op grond van artikel 2.6.5, tweede lid, Vlarema. Na de vernietiging van het bestreden besluit

beschikt de verzoekende partij immers over de grondstofverklaring van de tussenkomende partij van 12 december 2023, verkregen nadat de verzoekende partij daartoe een aanvraag heeft ingediend op 5 juli 2023.

De verzoekende partij bestrijdt die grondstofverklaring met een bestuurlijk beroep omwille van de erin opgenomen voorwaarden die het volgens de verzoekende partij onmogelijk maken om Bekagrit nog te vermarkten. De vernietiging van het bestreden besluit verplicht de verwerende partij om zich opnieuw over dat bestuurlijk beroep uit te spreken, wat kan leiden tot een grondstofverklaring die voor de verzoekende partij minder (strengere) voorwaarden bevat. De verzoekende partij maakt aan de hand van de door haar voorgelegde gegevens voldoende aannemelijk dat de strenge voorwaarden die door het bestreden besluit worden opgelegd, de vermarkting van Bekagrit ernstig bemoeilijken, en mogelijks zelfs praktisch en economisch onmogelijk maken. Deze vaststellingen volstaan opdat de verzoekende partij zou getuigen van het vereiste belang bij de vernietiging van het bestreden besluit.

14. De omstandigheid dat de verzoekende partij geen annulatiemiddelen ontwikkelt tegen de kwalificatie van Bekagrit als ‘gevaarlijk’ of tegen andere voorwaarden dan deze met betrekking tot de afzet buiten het Vlaamse Gewest, ontnemt de verzoekende partij niet het belang bij het vernietigingsberoep. Het is weliswaar onwaarschijnlijk dat de verwerende partij, na een vernietiging op basis van het aangevoerde middel, in de nieuw te nemen beslissing over het bestuurlijk beroep zou terugkomen op de kwalificatie als gevaarlijk en/of de andere voorwaarden dan deze met betrekking tot de afzet buiten het Vlaamse Gewest, doch dit valt principieel niet uit te sluiten. Na vernietiging van het bestreden besluit zal de verwerende partij ertoe gehouden zijn het bestuurlijk beroep opnieuw volledig te onderzoeken en zij is daarbij niet gebonden door de beoordelingen die zij maakte in het vernietigde besluit en die niet voor de Raad van State werden bekritiseerd. Het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest strekt zich slechts uit tot de motieven die tot de vernietiging hebben geleid, en laten aan het bestuur dat een nieuwe beslissing moet nemen over een bestuurlijk beroep de vrijheid om anders dan voorheen te oordelen over de

elementen waarover de Raad van State zich niet heeft uitgesproken in het vernietigingsarrest.

15. De omstandigheid dat het bestreden besluit slechts een grondstofverklaring verleent voor een periode die op 31 december 2024 is afgelopen, en dat ook de met het bestuurlijk beroep bestreden grondstofverklaring van 12 december 2023 slechts tot die datum geldt, leidt niet ertoe dat het belang van de verzoekende partij niet langer actueel is. Evenmin heeft het vernietigingsberoep hierdoor geen voorwerp meer.

Een grondstofverklaring moet niet in de tijd beperkt worden, en de verzoekende partij heeft in haar aanvraag van 5 juli 2023 evenmin gevraagd om de grondstofverklaring in de tijd te beperken, zodat het niet uitgesloten is dat de verwerende partij bij het nemen van een nieuwe beslissing een grondstofverklaring verleent die niet beperkt is in de tijd, zelfs wanneer de verzoekende partij in dat verband geen beroepsgrievens heeft laten gelden. Bij het behandelen van een bestuurlijk beroep dient de beroepsinstantie immers de aanvraag volledig te onderzoeken, zowel ten aanzien van de legaliteit als ten aanzien van de opportuniteit ervan.

16. De exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan belang wordt verworpen.

VII. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Standpunt van de partijen

17. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 1 van het materialendecreet, van artikel 10.3.3, § 1 en § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), en van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Het bestreden besluit miskent volgens de verzoekende partij deze bepalingen en beginselen door volgende voorwaarde te koppelen aan de grondstofverklaring:

“In geval [de verzoekende partij] Bekagrit levert aan afnemers buiten het Vlaamse Gewest, moeten bovenvermelde gebruiksvoorwaarden en voorwaarden voor afvoer eveneens opgenomen worden in de schriftelijke ondertekende overeenkomsten met de afnemers. Enkel mits schriftelijke goedkeuring van de bevoegde autoriteit van bestemming kan afgeweken worden van de gebruiksvoorwaarden of voorwaarden voor afvoer.”

en door in antwoord op de beroepsgrievens te stellen dat met deze bijkomende voorwaarde louter het voorzorgsbeginsel wordt gehanteerd, en er geen sprake is van een overschrijding van de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest omdat de bevoegde autoriteit van bestemming kan afwijken van de gebruiksvoorwaarden of voorwaarden voor afvoer.

De verzoekende partij zet uiteen dat uit artikel 1 van het materialendecreet volgt dat de bevoegdheden die het bestuur uitoefent op grond van dit decreet territoriaal beperkt zijn tot het Vlaamse Gewest, zodat in een grondstofverklaring geen voorwaarden kunnen worden opgelegd voor de toepassing van de grondstof buiten het Vlaamse Gewest. Uit de aangehaalde beginselen van behoorlijk bestuur volgt volgens de verzoekende partij dat van een bestuur mag worden verwacht dat hij zijn wettige bevoegdheid respecteert. Dit geldt hier des te meer nu voorheen, op 23 mei 2023, expliciet bevestigde dat haar bevoegdheid territoriaal beperkt is tot het Vlaamse Gewest. Door hierop terug te komen, schendt het bestreden besluit het vertrouwensbeginsel.

Volgens de verzoekende partij vormt artikel 1.2.1, § 2, DABM, dat naar het voorzorgsbeginsel verwijst, slechts een richtsnoer voor het milieubeleid, maar bevat het geen concrete op een individuele aanvraag toepasselijke verplichtingen, verbodsbepalingen of beoordelingsgronden. Het voorzorgsbeginsel zou in ieder geval nooit kunnen ingeroepen worden om af te wijken van een dwingende bevoegdheidsverdeling. Voor het standpunt dat de bekritiseerde voorwaarde kan worden opgelegd op grond van het voorzorgsbeginsel, bestaat volgens de verzoekende partij dan ook geen wettige

grondslag. De verwerende partij zou zich al te gemakkelijk baseren op het voorzorgsbeginsel en aldus niet getuigen van een redelijke, zorgvuldige en afdoende gemotiveerde beoordeling.

Ook het motief dat de bevoegde autoriteit van bestemming kan afwijken van de in het Vlaamse Gewest opgelegde voorwaarden, is volgens de verzoekende partij niet pertinent en berust op een verkeerde interpretatie van de door opgelegde voorwaarde. De verzoekende partij wijst erop dat de voorwaarde ertoe strekt aan buitenlandse gebruikers verplichtingen op te leggen, zelfs als hun nationale regelgeving soepelere of andere voorwaarden bevat. Deze verplichtingen kunnen blijkens de opgelegde voorwaarde maar worden teruggedraaid op basis van een schriftelijke goedkeuring van de bevoegde buitenlandse autoriteit. Het is volgens de verzoekende partij duidelijk dat het bestuur zijn voorwaarden oplegt als uitgangspunt, zowel ten aanzien van de gebruikers buiten het Vlaamse Gewest, als ten aanzien van de buitenlandse autoriteiten. De verzoekende partij besluit dat de verwerende partij hiermee haar territoriale bevoegdheid te buiten gaat, en bovendien geen redelijke, zorgvuldige en afdoende gemotiveerde beoordeling heeft gemaakt van haar beroepsgrief.

18. De verwerende partij en de tussenkomende partij wijzen erop dat de bestreden grondstofverklaring voor Bekagrit als voorwaarde oplegt dat met alle afnemers - zowel binnen als buiten het Vlaamse Gewest - een schriftelijke overeenkomst wordt gesloten waarin de gebruiksvoorwaarden en voorwaarden voor afvoer moeten opgenomen worden, en dat bij gebreke hieraan Bekagrit beschouwd wordt als afvalstof. In de voorwaarde die in het middel wordt bekritiseerd wordt voor de afnemers buiten het Vlaamse Gewest hieraan enkel toegevoegd dat van de gebruiksvoorwaarden of voorwaarden voor afvoer kan worden afwijken mits schriftelijke goedkeuring van de bevoegde autoriteit van bestemming. Die toevoeging strekt ertoe de beperkingen van het territorialiteitsbeginsel op te vangen.

Zij betogen verder dat de bekritiseerde voorwaarde enkel wordt opgelegd aan de verzoekende partij, met zetel in het Vlaamse Gewest, om in

overeenkomsten met buitenlandse afnemers bepaalde voorwaarden op te nemen. Hiermee wordt geen territoriale bevoegdheid overschreden. Er worden immers niet rechtstreeks voorwaarden opgelegd aan afnemers of autoriteiten buiten het Vlaamse Gewest. De voorwaarde strekt ertoe de afnemers buiten het Vlaams Gewest te informeren over de specifieke eigenschappen en risico's bij het gebruik van Bekagrit, en het is net omwille van de territoriale bevoegdheidsgrenzen dat wordt voorzien dat de autoriteiten buiten het Vlaamse Gewest een ander standpunt kunnen innemen. Die autoriteit dient echter erover geïnformeerd te zijn dat het materiaal beschouwt als afvalstof indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan, en niet als grondstof mocht verhandeld en uitgevoerd worden.

Het voorzorgsprincipe wordt aldus volgens de verwerende partij en de tussenkommende partij niet gehanteerd om af te wijken van de territoriale bevoegdheidsregels maar om de afnemers en de autoriteiten buiten het Vlaamse Gewest te informeren.

19. De verzoekende partij dupliceert dat het zeer duidelijk is dat de bekritiseerde voorwaarde beoogt dat de klanten van de verzoekende partij buiten het Vlaamse Gewest Bekagrit zouden gebruiken en afvoeren volgens de gestelde voorwaarden. Aan de verzoekende partij wordt opgelegd om zorg te dragen voor de naleving van die voorwaarden. Hiermee bepaalt de Vlaamse overheid hoe de klanten van de verzoekende partij buiten het Vlaamse Gewest Bekagrit moeten gebruiken en na gebruik moeten afvoeren.

De voorwaarde dat de afwijking slechts mogelijk is mits de schriftelijke goedkeuring van de buitenlandse autoriteit, houdt in dat de buitenlandse afnemers een bijkomende verplichting wordt opgelegd, namelijk het verkrijgen van een schriftelijke afwijkingsbeslissing. Het gaat hier aldus volgens de verzoekende partij dan ook wel degelijk over een verplichting die aan de buitenlandse afnemer zelf wordt opgelegd.

Beoordeling

20. Met het bestreden besluit verleent de verwerende partij in graad van bestuurlijk beroep een grondstofverklaring in de zin van de artikelen 3, § 1, 14°, en 40 van het materialendecreet en afdeling 2.4 van Vlarema. Met de grondstofverklaring wordt vastgesteld onder welke voorwaarden een bepaald materiaal niet of niet meer als een afvalstof maar als een grondstof wordt beschouwd. Het door de verzoekende partij geproduceerde materiaal Bekagrit wordt met andere woorden door de Vlaamse overheid beschouwd als een afvalstof tenzij het gebruikt wordt in overeenstemming met de voorwaarden van de grondstofverklaring.

21. Het bestreden besluit bevestigt de voorwaarden die in eerste bestuurlijke aanleg heeft verbonden aan de grondstofverklaring, en die als volgt luiden:

“Bekagrit mag gebruikt worden als straalmiddel in vergunde inrichtingen, meer specifiek voor het stralen in hiervoor ingerichte, volledig gesloten, binnenruimten of straalcabines.

Bekagrit mag gebruikt worden in openlucht op voorwaarde dat de straalwerken uitgevoerd worden in een volledig gesloten systeem (zoals een tent), zodat stof en gebruikt Bekagrit straalmiddel volledig worden opgevangen. Deze voorwaarde geldt ook voor werken van korte duur.

Op scheepswerven moet eveneens gewerkt worden in een volledig gesloten systeem. [...]

De verspreiding van (stof van) Bekagrit op de bodem of in de omgeving is niet toegestaan. Stof dat ontstaat tijdens het stralen moet volledig opgevangen worden. [...]

In afwachting van het gebruik moet Bekagrit straalmiddel zodanig worden opgeslagen dat verspreiding naar de bodem of in de omgeving niet mogelijk is.

Gebruikt Bekagrit straalmiddel is een gevaarlijke afvalstof (EURAL code 12 01 16*) en moet altijd, onafgezien van de duur van de werkzaamheden, volledig worden opgevangen, voorzien worden van een geschikte verpakking zodat verspreiding in de omgeving niet mogelijk is, en afgevoerd worden naar een inrichting die vergund is voor de verwerking van deze gevaarlijke afvalstof.

Als de gebruiksvoorwaarden in deze grondstofverklaring niet worden gerespecteerd of als de grondstoffen niet worden gebruikt voor de hierboven vermelde toepassing(en), dan worden de betreffende materialen beschouwd als afvalstoffen.

[De verzoekende partij] mag Bekagrit enkel leveren aan professionele gebruikers, na ondertekening van een schriftelijke overeenkomst met elke gebruiker, die volgende gebruiksvoorwaarden voor Bekagrit en voorwaarden voor de afvoer van gebruikt Bekagrit bevat:

- Bekagrit is een straalmiddel dat bestaat uit koperslak, en sterk verhoogde concentraties aan zware metalen bevat: 5000 mg/kg Cu, 6430 mg/kg Pb, 71 700 mg/kg Zn, 397 mg/kg Cr, 487 mg/kg Ni.
- Om ongunstige effecten naar de omgeving te voorkomen moeten straalwerken met Bekagrit straalmiddel uitgevoerd worden in een volledig gesloten straalkamer of -systeem (zoals een tent of krimpplastic), zodat stof en gebruikt straalmiddel volledig worden opgevangen, en er geen verspreiding naar de omgeving is. De verspreiding van (stof van) Bekagrit op de bodem, in het water of in de omgeving is niet toegestaan. Deze voorwaarde geldt ook voor werken van korte duur. Alle maatregelen worden genomen om op elk moment te vermijden dat Bekagrit in de omgeving terecht komt.
- Alle straalwerken met Bekagrit (koperslakken) moeten gebeuren conform alle geldende wettelijke bepalingen (arbeidsveiligheid & milieu).
- Gebruikt Bekagrit moet opgevangen en vervoerd worden in een geschikte verpakking, zodat verspreiding naar de omgeving niet mogelijk is.
- Gebruikt Bekagrit (koperslakken) is een gevaarlijke afvalstof die wordt ingedeeld met EURL code 12 01 16*, en moet afgevoerd worden naar een inrichting die vergund is voor de verwerking van deze gevaarlijke afvalstof. Gebruikt Bekagrit kan enkel als bouwstof gebruikt worden (na fysisch-chemische reiniging) mits geldige grondstofverklaring.
- De gebruiker van Bekagrit houdt bewijsstukken ter beschikking van de afdeling handhaving en de OVAM, die aantonen dat deze gebruiksvoorwaarden door hem worden nageleefd, en dat gebruikt Bekagrit is afgevoerd naar een verwerker vergund voor de verwerking van deze gevaarlijke afvalstof.

In geval [de verzoekende partij] Bekagrit aan een distributeur levert, moeten de gebruiksvoorwaarden en voorwaarden voor afvoer overeenkomstig bovenstaande alinea, opgenomen worden in de schriftelijke ondertekende overeenkomst met de distributeur. Deze overeenkomst moet bijkomend bepalen dat distributeurs de gebruiksvoorwaarden in bovenstaande alinea moeten opnemen in een schriftelijke ondertekende overeenkomst met elke afnemer. De distributeur houdt de overeenkomsten met de afnemers ter beschikking van de afdeling handhaving en de

In geval [de verzoekende partij] levert aan afnemers buiten het Vlaamse gewest, moeten bovenvermelde gebruiksvoorwaarden en voorwaarden voor afvoer eveneens opgenomen worden in de schriftelijke ondertekende overeenkomsten met de afnemers. Enkel mits schriftelijke goedkeuring van de bevoegde autoriteit van bestemming kan afgeweken worden van de gebruiksvoorwaarden of voorwaarden voor afvoer.

[...]"

22. De verzoekende partij viseert enkel de voorwaarde die is opgenomen in de laatste paragraaf van de hiervoor aangehaalde tekst. In haar betoog isoleert de verzoekende partij deze voorwaarde echter ten onrechte van de andere voorwaarden.

De verzoekende partij gaat in haar uiteenzetting ervan uit dat zij zonder deze voorwaarde Bekagrit als grondstof zou kunnen leveren aan afnemers die het materiaal buiten het Vlaamse Gewest gebruiken. Zij gaat eraan voorbij dat Bekagrit in het Vlaamse Gewest beschouwd wordt als een afvalstof tenzij het wordt gebruikt conform de voorwaarden van de grondstofverklaring. De levering van Bekagrit aan een afnemer met het oog op het gebruik van dit materiaal buiten het Vlaamse Gewest, komt met andere woorden neer op de uitvoer van afvalstoffen, tenzij die afnemer zich verbindt tot naleving van de gebruiksvoorwaarden en de voorwaarden voor afvoer die in de grondstofverklaring worden opgelegd.

Het is precies omdat de Vlaamse overheid het gebruik van Bekagrit buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest niet kan reguleren, dat in de bijzondere voorwaarde wordt voorzien dat buiten het Vlaamse Gewest van de gebruiksvoorwaarden en voorwaarden voor afvoer van Bekagrit kan worden afgeweken mits goedkeuring van de bevoegde autoriteit van bestemming.

23. De territoriale begrenzing van een bevoegdheid van een bestuur sluit niet uit dat de bestuurshandeling ook gevolgen kan hebben buiten het gebied waarvoor dat bestuur bevoegd is.

De bekritiseerde voorwaarde strekt ertoe te verzekeren dat de afnemer van het in het Vlaamse Gewest geproduceerde Bekagrit die dit materiaal buiten het Vlaamse Gewest wil gebruiken, zich zal houden aan dezelfde gebruiksvoorwaarden en voorwaarden voor afvoer als deze die voor het gebruik in het Vlaamse Gewest worden opgelegd, tenzij hij van de bevoegde overheid van bestemming de toelating krijgt om hiervan af te wijken. Door te voorzien in die verzekering opdat het materiaal niet als afvalstof maar als grondstof zou kunnen worden uitgevoerd, overschrijdt de verwerende partij haar territoriale bevoegdheid

niet, doch respecteert zij integendeel haar eigen territoriale grenzen en de bevoegdheden van de overheden van bestemming.

Artikel 1 van het materialendecreet bepaalt dat het decreet een gewestaangelegenheid regelt. Artikel 10.3.3 DABM somt de taken op van OVAM met betrekking tot het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, en bepaalt op welke wijze OVAM deze taken vervult. In zoverre uit deze bepalingen al de regel zou kunnen afgeleid worden dat de beslissingen die op grond van het materialendecreet worden genomen slechts situaties kunnen regelen die zich binnen het grondgebied van het Vlaamse Gewest voordoen, blijkt dan ook niet dat het bestreden besluit die regel miskent.

Anders dan de verzoekende partij dit ziet, heeft de verwerende partij zich bijgevolg ook niet beroepen op het voorzorgsbeginsel om af te wijken van een dwingende bevoegdheidsregeling.

24. Het valt niet in te zien hoe de verwerende partij met het opleggen van de bekritiseerde voorwaarde de door de verzoekende partij aangehaalde beginselen van behoorlijk bestuur zou miskennen. Het is immers precies met deze voorwaarde dat, met respect voor de territoriale begrenzing van de bevoegdheden, een oplossing geboden wordt aan de verzoekende partij om Bekagrit te kunnen leveren aan afnemers die het materiaal in het buitenland wensen te gebruiken, zonder dat deze levering kan beschouwd worden als een uitvoer van afvalstoffen. De aangevoerde schending van de beginselen van behoorlijk bestuur berust op het verkeerde uitgangspunt dat de verzoekende partij, zonder de bekritiseerde voorwaarde, Bekagrit onbelemmerd als grondstof zou kunnen leveren aan afnemers die het materiaal buiten het Vlaamse Gewest willen gebruiken, en kan bijgevolg niet worden aangenomen.

25. Het middel is ongegrond.

VIII. Schadevergoeding tot herstel

26. Nu het onderzoek van het enige middel tot nietigverklaring niet leidt tot de vaststelling van een onwettigheid, wordt het verzoek tot schadevergoeding tot herstel afgewezen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring en het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

3. 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.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

4. Het onverschuldigde recht in verband met het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, begroot op 224 euro, dient aan de verzoekende partij te worden terugbetaald.

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

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

De griffier

De voorzitter