

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 28 september 2023
in de zaak A. 231.453/VII-40.891

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 augustus 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 13 juni 2020 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de Omgevingsinspectie van 3 februari 2020 houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen met betrekking tot de exploitatie van een vergistingsinstallatie, gelegen gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. van 18 augustus 2020 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur heeft op 31 januari 2022 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 juni 2023.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is exploitant van een vergistingsinstallatie gelegen te Op de inrichting zijn niet-vergunde materialen opgeslagen. In de loop van 2011 werd aan de vorige exploitant reeds het bevel gegeven om deze materialen af te voeren.

3.2. In een proces-verbaal van 25 oktober 2019 stelt de toezichthouder van de afdeling Handhaving vast dat op de inrichting nog steeds niet-vergunde materialen worden opgeslagen.

3.3. Op 3 februari 2020 beslissen de toezichthouders van de afdeling Handhaving om opnieuw, ditmaal onder verbeurte van dwangsommen, een aantal bestuurlijke maatregelen op te leggen die strekken tot het verwijderen van de niet-vergunde materialen.

3.4. Tegen voormelde beslissing stelt de verzoekende partij bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.5. Met het thans bestreden ministerieel besluit van 13 juni 2020 wordt het bestuurlijk beroep gedeeltelijk gegrond verklaard. Volgens dit besluit is de verzoekende partij ertoe gehouden om onder meer de volgende bestuurlijke maatregelen uit te voeren:

- “b. Het categorie I-materiaal en categorie II-materiaal (met uitzondering van mest en maag-darminhoud) dient voor 15 augustus 2020 te worden opgeslagen of verwerkt bij een daarvoor erkende en vergunde inrichting;
- c. De afvoer van het categorie I-materiaal en categorie II-materiaal (met uitzondering van mest en maag-darminhoud) dient te worden gestaafd door middel van de nodige afvoerattesten. Op de afvoerattesten voor gedroogd met categorie I-materiaal gecontamineerd product, dient het aantal zakken te worden vermeld;
- d. De bestemming van het categorie I-materiaal en categorie II-materiaal (met uitzondering van mest en maag-darminhoud) dient in overeenstemming te zijn met de bepalingen van de verordening (EG) 1069/2009 van 21 oktober 2009”.

De niet-naleving van de bestuurlijke maatregelen leidt met ingang van 15 augustus 2020 tot het innen van een dwangsom van 3.500 euro per dag als er op de site nog categorie I-materiaal aanwezig is, en van 3.200 euro per

dag als er nog categorie II-materiaal (met uitzondering van mest en maag-darminhoud) aanwezig is.

De bestreden beslissing steunt op de volgende motieven:

“Beroepsindieners exploiteert te , een inrichting voor het vergisten van mest en organisch-biologische afvalstoffen. Hiervoor beschikt zij over een milieuvergunning klasse 1 voor een termijn tot 26 juli 2027. Beroepsindieners is vergund voor de opslag van dierlijke bijproducten van categorie 3 en reeds gesteriliseerd materiaal van categorie 2, evenals voor de verwerking van deze materialen door pasteurisatie en vergisting in de co-vergistingsinstallatie. Daarnaast beschikt beroepsindieners over een erkenning dierlijke bijproducten geldig tot 20 april 2021 waarbij de opslag, hygiëniseratie op basis van temperatuur en verwerking met de intentie om biogas te produceren wordt toegelaten. De erkenning vermeldt dat deze activiteiten enkel mogen worden uitgevoerd bij materiaal van categorie 3 en voor materiaal van categorie 2 en voor wat betreft mest en inhoud van het maag-darmkanaal.

De voorgeschiedenis van de bestreden beslissing kan als volgt worden samengevat. In 2011 werd door de vorige exploitant glycerine aangevoerd, een materiaal van categorie 1, zonder dat de exploitant vergund was voor het aanvaarden en verwerken van categorie 1-materiaal. In mei en juni 2011 werden aan de toenmalige exploitant bestuurlijke maatregelen opgelegd om het categorie 1-materiaal te verwijderen. Op 23 december 2014 diende beroepsindieners een melding in van overname van de milieuvergunning en sindsdien kan zij worden beschouwd als de exploitant. In juli 2016 brak in de inrichting een brand uit waardoor sinds die datum geen vergisting van materialen meer plaatsvindt in de inrichting. In de loop van 2016 voerde beroepsindieners een hoeveelheid categorie 1-materiaal af van 51 ton. In augustus 2017 stelden toezichthouders van de omgevingsinspectie vast dat er in totaal nog 650 ton categorie 1-materiaal in de inrichting aanwezig was. Inspecties die werden uitgevoerd in juli 2018, januari 2019 en oktober 2019 bevestigden dat er nog 400 à 450 zakken gedroogd digestaat aanwezig waren gecontamineerd met categorie 1-materiaal. Een aantal van de zakken waren gescheurd of gevallen waardoor het gecontamineerde digestaat in het milieu terecht kwam. Tussen februari en mei 2018 werd door beroepsindieners in totaal 2087 ton categorie 3-materiaal aangevoerd (deze hoeveelheid opgenomen in het proces-verbaal bleek later niet correct, zie verder). Tijdens een inspectie in januari 2019 verklaarde de zaakvoerder van beroepsindieners dat het categorie 3-materiaal werd gestockeerd in een van de vergistingsinstallaties, maar dit zonder het materiaal effectief te vergisten. Gelet op de termijn die verstreken was tussen de aanvoer van het categorie 3-materiaal en het moment van inspectie, werd geoordeeld dat het materiaal door verderf inmiddels als niet-gesteriliseerd categorie 2-materiaal diende te worden beschouwd. Beroepsindieners beschikt wel over een vergunning voor de opslag en vergisting van categorie 3-materiaal en reeds gesteriliseerd categorie 2-materiaal maar niet voor de verwerking van categorie 1-materiaal of niet-gesteriliseerd categorie 2-materiaal. Op 18 januari 2019 werd beroepsindieners aangemaand om het aanwezige categorie 2-materiaal voor

1 september 2019 te laten verwerken door een hiervoor erkende en vergunde inrichting.

In een proces-verbaal afgesloten op 25 oktober 2019 noteerde verwerende partij de vaststellingen gedaan tijdens een controle op 3 oktober 2019. Het met categorie I-materiaal gecontamineerd digestaat was nog aanwezig in de inrichting, verwerende partij telde in totaal 400 à 450 zakken. Beroepsindiener beschikte nog niet over een vergunning voor deze opslag. Artikel 5.2.1, § 6, eerste lid van het DABM stelt dat voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste of de tweede klasse of voor de verandering ervan een omgevingsvergunning vereist is als vermeld in artikel 6 van het Omgevingsvergunningendecreet. Artikel 6 van het Omgevingsvergunningendecreet stelt dat niemand een vergunningsplichtige activiteit of project mag uitvoeren zonder de nodige voorafgaande vergunningen. Artikel 5.2.1.2, § 5 van VLAREM II stelt specifiek voor die inrichtingen die afvalstoffen verwerken, dat enkel die afvalstoffen op de inrichting mogen worden opgeslagen en verwerkt die uitdrukkelijk zijn vermeld in de omgevingsvergunning. Artikel 5.2.1.2, §1 van VLAREM II stelt dat de exploitant van de inrichting te allen tijde uitzicht dient uit te voeren op de aangevoerde afvalstromen. Beroepsindiener is niet vergund voor de opslag en verwerking van categorie I-materiaal. Artikel 24 van de Europese verordening 1069/2009 van 21 oktober 2009 inzake dierlijke bijproducten stelt dat de inrichting waarin dierlijke bijproducten worden opgeslagen of verwerkt, dient te beschikken over een erkenning waarin tevens het type activiteit en de categorie inzake dierlijke bijproduct waarvoor de exploitatie is erkend, worden vermeld. Beroepsindiener is niet erkend voor de opslag of verwerking van categorie I-materiaal.

Een aantal zakken met gedroogd met categorie 1-materiaal gecontamineerd product waren gescheurd of gevallen waardoor het materiaal op de bodem terecht kwam. Verbalisant voegde foto's van deze vaststellingen toe aan het proces-verbaal. Door deze niet-deugdelijke opslag ontstond een risico dat het materiaal zich naar de omgeving toe kon verspreiden. Artikel 5.2.1.6, §1 van VLAREM II stelt dat de exploitant dient te waken over de goede werking en de zindelijkheid van de inrichting, waarbij de ganse inrichting, regelmatig, indien nodig dagelijks, grondig moet worden gereinigd. Artikel 5.2.1.7, §1 van VLAREM II stelt dat de afvalstoffen op de inrichtingen die afvalstoffen verwerken enkel mogen worden opgeslagen in de daartoe bestemde opslagplaatsen. Aangezien beroepsindiener niet vergund was voor de aanvaarding van categorie I-materiaal, is geen daarvoor bestemde opslagplaats aanwezig op het bedrijf. Reeds aan de vorige exploitant was in de bestuurlijke maatregel van 2011 opgelegd het materiaal af te voeren naar een inrichting die wel is vergund voor de opslag van dit categorie I-materiaal. Het materiaal was echter nog steeds op de site aanwezig.

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. 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.

De vaststellingen van verwerende partij over het met categorie 1-materiaal gecontamineerde digestaat in het proces-verbaal van 25 oktober 2019 houden een schending van de hierboven genoemde artikelen in. 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 beroepsindiener en verwerende partij kon derhalve rechtmatig overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan beroepsindiener houdende de deugdelijk opslag en vervolgens afvoer van het betrokken materiaal, met onderliggende dwangsom.

Beroepsindiener heeft ook geen bezwaar tegen de opgelegde bestuurlijke maatregel inzake de afvoer van het product gecontamineerd met categorie 1-materiaal op zich. Beroepsindiener wijst er wel op dat de datum van aanvang van het innen van een eventuele dwangsom, zijnde 1 augustus 2020, niet overeenstemt met de datum waarop de materialen moeten worden afgevoerd, zijnde 15 augustus 2020. Verwerende partij bevestigt in het administratief dossier dat dit inderdaad een materiële vergissing is. In overleg met de beroepsindiener was de datum vastgelegd op 15 augustus aangezien tot en met 15 augustus nog materialen mogen worden uitgereden conform de bepalingen van het Mestdecreet. Er zijn dan ook redenen om het beroep gedeeltelijk gegrond te verklaren en deze materiële vergissing recht te zetten.

Beroepsindiener betwist wel dat het materiaal opgeslagen in de vergisters moet gecatalogeerd worden als een niet-gesteriliseerd dierlijk bijproduct van categorie 2 terwijl zij niet is vergund of erkend voor de verwerking van niet-gesteriliseerd categorie 2-materiaal.

Het in de vergisters opgeslagen materiaal is volgens beroepsindiener namelijk geen dierlijk bijproduct maar wel biologisch slib afkomstig van een waterzuivering van een Nederlands varkensslachthuis (Euralcode 020204). Het zeefresidu van het slachthuis wordt weliswaar afgevoerd en verwijderd als categorie 1- of 2-materiaal, maar in dit geval is het volgens beroepsindiener geen zeefresidu maar wel flotatieslib van de afvalwaterzuivering, wat zonder beperking inzake de regelgeving op dierlijke bijproducten kan worden behandeld. Beroepsindiener legt het processchema voor van het slachthuis waar al het opgeslagen materiaal van afkomstig is, net als een factuur van een trommelzeef met maaswijdte van vijf millimeter van hetzelfde slachthuis, een verklaring van Ecoson, een verwerker, dat de zeef aanwezig is waardoor het flotatieslib niet onder de verordening dierlijke bijproducten valt en nog een bevestiging van de aanwezigheid van de zeef door het slachthuis zelf, evenals een aantal foto's van de zeef.

Bijlage IV, hoofdstuk 1, afdeling 2, punt 4 van de Europese verordening nr.142/2011 van 25 februari 2011 tot uitvoering van de verordening dierlijke bijproducten zegt inderdaad dat afvalwater dat het voorbehandelingsproces in slachthuizen heeft doorlopen en afvalwater van andere bedrijfsruimten waar dierlijke bijproducten worden gehanteerd of verwerkt, overeenkomstig de wetgeving van de Unie en zonder beperkingen overeenkomstig verordening 142/2011 worden behandeld. Volgens punt 2, tweede lid van dezelfde afdeling moet de apparatuur voor het voorbehandelingsproces bestaan uit sifons of zeven met een poriegrootte of maaswijdte van maximaal

zes millimeter in de eindfase van het proces of uit soortgelijke systemen die vaste deeltjes van zes millimeter of meer in het afvalwater tegenhouden.

De vraag rijst dan ook of de verwerende partij terecht kon oordelen dat het aangevoerde en aanvaarde materiaal, opgeslagen in de vergister, minstens voor een deel bestond uit dierlijke bijproducten. Het volstaat namelijk dat het materiaal opgeslagen in de vergister minstens voor een deel bestond uit dierlijke bijproducten aangezien er dan sprake is van contaminatie van al het aanwezige materiaal.

Het staat niet ter discussie dat het slachthuis waar het materiaal van afkomstig is beschikt over een zeef die voldoet aan de hierboven vernoemde voorwaarden van bijlage IV, hoofdstuk 1, afdeling 2 van verordening 142/2011. Dit neemt evenwel niet weg dat er minstens onduidelijkheid blijft over de vraag of het overgebrachte materiaal ook effectief allemaal flotatieslib was afkomstig van met de zeef behandeld afvalwater.

Het aangevoerde materiaal was vergezeld van handelsdocumenten inzake dierlijke bijproducten en op de CMR-documenten stond vermeld dat het vervoerde materiaal een categorie 3-materiaal betrof. Op de handelsdocumenten van de aangevoerde stromen staan de vermeldingen 'varken - onverwerkte dierlijke bijproducten - cat 3' en 'afval van de bereiding en verwerking van vlees, vis en ander voedsel van dierlijke oorsprong'. Artikel 21, punten 2 en 3 van de verordening 1069/2009 inzake dierlijke bijproducten en artikel 17 van de uitvoeringsverordening 142/2011 zeggen dat exploitanten ervoor moeten zorgen dat dierlijke bijproducten en afgeleide producten tijdens het vervoer vergezeld gaan van een handelsdocument en dat deze handelsdocumenten op zijn minst informatie bevatten over de oorsprong, de bestemming en de hoeveelheid van deze producten, alsook een beschrijving van de dierlijke bijproducten of afgeleide producten, waaronder de categorie. Het handelsdocument is met andere woorden het verplichte document dat transporten van dierlijke bijproducten moet begeleiden waarop verplichte informatie over de hoeveelheid en de aard van het dierlijk bijproduct terug te vinden is.

Verwerende partij kon geen beroep doen op analyse van het materiaal om te bepalen of dit door een dergelijke zeef was behandeld, gezien zowel in flotatieslib als in categorie 3-materiaal vergelijkbare dierlijke eiwitten aanwezig kunnen zijn. Verwerende partij heeft dan ook niet onterecht gehandeld door zich in het proces-verbaal en in de bestreden beslissing te baseren op de handelsdocumenten die het materiaal vergezelden tijdens het transport.

De betrokken documenten werden opgemaakt met medewerking van drie operatoren die al geruime tijd werkzaam zijn binnen het toepassingsgebied van de verordeningen 1069/2009 en 142/2011, waarvan dan ook redelijkerwijze mag worden verwacht dat ze voldoende op de hoogte zijn van de regelgeving die bepaalt welke transportdocumenten men dient op te stellen en hoe deze dienen te worden opgesteld. Op de handelsdocumenten van de aangevoerde stromen staan de vermeldingen 'varken - onverwerkte dierlijke bijproducten - categorie 3' en 'afval van de bereiding en verwerking van vlees, vis en ander voedsel van dierlijke oorsprong'. Het feit dat eveneens een afvalcode werd toegevoegd aan de bijhorende vervoersdocumenten, betekent niet automatisch dat het vervoerde materiaal geen dierlijk bijproduct betreft.

Echter vermelden de vrachtbrieven van minstens twee aangevoerde stromen geen bioslib maar enkel 'slachtafval cat 3' (foto 15 09 41) enerzijds en 'onverwerkte dierlijke bijproducten (varken) - cat 3' (foto 14 43 30) anderzijds.

Als toezichthoudende overheid, die in dit kader mede toeziet op de naleving van de verordeningen tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten, kon verwerende partij terecht uitgaan van de meest risicovolle beschrijving op de documenten om alzo de veiligheid van het milieu en de voedselketen te bewaken, zodat minstens een deel van het aangevoerde materiaal terecht als dierlijk bijproduct werd gekwalificeerd.

Als het getransporteerde materiaal geen dierlijk bijproduct was, diende men dit materiaal als een afvalstof te catalogeren, wat bij grensoverschrijdend transport van niet-gevaarlijke afvalstoffen tussen lidstaten van de Europese Unie dient vergezeld te zijn van een kennisgevingsdocument en niet van een handelsdocument. Voor het transport van het materiaal van Nederland naar België zijn geen kennisgevingsdocumenten aanwezig in het dossier.

Beroepsindiener werpt op dat geen enkel handelsdocument beschikt over een uniek referentienummer. Artikel 12, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 betreffende dierlijke bijproducten en afgeleide producten schrijft voor dat elk handelsdocument moet worden geïdentificeerd aan de hand van een uniek nummer. Het niet vermelden van het uniek nummer op het handelsdocument is dus weliswaar in strijd met deze bepaling maar deze administratieve tekortkoming doet niets af aan de vermeldingen op de handelsdocumenten dat het vervoerde materiaal een dierlijk bijproduct betreft.

Dus zelfs aangenomen dat alle leveringen bioslib waren en dus niet onder de regelgeving inzake dierlijk bijproducten vielen en dat er slechts twee leveringen van dierlijke bijproducten werden aanvaard en opgeslagen in de vergister ('slachtafval cat 3' enerzijds en 'onverwerkte dierlijke bijproducten (varken) - cat 3' anderzijds), mocht verwerende er terecht van uitgaan dat heel de inhoud van de vergister te kwalificeren is als dierlijk bijproduct. Een mengsel van dierlijke bijproducten met bioslib moet namelijk ook in haar geheel als dierlijk bijproduct worden beschouwd. Van zodra een materiaal een dierlijk bijproduct omvat, valt dit materiaal onder het toepassingsgebied van de verordeningen 1069/2009 en 142/2011 en wordt dit materiaal conform artikel 8, 9 en 10 van verordening 1069/2009 ingedeeld in de categorie van het desbetreffende dierlijke bijproduct.

Artikel 5.2.1.2, §5, derde en vierde lid van VLAREM II schrijft voor dat de exploitant verantwoordelijk is voor de aangevoerde materialen en dat de aanvaarding van de afvalstoffen gebeurt op basis van de door de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit toegelaten afvalstoffen en steunt op de technische verwerkbaarheid van de afvalstoffen in de inrichting en, indien nodig en relevant, op regelmatige afvalstoffenanalyses en/of -testen, en dat de exploitant de aangevoerde afvalstoffen op hun herkomst, oorsprong, aard en hoeveelheid moet controleren waarbij elke vracht minstens visueel dient te worden geïnspecteerd. Mits beroepsindiener vermoedens had dat het aangevoerde materiaal een dierlijk bijproduct betrof had hij op basis van de informatie

deze stromen moeten weigeren tot de correcte documentatie kon worden voorgelegd.

Er zijn dan ook voldoende elementen die maken dat verwerende partij terecht kon besluiten om het in de vergister aanwezige materiaal te catalogeren als dierlijk bijproduct.

De vergistingsinstallatie was sinds de brand in 2016 en ook nog op het moment van de vaststellingen niet operationeel. Verwerende partij besluit hierdoor dat het materiaal in de vergister, aangeleverd als een dierlijk bijproduct van categorie 3, door verderf een reëel microbieel risico is gaan inhouden voor het leefmilieu en de voedselveiligheid, en daardoor dient te worden aanzien als niet-gesteriliseerd categorie 2-materiaal. Bedorven dierlijke bijproducten van categorie 2 zijn inderdaad niet opgenomen onder artikel 10 van de verordening 1069/2009 dat de dierlijke bijproducten van categorie 3 omschrijft. Zowel onder artikel 8 als artikel 10 van de verordening 1069/2009 zijn limitatieve lijsten met materialen opgenomen die als categorie 1- of categorie 3-materiaal moeten worden behandeld. Het betreffende dierlijke bijproduct kan na vele maanden van opslag, door bederf, niet meer beschouwd worden als een categorie 3-materiaal dat nog aan dezelfde voorwaarden voldoet als vers materiaal. Artikel 9, h) van de verordening 1069/2009 stelt dat andere dierlijke bijproducten dan categorie 1-materiaal of categorie 3-materiaal als categorie 2-materiaal dienen te worden beschouwd. Verwerende partij kon derhalve rechtmatig besluiten het materiaal te beschouwen als niet-gesteriliseerd categorie 2-materiaal.

Als dit materiaal, aangeleverd als materiaal van categorie 3, gedurende zeer lange tijd wordt opgeslagen, dan krijgt deze opslag een permanent karakter en doordat het materiaal door bederf naar een andere, meer risicovolle, categorie overgaat, heeft dit tot gevolg dat er strengere bepalingen voor opslag, afvoer en verwerking gelden. Om deze redenen is hiervoor dan ook een toelating nodig in de vorm van een omgevingsvergunning en een erkenning dierlijke bijproducten als men deze activiteiten wil uitvoeren.

De vaststellingen uit het proces-verbaal houden derhalve ook wat het in de vergister opgeslagen materiaal betreft minstens een schending in van artikel 5.2.1, §6 van het DABM en artikel 6 van het Omgevingsvergunningendecreet. 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 beroepsindieners en verwerende partij kon derhalve rechtmatig overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan beroepsindieners.

Wat de hoeveelheid van het aangevoerde materiaal betreft, wijst beroepsindieners er op dat geen 2.087,13 ton, zoals vermeld in de bestreden beslissing, maar 1.518,42 ton materiaal werd aangevoerd. Verwerende partij erkent dat ook dit een vergissing betreft. De hoeveelheid wordt echter niet in het beschikkend gedeelte van de bestreden beslissing vermeld zodat er voor dit punt geen reden is om de bestreden beslissing aan te passen. Beroepsindieners vraagt om de onderliggende dwangsom voor de afvoer van het categorie 2-materiaal op te heffen aangezien de dwangsom werd berekend op basis van een verkeerde hoeveelheid af te voeren materiaal. Hoewel er geen reden is om de dwangsom volledig op te heffen, is de vergissing wel een voldoende reden om het beroep gedeeltelijk gegrond te

verklaren en de bestreden beslissing aan te passen wat de onderliggende dwangsom betreft”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 16.4.4 en 16.4.8 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

Het middel wordt als volgt toegelicht:

“a. De termijn voor het uitvoeren van de bestuurlijke maatregelen is onredelijk kort en brengt aan verzoekende partij een onherstelbaar financieel nadeel toe

Uit de eerder uiteen gezette feiten blijkt reeds dat de in de bestreden beslissing opgelegde uitvoeringstermijn niet haalbaar is, om meerdere redenen. Het feit dat het bemestingsseizoen afloopt op 15 augustus waardoor geen afnemer meer kan gevonden worden voor het categorie I-materiaal, de zeer hoge kostprijs voor het afvoeren van het beweerdelijk niet-gesteriliseerd categorie II-materiaal en het moeilijk vinden van een afnemer hiervoor, rekening houdend met de financieel precaire situatie waarin verzoekende partij zich bevindt.

Bovendien zijn de resultaten van staalafnames voor testen op aanwezigheid van salmonella in het categorie I-materiaal nog niet gekend, waardoor dit nog niet kan worden uitgereden op het land ... hierdoor alleen al is het nagenoeg onmogelijk voor verzoekende partij om de haar opgelegde bestuurlijke maatregelen tijdig uit te voeren.

Men heeft met de bestreden beslissing aldus een maatregel opgelegd die moet uitgevoerd worden binnen ene onafzienbare tijd, maar waarvan de uitvoering afhankelijk is van een handelen van de overheid zelf. Zonder testresultaten kan nl. het categorie I-materiaal niet over het land worden uitgereden. Eveneens gaat men er aan voorbij dat het bemestingsseizoen ten einde loopt en het dus zeer moeilijk, zelfs onmogelijk, zal zijn een afnemer te vinden voor het materiaal categorie I.

Voorts dient te worden gewezen op de nuance vermeld in artikel 16.4.8 DABM, waarin wordt gesteld dat men bij het bepalen van een uitvoeringstermijn moet rekening houden met de tijd die redelijkerwijs vereist is uitvoering te geven aan de maatregel. Men dient verzoekende partij aldus toe te laten op een redelijke manier uitvoering te geven aan de opgelegde maatregelen. Het feit dat in een veel te korte periode uitvoering moet worden gegeven op een manier die voor verzoekende partij financieel

onhaalbaar is, terwijl een redelijk en haalbaar alternatief kan gegeven worden, is een onredelijke beslissing.

De onherstelbare financiële impact voor verzoekende partij bestaat erin dat zij zou worden verplicht over te gaan tot het laten afvoeren van het ‘niet-gesteriliseerd categorie II-materiaal’ door een erkende ophaler en verwerker en dit voor 15 augustus 2020. De prijs die verzoekende partij hiervoor dient te betalen aan het verwerkend bedrijf is echter zodanig hoog dat zij in de onmogelijkheid is dit bedrag te betalen. Het betreft niet minder dan 200 – 300 euro per ton. Dit blijkt uit een offerte die verzoekende partij heeft ontvangen voor de ophaling van dit materiaal. [...]

Indien aan verzoekende partij een meer redelijke termijn zou geboden worden om het materiaal te laten verwijderen zou zij in staat zijn dit materiaal in haar installatie te laten indrogen zodat het als gedroogd concentraat kan worden afgevoerd. Dit zou de kostprijs per ton doen dalen met maar liefst 90%. Deze werkwijze vraagt echter de nodige tijd, maar zou voor verzoekende partij wel een redelijke maatregel kunnen zijn waar zij uitvoering aan kan geven. Zo zou zij het materiaal in het tweede kwartaal van 2021 kunnen indrogen en laten afvoeren. Het materiaal op heden afvoeren in zijn huidige vorm volgens de prijzen ontvangen volgens offerte is voor verzoekende partij onbetaalbaar. Dit gegeven blijkt reeds uit de financiële situatie van verzoekende partij die werd uiteengezet onder titel II hierboven en het stuk 2.

Tot slot wijst verzoekende partij er in dit verband nog op dat één van de opgelegde maatregelen volgens de bestreden beslissing zou moeten uitgevoerd worden voor 14 februari 2020, hoewel de bestreden beslissing dateert van juni 2020 waardoor enige verwarring ontstaat. In de overwegingen voorafgaand aan deze maatregel kan evenwel geen verduidelijking gevonden worden van deze vooropgestelde datum.

b. Men beslist louter gebaseerd op vermoedens dat er niet-gesteriliseerd categorie II-materiaal aanwezig is op de site waardoor men onevenredig zware maatregelen oplegt

In de bestreden beslissing gaat men er (gebaseerd op loutere vermoedens) van uit dat op de site oorspronkelijk categorie III-materiaal aanwezig is dat door bederf voortaan als niet-gesteriliseerd materiaal categorie II moet geschouwd worden.

In het beroepschrift toonde verzoekende partij nochtans met voldoende bewijsmiddelen aan dat het materiaal dat wordt bedoeld in werkelijkheid bioslib is, materiaal waarvoor geen beperking geldt. Het materiaal is afkomstig van de waterzuiveringsinstallatie van een Nederlands vleesverwerkend bedrijf

Door de alsmaar ingewikkelder wordende wetgeving werden echter de verkeerde papieren opgesteld die het transport van het materiaal vergezelden. Uit deze documenten blijkt evenwel zeer duidelijk dat het om bioslib gaat. De betreffende documenten werden gevoegd bij het beroepschrift, evenals foto's en een schriftelijke erkenning van

dat het bioslib werkelijk van hun installatie afkomstig is en hun installatie voldoet aan de geldende Europese regelgeving. De transportdocumenten vermelden duidelijk bioslib als afvalstof en de Euroal-code 02 02 04 (afval van de bereiding en verwerking van vlees, vis en

ander voedsel van dierlijke oorsprong ofte slib van afvalwaterbehandeling ter plaatse).

In de bestreden beslissing wordt overigens erkend dat het niet ter discussie staat dat Compaxo Vlees BV effectief beschikt over de nodige installaties die voldoen aan de Europese regelgeving om van bioslib te kunnen spreken.

Het bioslib kan eenvoudig worden verwerkt door een erkende verwerkingsinstallatie voor niet-gevaarlijke afvalstoffen.

Er is dus geen sprake van materiaal categorie III dat categorie II zou geworden zijn, waardoor een onevenredig zware maatregel werd opgelegd”.

5. In haar memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij uiteen dat de opgelegde bestuurlijke maatregel met dwangsom ontegensprekelijk tot het faillissement zal leiden waardoor de bestuurlijke maatregel volledig zijn doel zal missen, dat artikel 16.4.4 DABM vereist dat het algemeen belang steeds dient afgewogen te worden ten opzichte van het belang van de overtreder, dat de aanwezigheid van categorie I-materiaal niets te maken heeft met de aanwezigheid van het vermeende categorie II-materiaal dat pas in 2018 werd aangevoerd, dat het materiaal met glycerine eertijds werd aangevoerd door de vorige exploitant, dat frequent categorie I-materiaal van de inrichting werd afgevoerd en dat aan het nog op de site aanwezige categorie I-materiaal geen acute risico's verbonden zijn. In de gegeven omstandigheden getuigt het opleggen van de bestreden bestuurlijke maatregel van onredelijkheid, te meer omdat er geen sprake was van medewerking door de verwerende partij en steeds bijkomende eisen werden opgelegd. Zij verduidelijkt dat destijds met de verwijdering van het categorie I-materiaal tegen 15 augustus 2020 akkoord gegaan kon worden mits het bestaan van de mogelijkheid tot het uitrijden van het vloeibare deel op eigen gronden en het gebruik van het vaste materiaal bij een boomkweker als meststof of bodemverbeterend middel, dat de verwerende partij echter plots allerhande bijkomende eisen heeft gesteld voor het afzetten van het vloeibare en het gedroogde categorie I-materiaal, dat door het opleggen van deze bijkomende voorwaarden het onmogelijk was om zich binnen de gegeven uitvoeringstermijn tijdig te conformeren aan de onredelijke eisen van het bestuur. Met betrekking tot het op de site aanwezige categorie II-materiaal laat de verzoekende partij gelden dat in de bestreden beslissing niet alle bestaande verwerkingsmogelijkheden worden onderzocht en dat de verwerende partij in eerste instantie aandacht moest hebben gehad voor de kwalificatie van de stoffen als categorie II-materiaal, onder

meer door het opleggen van een nieuwe zeping en door geval per geval het register van de afvalstoffentransporten te controleren.

6. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat het bestaan van een “voorgeschiedenis” niet volstaat als verantwoording voor de uitvoeringstermijn van de bestreden beslissing en dat zij immers pas vanaf het ogenblik dat de bestuurlijke maatregelen effectief worden opgelegd kennis kan hebben van de gegeven uitvoeringstermijn. Bovendien werd zij *in extremis* nog geconfronteerd met allerhande bijkomende eisen van de verwerende partij met betrekking tot de verwijdering van het materiaal, zonder dat voor het naleven van die nieuwe eisen een bijkomende uitvoeringstermijn werd toegekend.

Beoordeling

7. Artikel 16.4.5 DABM bepaalt dat na de vaststelling van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd. Overeenkomstig artikel 16.4.4 DABM zorgen de personen, vermeld in artikel 16.4.6, alsook de gewestelijke entiteit, vermeld in artikel 16.4.25, ervoor dat bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen, en de maatregelen of de boeten die op grond van die feiten worden opgelegd.

Opdat een beslissing houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel wegens disproportionaliteit zou worden vernietigd, is vereist dat zij kennelijk disproportioneel is, dit wil zeggen dat geen enkele redelijk handelende overheid in dezelfde omstandigheden een dergelijke maatregel zou hebben genomen. Over het al dan niet bestaan van een kennelijke wanverhouding in de zin van artikel 16.4.4 DABM, oefent de Raad van State slechts een marginale controle uit.

Luidens artikel 16.4.8 DABM bevatten bestuurlijke maatregelen in de gevallen, vermeld in artikel 16.4.7, § 1, 1° en 2°, van hetzelfde decreet “een einddatum om er uitvoering aan te geven” en moet bij het bepalen “van die uitvoeringstermijn [...] rekening [worden] gehouden met de tijd die redelijkerwijs

is vereist om er uitvoering aan te geven”. Als er geen einddatum is bepaald, zo wordt in voormeld artikel gesteld, moeten de bestuurlijke maatregelen “zo snel mogelijk worden uitgevoerd”.

8. De kritiek dat de eindtermijn voor het uitvoeren van een bestuurlijke maatregel een “onherstelbaar financieel nadeel” meebrengt voor de persoon die gehouden is tot het beëindigen of het herstel van een milieumisdrijf en die in een “financieel precaire situatie” zou verkeren, leidt niet *ipso facto* tot het besluit dat het opleggen van die maatregel getuigt van een onredelijk bestuursoptreden.

In het bijzonder wordt met betrekking tot de uiterste termijn voor het afvoeren van het categorie 1-materiaal - dit is 15 augustus 2020 - in de motivering van de bestreden beslissing aangegeven dat de verzoekende partij “geen bezwaar” heeft tegen de maatregel “op zich” en dat in gezamenlijk overleg “de [uitvoerings]datum vastgelegd [was] op 15 augustus aangezien tot en met 15 augustus nog materialen mogen worden uitgereden conform de bepalingen van het Mestdecreet”. De verzoekende partij betwist niet dat deze overwegingen feitelijk juist zijn. In de gegeven omstandigheden kan niet aangenomen worden dat de in het bestreden besluit vastgestelde uitvoeringstermijn “onhaalbaar” en daarom kennelijk disproportioneel zou zijn. Daarbij moet geen rekening worden gehouden met allerlei redenen die dienen als verklaring voor het feit dat de betrokken materialen voor 15 augustus 2020 niet, zoals aanvankelijk vooropgesteld, integraal konden worden afgevoerd en de afvoer van de op de inrichting resterende hoeveelheid van die materialen op korte termijn niet in het vooruitzicht kan worden gesteld.

9. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat de verwerende partij zich enkel op “vermoedens” heeft gebaseerd om te besluiten tot de aanwezigheid op de inrichting van “niet-gesteriliseerd categorie II-materiaal”, mist het middel feitelijke grondslag. In de motieven van de bestreden beslissing wordt immers omstandig uiteengezet dat voor de aangevoerde materialen handelsdocumenten bestaan waarin gewag wordt gemaakt van “varken - onverwerkte dierlijke bijproducten - cat 3” en “afval van de bereiding en

verwerking van vlees, vis en ander voedsel van dierlijke oorsprong”, dat die handelsdocumenten werden opgesteld door drie operatoren die “al geruime tijd werkzaam zijn binnen het toepassingsgebied van de verordeningen 1069/2009 en 142/2011 [inzake dierlijke bijproducten]”, dat “minstens een deel van het aangevoerde materiaal terecht als dierlijk bijproduct werd gekwalificeerd” zodat “heel de inhoud van de vergister te kwalificeren is als dierlijk bijproduct” en dit materiaal “onder het toepassingsgebied van de verordeningen 1069/2009 en 142/2011 [valt]” en het “conform artikel 8, 9 en 10 van verordening 1069/2009 ingedeeld [wordt] in de categorie van het desbetreffende dierlijke bijproduct”. Met de enkele beschouwing dat er nog bijkomende analyses hadden kunnen plaatsvinden over de juridische kwalificatie van het betrokken materiaal, toont de verzoekende partij niet aan dat het onderzoek en de beoordeling van de verwerende partij op onzorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Voorts wordt er in de bestreden beslissing op gewezen dat de vergistingsinstallatie sinds de brand in 2016 en tot op het ogenblik van de vaststellingen door de toezichthouder niet operationeel was en dat het in de vergister aanwezige materiaal “door verderf een reëel microbiële risico is gaan inhouden voor het leefmilieu en de voedselveiligheid”. Het bestaan van dit risico wordt door de verzoekende partij niet betwist. In de gegeven omstandigheden heeft de verwerende partij door aan de bestuurlijke maatregel een relatief korte uitvoeringstermijn te verbinden, haar beoordelingsvrijheid niet op evident onjuiste wijze gebruikt.

10. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

11. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel 16.1.2, 2°, DABM en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel wordt als volgt toegelicht:

“Voorafgaand aan de bestreden beslissing, middels het beroepschrift en bijgevoegde stukken en op de hoorzitting, bracht verzoekende partij voldoende bewijs bij van het feit dat het materiaal dat door de handhavende overheid onterecht werd beschouwd als materiaal categorie III dat door verrotting niet-gesteriliseerd materiaal categorie II is geworden. [...] Zoals eerder uiteen gezet gaat het om bioslib, een materiaal waarvoor geen beperking geldt gezien het niet om een gevaarlijke stof gaat. (bijlage 2.1, art. 02 02 04 Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen van 17 februari 2012).

Er ligt aldus geen milieumisdrijf voor wat deze vaststelling betreft, zodat geen bestuurlijke maatregel kon worden opgelegd.

Zelfs al zou het materiaal effectief als categorie III moeten beschouwd worden, dan nog ligt geen milieumisdrijf voor op basis waarvan een bestuurlijke maatregel kon worden opgelegd. Verzoekende partij is houder van een omgevingsvergunning voor de verwerking van categorie III-materialen. Het feit dat men van oordeel is dat het materiaal door verrotting niet-gesteriliseerd categorie II-materiaal zou geworden zijn wordt nergens concreet aangetoond maar berust op loutere vermoedens.

Dergelijke handelswijze strookt niet met het zorgvuldigheidsbeginsel gezien de feiten niet op een voldoende manier werden onderzocht waarmee men tot de bestreden beslissing is gekomen. Met de bestreden beslissing legt men een dermate zware bestuurlijke maatregel op met daar aan gekoppelde dwangsom van maar liefst 3200 euro per dag, zonder dat men enig bewijs voorlegt van een milieumisdrijf.

Men beslist ten onrechte dat het materiaal als categorie III moest beschouwd worden omdat het transport van naar het bedrijf van verzoekende partij niet was vergezeld van het juiste soort documenten, hoewel uit de inhoud van het document heel duidelijk blijkt dat het materiaal wordt omschreven als categorie 02 02 04, zijnde slib van afvalwaterbehandeling ter plaatse, ook wel bioslib genoemd. Daarnaast kon verzoekende partij een verklaring voorleggen van Compaxo Vlees BV, foto's en een factuur van een bepaald type zeef waarmee de waterzuiveringsinstallatie moet uitgerust zijn etc. [...].

Hoewel het bewijs dus voorlag van het feit dat er geen milieumisdrijf voorlag dat kon worden omschreven als het opslaan van niet-gesteriliseerd materiaal categorie II, besliste men met de bestreden beslissing tegen alle feiten in alsnog dat dergelijk misdrijf voorlag om een bestuurlijke maatregel op te leggen, hoewel men dit niet kon”.

12. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat de verwerende partij enkel rekening heeft gehouden met de vermeldingen op twee vrachtbrieven en met het feit dat er geen sprake is van kennisgevingsdocumenten omtrent de overbrenging van afvalstoffen (meer bepaald bioslib) en dat de transporteur van het bioslib echter een vergissing heeft

begaan bij het invullen van de vrachtbrieven. Voorts stelt zij dat de verwerende partij niet is ingegaan op de argumenten in het beroepschrift. Tot slot herhaalt de verzoekende partij dat niet tot het bestaan van een milieumisdrijf besloten kan worden omdat zij houder is van een omgevingsvergunning voor de verwerking van categorie III-materialen.

Beoordeling

13. Overeenkomstig artikel 16.1.2, 2°, DABM moet onder ‘milieumisdrijf’ worden verstaan “een gedraging, in strijd met een milieu-voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van deze titel, waarop een straf is gesteld overeenkomstig de bepalingen van deze titel”.

In de bestreden beslissing wordt overwogen dat als het materiaal “aangeleverd als materiaal van categorie 3, gedurende zeer lange tijd wordt opgeslagen, dan [...] deze opslag een permanent karakter [krijgt] en doordat het materiaal door bederf naar een andere, meer risicovolle, categorie overgaat, [...] dit tot gevolg [heeft] dat er strengere bepalingen voor opslag, afvoer en verwerking gelden” en dat “hiervoor dan ook een toelating nodig [is] in de vorm van een omgevingsvergunning en een erkenning dierlijke bijproducten als men deze activiteiten wil uitvoeren”. Op grond van voormelde vaststellingen besluit de verwerende partij met betrekking tot het in de vergister opgeslagen materiaal dat er sprake is van een milieumisdrijf wegens de schending van artikel 5.2.1, § 6, DABM en artikel 6 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (omgevingsvergunningsdecreet).

14. Uit de beoordeling van het eerste middel volgt dat niet aangenomen kan worden dat het in de vergisters aangetroffen materiaal door de verwerende partij ten onrechte werd gekwalificeerd als “niet-gesteriliseerd categorie II-materiaal”. Voor het overige toont de verzoekende partij niet aan dat zij over een milieu- of omgevingsvergunning beschikt voor het opslaan en de verwerking van dierlijke bijproducten, zodat de beoordeling van het tweede middel niet kan leiden tot de vaststelling dat er geen sprake is van een milieumisdrijf in de

zin van artikel 16.1.2, 2°, DABM en er voor de bestreden bestuurlijke maatregelen bijgevolg geen juridische grondslag bestaat.

15. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig september tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter