

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.327 van 24 april 2023
in de zaak A. 225.858/VII-40.352**

In zake : de BVBA ALGROB
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Lode Dekimpe
 kantoor houdend te 9690 Kluisbergen
 Grote Herreweg 34 A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Isabelle Cooreman
 kantoor houdend te 1082 Brussel
 Keizer Karellaan 586, bus 9
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 augustus 2018, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid van 7 juni 2018 houdende niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaarschrift van verzoekende partij dd. 15 maart 2018 en bevestiging van de beslissing van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid van 21 december 2017 houdende weigering van ontheffing zoals bedoeld in artikel 5 van het Koninklijk Besluit van 28 januari 2013 betreffende het in de handel brengen en het gebruiken van meststoffen, bodemverbeterende middelen en teeltsubstraten”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Anja Somers heeft op 22 december 2021 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 23 februari 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lode Dekimpe, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Joeri Leten, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Met toepassing van artikel 4 van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 ‘betreffende het in de handel brengen en het gebruiken van meststoffen, bodemverbeterende middelen en teeltsubstraten’ (hierna: koninklijk

besluit van 28 januari 2013) is het verboden bepaalde producten in de handel te brengen of te gebruiken.

Met een brief van 12 december 2016 dient de verzoekende partij een aanvraag in tot ontheffing van dit verbod, in uitvoering van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 januari 2013, voor een organisch bodemverbeterend middel op basis van cellulosevlokken. Op 20 oktober 2016 wordt een grondstofverklaring verleend voor het gebruik van “geshredderd cellulose papier als strooisel en als bodemverbeterend middel”.

3.2. Op 2 december 2017 beslist de verwerende partij om de ontheffing niet te verlenen om de volgende redenen:

“- De hoge C/N verhouding leidt tot fytotoxiciteit, het creëert een tekort aan stikstof wat de groei van de planten voorkomt. Het product heeft dus een beperkte landbouwkundige waarde.
- Het product bevat 2% siliconen, met andere woorden 2% onzuiverheden. De norm voor andere bodemverbeterende middelen zoals bijvoorbeeld groencompost is 0,5%”.

3.3. Op 15 maart 2018 dient de verzoekende partij tegen deze beslissing een bezwaar in.

3.4. Op 7 juni 2018 beslist de verwerende partij om de weigering tot ontheffing te handhaven. Deze beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“1. Schending van de motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel

In mijn brief van 21/12/2017 wordt de weigering gemotiveerd als volgt:

‘Na evaluatie van uw dossier werd beslist dat deze ontheffing niet verleend kan worden om de volgende redenen:

- De hoge C/N verhouding leidt tot fytotoxiciteit, het creëert een tekort aan stikstof wat de groei van planten voorkomt. Het product heeft dus een beperkte landbouwkundige waarde.

- Het product bevat 2% siliconen, met andere woorden 2% onzuiverheden. De norm voor andere bodemverbeterende middelen zoals bijvoorbeeld groencompost is 0,5%.’

U stelt dat deze motivering wel zeer summier is en daarom niet kan worden aanvaard. U haalt daarom elementen uit uw aanvraagdossier aan die volgens u niet in rekening werden gebracht. Deze elementen werden echter

terdege in rekening gebracht, wat blijkt uit de door mij gehanteerde bewoordingen in mijn weigering. Daaruit blijkt immers dat uw dossier werd geëvalueerd. De door u nu aangehaalde bezwaren bevatten geen nieuwe elementen en kunnen dus geen aanleiding geven tot een herziening van de beslissing. Bij de mededeling van de weigering ging ik ervan uit dat u zelf op de hoogte bent van de inhoud van uw dossier en dat dit niet expliciet diende te worden samengevat in de mededeling van de weigering van de aanvraag. Louter om tegemoet te komen aan uw behoefte tot nadere uitleg over het aanvraagdossier van uw cliënt, bezorg ik u in de tekst hieronder wat meer informatie omtrent deze weigering en de bezwaren die hiertegen gemaakt werden. Zoals hierboven aangehaald, ga ik er nog steeds van uit dat de oorspronkelijke weigering voldoende gemotiveerd was, en dat er dus zowel werd voldaan aan de motiveringsplicht, het motiveringsbeginsel als aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Ook aan het gelijkheidsbeginsel werd voldaan zoals blijkt uit onderstaande toelichting. De ontheffing werd geweigerd om twee redenen:

- Nadelige invloed op de teelten

Art 8.5° van het koninklijk besluit van 28/01/2013 [...] stelt: ‘De producten: [...] moeten dermate vrij zijn van giftige of schadelijke bestanddelen, van schadelijke insecten, nematoden, leefbare sporen van stuif- en stinkbrand of andere fytopathogene kiemen, dat zij geen nadelige invloed kunnen uitoefenen op de teelten, noch op de gezondheid van mensen of dieren, wanneer die producten volgens de goede landbouwkundige praktijken gebruikt worden.’

In uw schrijven argumenteert u dat de studie uitgevoerd door de Organic waste systems N.V. ‘Ecotoxicity test, Barley plant growth test on soil residuals of reculiner’ aantoont dat er bij een correcte dosering en een correct gebruik geen fytotoxiciteit optreedt. De studie waar u naar verwijst werd uitgevoerd op gerst gedurende 11 dagen. Een negatief effect kan echter later optreden. Het onderzoek werd dus niet gedurende een voldoende lange periode uitgevoerd. Daarnaast toont figuur I van de studie ‘bepaling van de snel vrijkomende organische stikstof voor cellulosemateriaal afkomstig van RecuLiner bvba’ initieel een daling van de beschikbare hoeveelheid stikstof aan. De beschikbare hoeveelheid stikstof is gedurende 50 dagen zeer laag, wat wijst op zogenaamde stikstofhonger. Het toevoegen van een product met een hoge C/N verhouding aan de bodem leidt tot een toename van schadelijke bestanddelen in de bodem met een nadelige invloed op de teelten (cf artikel 8.5°) tot gevolg.

Op basis van het gelijkheidsbeginsel argumenteert u dat er andere producten met een hoge C/N verhouding op de markt zijn, waardoor het onterecht is om het product Agrifloc om deze reden te weigeren.

- Enerzijds spreekt u over turf. Turf wordt op de markt gebracht als teeltsubstraat. In dat geval wordt de turf aangerijkt met samengestelde meststoffen om potgronden te produceren. Turf wordt ook gebruikt om de bodem te verzuren en om de bodemstructuur te verbeteren (zwarte grond verlichten, kleigronden versoepelen, wortelontwikkeling bevorderen en de doorlatendheid van de bodem verbeteren). Aangezien dit niet overeenkomt met het aangevraagde gebruik voor Agrifloc, gaat de vergelijking met turf niet op.

- Anderzijds maakt u ook de vergelijking met ontheffing EM068.B, maar ook hier gaat het niet om eenzelfde gebruik als voor het product Agrifloc. Het product uit ontheffing EM068.B wordt op de markt gebracht als bodembedekker. Het product wordt afgezet op het grondoppervlak en na afbraak van het product komt het organisch materiaal langzaam vrij in de bodem. Dit is de reden waarom het product op lange termijn wel als organisch bodemverbeterend middel kan beschouwd worden. Maar in eerste instantie gaat het hier om een bodembedekker met als doel het beschermen van de bodem tegen uitdroging en vorst en daarnaast houdt het de bodem indirect onkruidvrij. Het wordt niet aangeraden om het product onmiddellijk in te werken in de bodem. Voor de toepassingswijze van dit product is een hoge C/N-verhouding aanvaardbaar, terwijl dit voor de toepassingswijze van Agrifloc ongewenst is.

Tot slot benadrukt u ook dat het product een totale biodegradeerbaarheid heeft van 90.7% en dat er producten op de markt zijn met een lagere biodegradeerbaarheid, zoals de producten vallend onder ontheffingen EM068.A en EM068.D. Daarnaast duidt u ook aan dat er producten op de markt zijn die niet biodegradeerbaar zijn zoals geëxpandeerd perliet en colloïdaal silicium. Er is echter geen norm vastgelegd voor de biodegradeerbaarheid in het Koninklijk Besluit van 28/01/2013 en het product werd dus ook niet geweigerd om deze reden. Bovendien zijn colloïdaal silicium en geëxpandeerd perliet fysisch bodemverbeterende middelen, deze hebben niet dezelfde werking als organisch bodemverbeterende middelen zoals Agrifloc. Fysisch bodemverbeterende middelen worden gebruikt om de fysische eigenschappen van de bodem te verbeteren, terwijl organisch bodemverbeterende middelen gebruikt worden om de chemische en biologische eigenschappen van bodem te verbeteren. Bovendien zijn er voor fysisch bodemverbeterende middelen geen vereisten opgenomen in het Koninklijk Besluit van 28/01/2013. Voor organisch bodemverbeterende middelen daarentegen zijn wel vereisten opgenomen in het Koninklijk Besluit van 28/01/2013. Ter herhaling, de ontheffingen met nummer EM068 werden afgeleverd voor bodembedekkers. Het is niet de bedoeling om deze bodembedekkers in te werken in de bodem.

- De gehalten aan onzuiverheden

U stelt dat de siliconen een integraal onderdeel vormen van de grondstof en dat deze niet onder onzuiverheden vallen omdat deze verder afgebroken worden. Maar alle afvalstoffen bevatten onzuiverheden. De Dienst Gewasbeschermingsmiddelen en Meststoffen dient (overeenkomstig met de wettelijke basis opgenomen in punt 2 van deze brief) erop toe te zien dat er geen accumulatie van onzuiverheden is in de bodem. Om deze reden legt de Dienst Gewasbeschermingsmiddelen en Meststoffen een norm op voor onzuiverheden. Hoewel u de vergelijking met groencompost aanvaardt, argumenteert u dat groencompost een lager droge-stofgehalte heeft en er dus meer onzuiverheden mogen inzitten. Dit is niet correct. Het gehalte aan droge stof van een compost is ongeveer 50%, na omrekening voor het gehalte aan droge stof van Agrifloc bevat het product nog steeds 1 % aan onzuiverheden meer dan groencompost. Bovendien is de norm voor onzuiverheden nog strikter voor andere organisch bodemverbeterende middelen. Volgens artikel 8.5° en artikel 8.6° van het Koninklijk Besluit

van 28/01/2013 mogen deze namelijk helemaal geen onzuiverheden bevatten.

2. Machtsoverschrijding en schending van het rechtszekerheidsbeginsel c.q. het vertrouwensbeginsel

U haalt aan dat er een grondstofverklaring werd afgeleverd voor Agrifloc, met andere woorden het is niet langer een afvalstof maar een grondstof welke voldoet aan het VLAREMA en bijgevolg niet schadelijk is voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen inhoudt voor het milieu. Bovendien argumenteert u dat het mijn plicht is om de landbouwkundige waarde te evalueren en niet de milieu-impact door verontreiniging. Dit is echter niet correct.

Volgens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen in dit verband moet erop gewezen worden dat ingevolge artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de voornoemde bijzondere wet het vaststellen van productnormen, inzonderheid op het domein van het leefmilieu, behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Aldus kan de federale overheid productnormen vaststellen voor de bescherming van het leefmilieu. Verder kan de federale overheid, in de uitoefening van haar residuaire bevoegdheden inzake landbouw, het gebruik van landbouwgrondstoffen reglementeren. De residuaire bevoegdheden van de federale overheid staan in de wet betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt van 11/09/1969 en in bijzonder voor het gebruik in artikel 2, §1ste 2°).

De grondstofverklaring is een verklaring die stelt dat het product niet langer een afvalstof is, maar een grondstof. Wanneer een grondstof gebruikt wordt als bodemverbeterend middel, wordt het een product. De federale overheid is bevoegd voor het opstellen van de producteisen zoals voorzien door de hierboven vermelde wet betreffende de grondstoffen. Hiertoe wordt de status als grondstof afgeleverd door het Vlaamse gewest niet tenietgedaan, er wordt enkel vastgesteld dat het als landbouwgrondstof teveel onzuiverheden bevat om op de markt te worden gebracht als bodemverbeterend middel en dat het product fytotoxisch is.

Tot slot wens ik er u op te wijzen dat het rechtszekerheidsbeginsel c.q. het vertrouwensbeginsel niet werden geschonden. Het besluit tot weigering van de ontheffing werd genomen op basis van het dossier voorhanden en vervolgens gecommuniceerd door middel van een ondertekende brief. Alle elementen werden in rekening gebracht, wat blijkt uit de door mij gehanteerde bewoording in mijn weigering. In de brief werd ook duidelijk vermeld dat het product niet op de markt mag gebracht worden zonder geldige ontheffing. Tussen de aanvraag tot ontheffing en de weigering van deze aanvraag, werd geen ondertekende ontheffing of brief verstuurd en bijgevolg werd er dus geen toelating gegeven voor het verhandelen van het product. Aangezien het aanvraagdossier degelijk en binnen een redelijke termijn werd onderzocht en u ook binnen een redelijke termijn op de hoogte werd gebracht van de uitkomst van deze evaluatie, werd het vertrouwensbeginsel dus niet geschonden.

Bovenstaande redenen verklaren waarom de aanvraag tot ontheffing als bodemverbeterend middel voor het product Agrifloc geweigerd werd. Zolang u niet beschikt over een geldige ontheffing is het niet toegelaten het

product rechtstreeks in de landbouw af te zetten en mag het product niet op de Belgische markt gebracht worden.

U kan alleen nog in beroep gaan tegen deze beslissing door bij aangetekende brief een bezwaar in te dienen bij de Raad van State en dit binnen een termijn van 60 dagen te rekenen vanaf de ontvangst van deze brief’.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Bevoegdheid van de Raad van State

Standpunten van de partijen

4. De verwerende partij meent dat er geen uitspraak gedaan werd over de grond van de zaak, dat het beroep niet ontvankelijk werd verklaard, en dat de Raad van State daarom geen kennis kan nemen van de grond van de zaak. Hieruit leidt de verwerende partij af dat het tweede onderdeel van het eerste middel, en het tweede en het derde middel, niet ontvankelijk zijn omdat het bevoegde beroepsorgaan zich hierover niet heeft kunnen uitspreken.

5. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij dat, “waar de eerste auditeur stelt dat de bestreden beslissing wel degelijk op basis van een inhoudelijk onderzoek ten gronde van de bezwaren van verzoekende partij tot een weigering van de gevraagde ontheffing als bodemverbeterend middel kwam, waarbij uit de motivering ervan zou kunnen worden opgemaakt waarom de verwerende partij aldus heeft geoordeeld, [...] klaarblijkelijk geen onderscheid [wordt] gemaakt tussen de eigenlijke beslissing begrepen in de bestreden beslissing en de in deze bestreden beslissing gegeven ‘toelichting’ en ‘nadere uitleg’ bij de oorspronkelijke weigeringsbeslissing”.

Zij stelt dat de bestreden beslissing volgens de verwerende partij zelf de bezwaren van de verzoekende partij als niet-ontvankelijk verwierp omdat het bezwaarschrift geen nieuwe elementen bevatte die een nieuw onderzoek

zouden rechtvaardigen, en dat er bijgevolg geen uitspraak werd gedaan over de grond van de zaak. Nochtans schrijft artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 nergens voor dat de aanvrager bij het formuleren van zijn middelen tegen de motieven waarop het eerste oordeel gegrond was, “nieuwe elementen die een nieuw onderzoek zouden rechtvaardigen” dient aan te voeren, laat staan dat dit op straffe van niet-ontvankelijkheid vereist zou zijn. De “eigenlijke beslissing begrepen in de bestreden beslissing, i.e. de onontvankelijkverklaring van de ingediende bezwaren”, maakt aldus naar de overtuiging van de verzoekende partij een schending uit van artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013. Aangezien dit impliceert dat de verzoekende partij de door die bepaling toegekende beroepsmogelijkheid van een nieuw onderzoek van haar aanvraag werd ontzegd en ontnomen, heeft zij wel degelijk belang bij het middel.

Beoordeling

6. In tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, is het beroep van de verzoekende partij niet onontvankelijk bevonden. De bestreden beslissing oordeelt dat de weigering van ontheffing moet worden gehandhaafd op basis van een onderzoek ten gronde van de bezwaren van de verzoekende partij. Niettegenstaande de bestreden beslissing vermeldt dat de bezwaren van de verzoekende partij niet ontvankelijk worden geacht omdat er geen nieuwe elementen worden aangevoerd, blijkt duidelijk uit de bestreden beslissing dat deze bezwaren inhoudelijk worden onderzocht en beoordeeld. Er wordt op geen enkele basis vastgesteld dat het beroep op zich niet ontvankelijk zou zijn en men het niet ten gronde zou kunnen beoordelen.

Het onderscheid dat de verzoekende partij in haar laatste memorie maakt tussen “de eigenlijke beslissing” en de “toelichting” en “nadere uitleg” in de bestreden beslissing, doet hieraan niets af.

Er is dan ook geen reden om de bevoegdheid van de Raad van State te beperken tot het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep.

De exceptie wordt verworpen.

Tijdigheid van het beroep

Standpunt van de verwerende partij

7. De verwerende partij vraagt zich af of het beroep tot nietigverklaring tijdig is en stelt:

“Indien het verzoekschrift na 13 augustus 2018 werd ingediend [...] is het niet binnen de correcte termijn ingediend en dus onontvankelijk”.

Beoordeling

8. De bestreden beslissing werd volgens de verwerende partij met een aangetekende brief van 9 juni 2018 aan de verzoekende partij betekend. Het beroep tot nietigverklaring werd ingediend met een ter post aangetekend schrijven van 6 augustus 2018, en dus binnen de termijn van 60 dagen.

Voor zover de opmerking van de verwerende partij als exceptie kan worden beschouwd, is zij niet gegrond en wordt zij verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunten van de partijen

9. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), evenals van het zorgvuldigheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Eerste onderdeel

De verzoekende partij zet in een eerste onderdeel uiteen dat zij eerst kennis nam van de weigering van de ontheffing bij schrijven van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu van 21 december 2017 en vervolgens conform artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 bij een ter post aangetekende brief van 15 maart 2018 haar middelen tegen deze weigeringsbeslissing uiteenzette zodat de verwerende partij onmogelijk tot de niet-ontvankelijkheid van haar bezwaren kon besluiten.

De bestreden beslissing bevat volgens haar niet de minste motivering op grond waarvan de verwerende partij tot de niet-ontvankelijkheid kon besluiten en schendt de in het middel vermelde bepalingen en beginselen van behoorlijk bestuur.

Tweede onderdeel

10. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden beslissing een onwettige uitholling uitmaakt van de in het meergenoemde artikel 5, § 4, voorziene mogelijkheid tot een nieuw onderzoek van een aanvraagdossier waarover een weigeringsbeslissing werd genomen. Zij merkt op dat de verwerende partij deze mogelijkheid zelf beschouwt als een beroepsmogelijkheid tegen een eerste weigeringsbeslissing, nu zij in haar oorspronkelijke weigeringsbeslissing van 21 december 2017 uitdrukkelijk stelde dat de verzoekende partij volgens de vermelde bepaling beroep kan aantekenen tegen deze beslissing.

Uit de bewoordingen van de bestreden beslissing blijkt vooreerst dat de tweede beslissing door exact dezelfde persoon werd genomen als degene die de beslissing nam waartegen het bezwaarschrift van 15 maart 2018 werd gericht. Volgens de verzoekende partij is het feit dat één en dezelfde ambtenaar beide beslissingen neemt, *de facto* reeds een uitholling van de in artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 voorziene mogelijkheid tot heroverweging van de aanvankelijke weigeringsbeslissing, en ontnemt dit alle zin en ernst aan het in dat koninklijk besluit uitdrukkelijk aan de aanvrager toegekende recht op een

nieuw onderzoek van zijn aanvraagdossier. Bovendien werd de verzoekende partij de mogelijkheid ontnomen haar middelen uiteen te zetten tegen de motieven van de verwerende partij bij het nemen van de oorspronkelijke weigeringsbeslissing, nu deze de motieven niet verduidelijkte. Voor de verzoekende partij viel uit de summiere weigeringsbeslissing eenvoudigweg niet op te maken op welke precieze, afdoende, redelijke en correcte feitelijke of juridische motieven of gronden zij stoelde om te kunnen besluiten tot een vermeende beperkte landbouwkundige waarde en/of een vermeend te hoog gehalte aan onzuiverheden van het materiaal, of product, en kon zij niet precies haar middelen tegen die motieven uiteenzetten.

De verzoekende partij voerde ook een argumentatie op grond van wetenschappelijke bewijsvoering die zij reeds bij haar aanvraag tot ontheffing aan de verwerende partij had overgemaakt en die door de verwerende partij in de oorspronkelijke weigeringsbeslissing “duidelijk niet zorgvuldig, minstens niet voldoende zorgvuldig” werd onderzocht.

Het feit dat de verwerende partij in de bestreden beslissing tevergeefs beweert dat “de oorspronkelijke weigering voldoende gemotiveerd was, en dat er dus zowel werd voldaan aan de motiveringsplicht, het motiveringsbeginsel als aan het zorgvuldigheidsbeginsel”, maar vervolgens in de bestreden beslissing nu wél uitvoerig ingaat op deze argumentatie, bewijst volgens de verzoekende partij niet alleen op zich de gegrondheid van het eerdere bezwaar inzake de gebrekkige motivering en de onzorgvuldige wijze waarop de oorspronkelijke weigeringsbeslissing tot stand kwam, maar impliceert bovendien dat de verzoekende partij pas bij ontvangst van de bestreden beslissing voor het eerst kennis kreeg van de eigenlijke motieven waarop het oordeel van de verwerende partij over haar aanvraagdossier is gegrond.

Ten slotte stelt de verzoekende partij vast dat de bestreden beslissing weliswaar een verweer lijkt in te houden ten aanzien van haar bezwaarschrift, maar dat uit de bestreden beslissing niet, minstens niet voldoende, blijkt dat de aanvraag tot ontheffing van de verzoekende partij ook effectief opnieuw werd onderzocht, zoals nochtans uitdrukkelijk voorgeschreven door artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013. Met name gaat de

bestreden beslissing niet ten gronde in op de diverse wetenschappelijke studies en bewijsvoering die door de verzoekende partij tijdens de procedure tot het bekomen van de gevraagde ontheffing werden voorgelegd.

11. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord in hoofddeorde op dat “de middelen die door verzoekende partij in haar verzoekschrift uiteengezet worden, erg vaag zijn en niet duidelijk maken hoe precies de vermelde beginselen van behoorlijk bestuur geschonden zouden zijn door de bestreden beslissing”. Het eerste middel moet volgens haar als niet-ontvankelijk worden beschouwd.

Met betrekking tot het eerste middelonderdeel stelt de verwerende partij dat, mocht de Raad van State oordelen dat de bestreden beslissing gebrekkig was door een onwettig besluit tot niet-ontvankelijkheid, de beslissing dan door de nietigverklaring met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer zal verdwijnen. De Raad van State kan zich volgens haar niet uitspreken over de middelen die grieven uiten over de gegrondheid van de weigering tot ontheffing, aangezien dit een miskennis zou uitmaken van de in artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 voorziene beroepsprocedure.

12. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat de stelling van de verwerende partij dat de motivering van de eerste weigering volstond, “hoogstens” betrekking kan hebben op “de gegrondheid van de in het bezwaarschrift van Verzoekende Partij aangehaalde bezwaren” maar niet op de ontvankelijkheid.

Voorts meent de verzoekende partij dat ook uit het meergenoemde artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 niet blijkt dat er nieuwe elementen dienen te worden aangevoerd op straffe van niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.

Met betrekking tot het tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat de argumenten van de verwerende partij de schending van het

onpartijdigheidsbeginsel bevestigen. Het dossier werd in eerste aanleg en in beroep behandeld door één ambtenaar. De rechten van verdediging zijn niet gevrijwaard aangezien de Raad van State slechts een marginale toetsingsbevoegdheid heeft.

De verzoekende partij weidt voorts uit over het gebrek aan motivering van de eerste bestreden beslissing, dat er volgens haar toe geleid heeft dat de motieven van de weigeringsbeslissing pas werden meegedeeld in tweede instantie, zodat haar beroepsmogelijkheid werd uitgehouden. Ten slotte werd er volgens haar ten onrechte geen nieuw onderzoek gevoerd.

Beoordeling

Exceptie “obscuri libelli”

13. In het verzoekschrift worden de geschonden geachte rechtsregels opgesomd en wordt een uiteenzetting gegeven van de wijze waarop die regels naar het oordeel van de verzoekende partij zijn geschonden. Ook al zijn “de middelen” in de ogen van de verwerende partij “erg vaag en maken ze niet duidelijk hoe precies de vermelde beginselen van behoorlijk bestuur geschonden zijn”, uit haar memorie van antwoord blijkt in elk geval dat zij de aangevoerde grieven voldoende heeft begrepen om in staat te zijn ze uitvoerig tegen te spreken.

De exceptie is niet gegrond.

Eerste onderdeel

14. Overeenkomstig artikel 14, § 1, tweede lid, van de RvS-wet, geven de onregelmatigheden die onder een in het eerste lid vermelde nietigheidsgrond ressorteren “slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden”.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of een verzoeker die een zaak voor de Raad van State brengt, doet blijken van een belang bij het aangevoerde middel. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast.

De bestreden beslissing vermeldt inderdaad dat de door de verzoekende partij aangehaalde bezwaren niet ontvankelijk werden bevonden. De verwerende partij besluit in de beslissing dat de bezwaren geen nieuwe elementen bevatten die aanleiding kunnen geven tot een herziening van de beslissing. Uit de bestreden beslissing blijkt waarom de verwerende partij van oordeel is dat de bezwaren niet ontvankelijk zijn.

Uit de bestreden beslissing blijkt evenwel ook dat de verwerende partij bovendien ten gronde ingaat op de bezwaren. Zij besluit dat de motieven verklaren waarom de aanvraag tot ontheffing als bodemverbeterend middel voor het betrokken product geweigerd werd.

In zoverre de verzoekende partij meent dat de bestreden beslissing de aangevoerde rechtsregels schendt omdat haar bezwaren ‘niet ontvankelijk’ werden bevonden, heeft zij geen belang bij het middel aangezien de beweerde schending geen invloed heeft gehad op de betrokken beslissing of haar een waarborg heeft ontnomen.

Tweede onderdeel

15. De mogelijkheid voorzien in artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 om bezwaar in te dienen wordt volgens de verzoekende partij uitgehold omdat de beslissing ingevolge het bezwaarschrift werd genomen door exact dezelfde persoon als diegene die ook de beslissing nam waartegen dit bezwaarschrift werd gericht. Zij stelt in haar memorie van wederantwoord dat hierdoor het onpartijdigheidsbeginsel wordt geschonden.

Het onpartijdigheidsbeginsel, zoals van toepassing op organen van het actief bestuur, waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid van de personeelsleden en de leden van bestuurlijke organen die mede een beslissing nemen, als de structurele onpartijdigheid van die personeelsleden en bestuurlijke organen op het vlak van de organisatie van deze organen, het verloop van de procedure en het totstandkomen van hun beslissingen.

De verzoekende partij verduidelijkt niet of zij de schending van de subjectieve dan wel de structurele onpartijdigheid beoogt.

Subjectieve partijdigheid wordt niet vermoed en kan slechts worden aangenomen indien precieze feiten of concrete aanwijzingen worden bijgebracht die deze partijdigheid aantonen. In het verzoekschrift worden geen gegevens weergegeven die aantonen dat er sprake zou zijn van subjectieve partijdigheid.

Voor zover in het middel wordt aangevoerd dat de ambtenaar zowel in eerste aanleg als in beroep het dossier behandelt, gaat het in de eerste plaats om de functionele of structurele onpartijdigheid van de ambtenaar. De onpartijdigheid van de ambtenaar dient also vanuit een objectief oogpunt te worden beoordeeld.

Om de schending van de structurele onpartijdigheid van een bestuursorgaan aannemelijk te maken, volstaat geen louter subjectieve indruk van partijdigheid, maar moet die schending objectief gerechtvaardigd kunnen worden, rekening houdend met de concrete, feitelijke elementen van de zaak. De mogelijkheid om bezwaar in te dienen wordt geregeld in artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013, dat ten tijde van de bestreden beslissing als volgt luidde:

“Wanneer de Minister of de daartoe door hem aangewezen ambtenaar oordeelt dat de ontheffing niet kan worden verleend, worden motieven waarop hij zijn oordeel grondt, bij een ter post aangetekende brief, aan de aanvrager meegedeeld. De aanvrager kan zijn middelen tegen die motieven uiteenzetten in een bezwaarschrift dat hij, binnen negentig dagen na de

kennisgeving, bij een ter post aangetekende brief tot de Minister of tot de daartoe aangewezen ambtenaar richt. [...]”.

De procedure om bezwaar in te dienen zoals voorzien in artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 werd correct gevolgd. De verzoekende partij toont het tegendeel niet aan. De kritiek van de verzoekende partij op de procedure voorzien in het koninklijk besluit toont geen schending van het onpartijdigheidsbeginsel aan.

Uit de bestreden beslissing blijkt ook dat de bezwaren van de verzoekende partij werden onderzocht. Door louter te stellen dat het feit dat één en dezelfde ambtenaar beide beslissingen neemt een uitholling impliceert van de in artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 voorziene mogelijkheid tot heroverweging van de aanvankelijke weigeringsbeslissing en bijgevolg een schending van het onpartijdigheidsbeginsel, brengt de verzoekende partij geen bijkomende en specifieke objectieve gegevens aan die aannemelijk maken dat de ambtenaar niet meer onpartijdig zou kunnen oordelen. De verzoekende partij maakt geen schending van het onpartijdigheidsbeginsel aannemelijk.

De kritiek dat de eerste weigering van de ontheffingsaanvraag werd gekenmerkt door een manifest gebrek in de motivering wegens de totale afwezigheid van precieze, afdoende, redelijke en correcte feitelijke of juridische motieven of gronden waarop deze weigering zou zijn gestoeld, waardoor het de verzoekende partij onmogelijk zou zijn gemaakt om haar middelen tegen de motieven van deze eerste weigeringsbeslissing uiteen te zetten, heeft betrekking op de motivering van de oorspronkelijke weigeringsbeslissing. Wanneer tegen een beslissing een georganiseerd beroep openstaat, is enkel de in beroep genomen beslissing vatbaar voor beroep bij de Raad van State. De beslissing in beroep komt in de plaats van de eerste beslissing, krachtens de devolutieve werking van het administratief beroep. Het middel is dan ook niet-ontvankelijk in de mate dat het betrekking heeft op de oorspronkelijke weigeringsbeslissing. De kritiek op de oorspronkelijke weigeringsbeslissing kan niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

Dat het aanvraagdossier van de verzoekende partij voorafgaandelijk aan het nemen van de bestreden beslissing niet opnieuw werd onderzocht zoals voorzien in artikel 5, § 4, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013, leidt de verzoekende partij af uit het feit dat niet werd ingegaan op de diverse wetenschappelijke studies en bewijsvoering die zij heeft aangevoerd, uit de argumenten in de memorie van antwoord van de verwerende partij waarbij er sprake is van een heroverweging in plaats van een nieuw onderzoek, en uit de vermelding, in de bestreden beslissing, dat de door de verzoekende partij aangehaalde bezwaren geen nieuwe elementen bevatten en dus geen aanleiding kunnen geven tot een herziening van de beslissing.

In de bestreden beslissing wordt ingegaan op de aangevoerde studie door de nv Organic waste systems, de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel op basis van onder meer het argument dat andere producten met een hoge C/N-verhouding op de markt zijn, en op de biodegradeerbaarheid van het product. Voorts gaat de verwerende partij ook in op de argumenten met betrekking tot machtsoverschrijding, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, waarbij wordt vermeld waarom de grondstofverklaring niet belet dat de federale overheid productnormen vaststelt, en het gehalte aan onzuiverheden.

Uit de bestreden beslissing blijkt bijgevolg dat de argumenten van de verzoekende partij in het bezwaarschrift werden onderzocht en beoordeeld.

Uit de motivering van de verwerende partij kan worden afgeleid waarom zij aldus heeft geoordeeld en zij de verzoekende partij niet is bijgefallen in haar argumentatie. Om afdoende te zijn, is het niet vereist dat in de formele motivering alle argumenten die de beroepsindiener in de loop van de beroepsprocedure aanvoert, stuk voor stuk worden beantwoord. De verzoekende partij bekritiseert in het verzoekschrift dat de bestreden beslissing niet ten gronde ingaat op de diverse wetenschappelijke studies en bewijsvoering die zij tijdens de procedure tot het verkrijgen van de ontheffing had voorgelegd, en dat zij vermeldt dat er geen nieuwe elementen werden aangevoerd die aanleiding kunnen geven tot

het herzien van de oorspronkelijke weigering. Uit het voorgaande blijkt dat er wel degelijk wordt ingegaan op de wetenschappelijke studie uitgevoerd door de nv Organic waste systems. De verzoekende partij verduidelijkt niet wat met bewijsvoering wordt bedoeld. De verzoekende partij gaat ook voorbij aan de andere door de verwerende partij aangehaalde motieven waaruit het onderzoek van de bezwaren blijkt. Zij betwist of ontkracht in haar verzoekschrift deze motieven niet.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunten van de partijen

16. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 8, 5°, en 6°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, en het rechtszekerheidsbeginsel.

Eerste onderdeel

17. Het eerste onderdeel van het tweede middel houdt in essentie in dat de hoge C/N-verhouding die het product van de verzoekende partij kenmerkt, en die volgens de verwerende partij zou leiden tot fytotoxiciteit, door de verwerende partij wordt beschouwd als en gelijkgesteld wordt met een ‘giftig of schadelijk bestanddeel’, zoals begrepen onder artikel 8, 5°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013, dat de elementen vermeldt waarvan de producten moeten vrij zijn:

“Art. 8 De producten:

[...]

5° moeten dermate vrij zijn van giftige of schadelijke bestanddelen, van schadelijke insecten, nematoden, leefbare sporen van stuif- en stinkbrand of andere fytopathogene kiemen, dat zij geen nadelige invloed kunnen uitoefenen op de teelten, noch op de gezondheid van mensen of dieren,

wanneer die producten volgens de goede landbouwkundige praktijken gebruikt worden”.

Volgens de verzoekende partij schendt de bestreden beslissing het voormelde artikel 8, 5°, een eerste maal waar inzake de vermeende nadelige invloed op de teelten wordt vermeld:

“In uw schrijven argumenteert u dat de studie uitgevoerd door de Organic waste systems N.V. ‘Ecotoxicity test, Barley plant growth test on soil residuals of reculiner’ aantoon dat er bij een correcte dosering en een correct gebruik geen fytotoxiciteit optreedt. De studie waar u naar verwijst werd uitgevoerd op gerst gedurende 11 dagen. Een negatief effect kan echter later optreden. Het onderzoek werd dus niet gedurende een voldoende lange periode uitgevoerd. Daarnaast toont figuur 1 van de studie ‘bepaling van de snel vrijkomende organische stikstof voor cellulosemateriaal afkomstig van RecuLiner bvba’ initieel een daling van de beschikbare hoeveelheid stikstof aan. De beschikbare hoeveelheid stikstof is gedurende 50 dagen zeer laag, wat wijst op zogenaamde stikstofhonger. Het toevoegen van een product met een hoge C/N verhouding aan de bodem leidt tot een toename van schadelijke bestanddelen in de bodem met een nadelige invloed op de teelten (cf artikel 8.5°) tot gevolg”.

Artikel 8, 5°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 betreft expliciet en uitsluitend specifieke, externe ‘bestanddelen’ van producten. Door artikel 8, 5°, van het koninklijk besluit in de bestreden beslissing veel te ruim en verkeerd toe te passen op de C/N-verhouding van het product van de verzoekende partij zou de verwerende partij die bepaling schenden.

Bovendien bepaalt het genoemde artikel 8, 5°, uitdrukkelijk dat de producten slechts in die mate vrij dienen te zijn van de hogergenoemde bestanddelen “dat zij geen nadelige invloed kunnen uitoefenen op de teelten, noch op de gezondheid van mensen en dieren, wanneer die producten volgens de goede landbouwkundige praktijken gebruikt worden”.

Aangezien ook aan die voorwaarde niet is voldaan, kan de hoge C/N-verhouding van het product ‘Agrifloc’ van de verzoekende partij nooit de door dit artikel bedoelde nadelige invloed uitoefenen op de teelten of op de gezondheid van mensen en dieren.

De verzoekende partij heeft op geen enkel moment betwist dat haar product gekenmerkt wordt door een hoge C/N-verhouding, maar stelt reeds eerder te hebben aangetoond dat enkel een onaangepaste dosering en derhalve onoordeelkundig gebruik van haar product in strijd met de gebruiksaanwijzing die vermeld wordt op het etiket, kan leiden tot eventuele fytotoxiciteit. Zij stelde om die reden overigens zelf reeds eerder voor om volgende waarschuwingzin te vermelden op de verpakking: “Respecteer de maximale dosis van dit product en meng het product goed in over de volledige bouwvoor”.

Dat de hoge C/N-verhouding aanleiding geeft tot N-fixatie in de bodem, kan en mag volgens de verzoekende partij niet per definitie worden gezien als negatief voor de landbouwkundige waarde van een product. Wel integendeel zelfs: door een product met hoge C/N-verhouding, in een dosis aangepast in functie van het toepassingstijdstip, de volgteelt en de stikstofvoorraad in de bodem te gebruiken, kan men ervoor zorgen dat de reststikstof (N) in de bodem microbiel wordt vastgelegd als organische stikstof en dus gevrijwaard wordt van uitspoeling, bijvoorbeeld tijdens de wintermaanden. In het voorjaar kan de volgteelt dan maximaal gebruik maken van de organische stikstof die terug gemineraliseerd wordt tot ammoniakale stikstof en beschikbaar wordt voor de plant, zoals ook is gebleken uit de diverse wetenschappelijke studies die de verzoekende partij tijdens de procedure tot het bekomen van de gevraagde ontheffing heeft voorgelegd aan de verwerende partij.

Die studies tonen volgens haar aan dat haar product inzake organische stofgehalte ruimschoots voldoet aan de minimale waarden die in het koninklijk besluit van 28 januari 2013 worden opgelegd aan een gemengd organisch bodemverbeterend middel. Het hoge gehalte aan organische stof is dan ook juist een meerwaarde die haar product kan bieden. Deze wetenschappelijke onderbouwing van de aanvraag tot ontheffing van de verzoekende partij wordt nergens ten gronde weerlegd in de bestreden beslissing, die zich volgens haar beperkt tot vrij gratuite en algemene gemeenplaatsen zonder de nodige wetenschappelijke grond.

De bestreden beslissing motiveert overigens ook niet op welke norm of grond zij zich baseert om te oordelen dat de gevoerde studie gedurende een onvoldoende lange periode zou zijn uitgevoerd, en geeft evenmin aan welke periode door de verwerende partij dan wel als voldoende lange periode voor de studie zou worden beschouwd, noch op grond van welke grond of norm dit zou zijn voorgeschreven.

Daardoor is de bestreden beslissing ook niet gegrond op afdoende, redelijke of correcte feitelijke of juridische motieven, minstens worden deze motieven niet op afdoende wijze vermeld in de bestreden beslissing, waardoor de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel zijn geschonden.

Ten slotte merkt de verzoekende partij nog op dat het koninklijk besluit van 28 januari 2013 ook verkeerd wordt gelezen en toegepast waar de bestreden beslissing vermeldt:

“Bovendien zijn er voor fysisch bodemverbeterende middelen geen vereisten opgenomen in het Koninklijk Besluit van 28/01/2013. Voor organisch bodemverbeterende middelen daarentegen zijn wel vereisten opgenomen in het Koninklijk Besluit van 28/01/2013”.

Artikel 8, 5°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 is immers toepasselijk op ‘producten’, en ingevolge de samenlezing van de definities van de begrippen ‘producten’ (artikel 1, 1°) en ‘bodemverbeterend middel’ (artikel 1, 23°) dus ook op materiaal dat wordt toegevoegd aan bodems met als voornaamste functie de fysische eigenschappen van de bodem te verbeteren.

Tweede onderdeel

18. Een tweede onderdeel van het middel heeft betrekking op de schending van de artikelen 8, 5° en 8, 6° van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 bij de tweede reden die de bestreden beslissing vermeldt als grond voor de weigering tot ontheffing.

Deze vermeende reden zou erin bestaan dat het product van de verzoekende partij een gehalte aan onzuiverheden, met name siliconen, bevat dat de door de dienst Gewasbeschermingsmiddelen en Meststoffen gehanteerde norm voor onzuiverheden zou overschrijden, terwijl de bestreden beslissing anderzijds ook beweert dat organisch bodemverbeterende middelen volgens artikel 8, 5°, en artikel 8, 6°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 helemaal geen onzuiverheden mogen bevatten.

Om verschillende redenen aanvaardt de verzoekende partij dit motief voor de weigering niet.

Vooreerst stelt noch artikel 8, 5°, noch artikel 8, 6°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 dat organisch bodemverbeterende middelen geen onzuiverheden mogen bevatten.

Zoals hoger reeds aangegeven heeft artikel 8, 5° van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 expliciet en uitsluitend betrekking op specifieke, ‘externe bestanddelen’ van producten, en dus niet op vermeende ‘onzuiverheden’ als siliconen, zoals de verwerende partij in de bestreden beslissing stelt.

Artikel 8, 6°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 betreft ‘gehalten aan ongewenste stoffen’ die niet hoger mogen zijn dan deze die in voorkomend geval overeenkomstig het koninklijk besluit van 28 januari 2013 zijn vastgesteld. Ook dit artikel vermeldt de term ‘onzuiverheden’ derhalve niet, laat staan dat het een algemene norm zou bevatten die onzuiverheden totaal uitsluit.

Daarnaast is het niet minder dan opvallend dat de verwerende partij in de bestreden beslissing enerzijds – ten onrechte – stelt dat artikel 8, 5°, en 6°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 zou impliceren dat organisch bodemverbeterende middelen “helemaal geen onzuiverheden mogen bevatten”, doch anderzijds stelt dat het gehalte aan onzuiverheden in het product van de verzoekende partij een vermeende geldende norm voor onzuiverheden zou overschrijden. Indien artikel 8, 5°, en 6°, van het koninklijk besluit van 28 januari

2013 inderdaad de beweerde nultolerantie voor onzuiverheden zou inhouden, kan er uiteraard geen ruimte noch bestaansreden zijn voor een alternatieve norm, zoals deze door de verwerende partij wordt voorgehouden in de bestreden beslissing.

Ten slotte merkt de verzoekende partij op dat het onderdeel van 2% silicone in haar product ‘Agrifloc’ trouwens niet als een ‘onzuiverheid’ kan worden beschouwd.

De analysevoorschriften beschreven in het Compendium voor Monsterneming en Analyse (CMA) definiëren ‘onzuiverheden’ als ‘de fractie bestaande uit glas, metaal en kunststof die wordt geselecteerd na het zeven van het luchtdroge monster over 2mm’. Hieruit volgt dat onzuiverheden inerte fracties betreffen die niet verder afbreken in de tijd, terwijl dit bij silicone uiteraard wel het geval is, nu deze net als de cellulose van het papier geleidelijk verder afbreekt.

Het gehalte aan silicone maakt integraal deel van het materiaal ‘geshredderd siliconenpapier’ waarvoor aan de verzoekende partij op 20 oktober 2016 een grondstofverklaring werd verleend. Dit onderdeel van de grondstof heeft ook een duidelijke functie, nu dit de kans op koekvorming reduceert.

De bestreden beslissing schendt volgens de verzoekende partij artikel 8, 5°, en 6°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 door hieraan een betekenis en draagwijdte toe te kennen die deze bepalingen klaarblijkelijk niet hebben.

Bovendien vermeldt de bestreden beslissing ook ten aanzien van de beweerde geldende norm voor onzuiverheden, evenals omtrent het begrip ‘onzuiverheid’, geen afdoende, redelijke noch correcte feitelijke of juridische motieven. De bestreden beslissing schendt aldus de motiveringsplicht en het motiveringsbeginsel en is ondeugdelijk gemotiveerd.

Door te beweren dat het product van de verzoekende partij 2% onzuiverheden zou bevatten, schendt de bestreden beslissing bovendien de bekomen grondstofverklaring.

Derde onderdeel

19. In een derde onderdeel voert de verzoekende partij de schending van het gelijkheidsbeginsel aan.

Zij betoogt dat de bestreden beslissing enerzijds voorbijgaat aan het feit dat het product van de verzoekende partij volstrekt vergelijkbaar is met andere klassieke bodemverbeterende middelen zoals houtvezel, vlasvezel, kokosderivaat en dergelijke meer, die gelijkaardige landbouwkundige eigenschappen vertonen.

In haar bezwaarschrift vestigde de verzoekende partij reeds de aandacht op het feit dat in de goede landbouwpraktijken diverse andere producten met een hoge C/N-verhouding voorkomen en derhalve niet uitzonderlijk zijn, zoals “het onderrijden van stro (C/N-verhouding van 80), turf, dat is toegestaan in of als teeltsubstraat (C/N-verhouding van 100-200) en meer in het bijzonder het inwerken van houtsnippers, schors en vers zaagsel (C/N-verhouding van 200-500), waarvoor in het verleden reeds ontheffing EM068.B [...] werd verleend”.

Zij verwees derhalve met reden naar andere bodemverbeterende middelen met respectievelijk een hoge C/N-verhouding, een hoog gehalte aan organische stof gecombineerd met een laag nutriëntengehalte en/of een lage biodegradeerbaarheid, waarvoor eerder wel ontheffingen werden verleend.

Ten onrechte stelt de bestreden beslissing dat de vergelijking met turf niet opgaat omdat turf op de markt wordt gebracht als teeltsubstraat. Hoewel het klopt dat turf als teeltsubstraat op de markt kan worden gebracht onder gelding van hoofdstuk IV van het koninklijk besluit van 28 januari 2013, kan het evenwel evenzeer, in functie van de verteringsgraad, als turfstrooisel of tuinturf op de markt worden gebracht, welke producten conform het koninklijk besluit van 28 januari 2013 worden gecatalogeerd onder hoofdstuk III.A., dit is hetzelfde hoofdstuk waaronder het product ‘Agrifloc’ werd aangevraagd.

Al even onterecht stelt de bestreden beslissing volgens de verzoekende partij dat de vergelijking met ontheffing EM068.B niet zou opgaan omdat het product uit ontheffing EM068.B als bodembedekker op de markt wordt gebracht. Deze bewering is volgens haar volstrekt verkeerd en onwaar. Het product begrepen in ontheffing EM068.B wordt — ook om zeer specifieke fiscaal-juridische redenen — op de markt gebracht als ‘bodemverbeteraar’ en niet als ‘bodembedekker’. Indien het al zo zou zijn dat het product als ‘bodembedekker’ op de markt zou worden gebracht, dan zou de ontheffing EM068.B overigens zonder voorwerp zijn, nu voor het op de markt brengen van een bodembedekker geen ontheffing is vereist.

Overigens komt deze bewering ook voor als volstrekt irrelevant, nu het cruciaal is dat ook dit product na het primair gebruik als bodembedekker en na enige vertering nog steeds een hoge C/N-verhouding heeft en vervolgens in de bodem mag worden ingewerkt.

Anderzijds maakt de bestreden beslissing inzake de vermeende gehalten aan onzuiverheden zelf een vergelijking met groencompost, die volstrekt niet opgaat.

Reeds in haar bezwaarschrift stelde de verzoekende partij dat bestaande normen inzake groencompost niet zomaar toe te passen zijn op het product waarvoor zij om ontheffing verzoekt, nu dit op geen enkele wijze te vergelijken is met groencompost of enig ander waterhoudend product. Zij wees er daarbij op dat haar product “100% droog product” betreft, dat niet waterhoudend is, waardoor iedere vergelijking met bijvoorbeeld groencompost feitelijk niet te maken is. Een correcte vergelijking van haar product met waterhoudende producten, zoals groencompost, zou immers minstens vereisen dat de verhouding inzake onzuiverheden niet zou worden berekend op het zuivere, 100% droge product, maar op het geheel van product, aarde en vocht.

Dat de bestreden beslissing niettegenstaande deze uitvoerige argumentatie in het bezwaarschrift alsnog durft te stellen dat zij “de vergelijking

met groencompost aanvaardt” is tekenend voor het gebrek aan zorgvuldigheid waarmee het aanvraagdossier werd behandeld.

20. De verwerende partij werpt in de eerste plaats een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel op, omdat in het bezwaarschrift enkel gewag werd gemaakt van vermeende schendingen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar niet van een schending van een reglementaire bepaling zoals artikel 8 van het koninklijk besluit van 28 januari 2013. De verzoekende partij had deze grief volgens de verwerende partij reeds in haar bezwaarschrift kenbaar kunnen maken, en om deze reden zou het middel niet-ontvankelijk zijn.

21. In haar memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij erop dat de grieven niet in de beroepsprocedure konden worden aangevoerd omwille van de summiere motivering van de oorspronkelijke weigeringsbeslissing.

Ten gronde stelt zij dat de ‘(con)tekstuele en taalkundige analyse’ van de verwerende partij niet toelaat om te besluiten dat artikel 8, 5°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 betrekking zou kunnen hebben op de verhouding of de gehalten aan chemische elementen van een product.

Beoordeling

22. Geen algemene rechtsregel schrijft voor dat de Raad van State in het kader van beroepen tot nietigverklaring enkel kennis mag nemen van grieven of middelen die reeds tijdens de administratieve procedure door de betrokkene werden opgeworpen.

De exceptie wordt verworpen.

Eerste onderdeel

23. Wat het eerste onderdeel betreft is het onduidelijk waarom de verzoekende partij meent dat de giftige of schadelijke bestanddelen louter

betrekking hebben op de insecten, wormen en kiemen die in artikel 8, 5°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 worden opgesomd. Het begrip ‘giftige of schadelijke bestanddelen’ wordt niet afzonderlijk gedefinieerd in het koninklijk besluit van 28 januari 2013.

Bij gebrek aan een reglementaire definitie wordt het begrip ‘bestanddeel’ begrepen in zijn spraakgebruikelijke betekenis, namelijk

“samenstellend deel
≈ element, dimensie [...]
• een chemisch, werkzaam bestanddeel
• een belangrijk, wezenlijk bestanddeel
• vreemde bestanddelen
stoffen die niet in de bedoelde stof thuishoren, verontreinigingen enz.
[...]” (Van Dale-woordenboek, online versie).

Dit is de manier waarop de verwerende partij het begrip bestanddeel heeft geïnterpreteerd in de bestreden beslissing. Deze interpretatie is ook in lijn met artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt’, dat de rechtsgrond vormt van het koninklijk besluit van 28 januari 2013, en dat eveneens verwijst naar de samenstelling en de zuiverheid van de grondstoffen.

De bestreden beslissing motiveert de nadelige invloed door erop te wijzen dat de hoge C/N-verhouding leidt tot fytotoxiciteit, en een tekort aan stikstof creëert, wat de groei van planten voorkomt. Voorts zet de bestreden beslissing uiteen dat het toevoegen van een product met een hoge C/N-verhouding aan de bodem leidt tot een toename van schadelijke bestanddelen in de bodem met een nadelige invloed op de teelten tot gevolg.

Het feit dat de verzoekende partij het niet eens is met deze beoordeling, toont niet aan dat de beoordeling verkeerd is.

De verzoekende partij betwist voorts de beoordeling van de verwerende partij als zou haar product leiden tot fytotoxiciteit bij gebruik volgens goede landbouwkundige praktijken, de vaststelling dat N-fixatie negatief is voor

de landbouwkundige waarden van een product, de beoordeling van de wetenschappelijke studies, en de kenmerken omwille van het hoge gehalte aan organisch materiaal.

Een verder doorgedreven onderzoek van het middel zou de Raad van State ertoe nopen in de feitelijke beoordeling van de zaak te treden, waartoe hij niet bevoegd is. De Raad kan in het kader van zijn wettigheidstoezicht immers wel nagaan of de ingeroepen feiten werkelijk bestaan en of de appreciatie daarvan met de vereiste zorgvuldigheid is gebeurd, maar het komt hem daarbij niet toe het feitenonderzoek over te doen om zich aldus, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van het bestuur.

Tweede onderdeel

24. Artikel 8, 6°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013, waarvan de schending in het tweede onderdeel wordt aangevoerd, luidt als volgt:

“Art. 8. De producten:

[...]

6° mogen geen hogere gehalten aan ongewenste stoffen bevatten dan deze die in voorkomend geval overeenkomstig dit besluit zijn vastgesteld”.

De verzoekende partij wijst erop dat artikel 8, 5°, en 6°, van dit koninklijk besluit nergens de term ‘onzuiverheden’ vermeldt, laat staan dat deze bepalingen een algemene norm bevatten die onzuiverheden totaal uitsluiten. Zij betoogt dat, indien deze bepalingen inderdaad de beweerde nultolerantie voor onzuiverheden zouden inhouden – hetgeen de verzoekende partij ontkent – er uiteraard geen ruimte noch bestaansreden kan zijn voor een alternatieve norm.

Ten slotte meent de verzoekende partij dat het gehalte aan siliconen niet kan worden beschouwd als onzuiverheid. Bij onzuiverheden gaat het om inerte fracties die niet verder afbreken in de tijd, hetgeen bij silicone wel het geval is.

Volgens de verzoekende partij schendt de bestreden beslissing hierdoor de motiveringsplicht en het motiveringsbeginsel.

De verwerende partij motiveert haar standpunt ter zake onder het punt “De gehalten aan onzuiverheden” in de hoger geciteerde bestreden beslissing.

Het standpunt van de verzoekende partij dat bestanddelen en ongewenste stoffen zeer restrictief dient te worden geïnterpreteerd en dat dit geen betrekking kan hebben op het gehalte siliconen in het betrokken product dat als onzuiverheid wordt beschouwd, overtuigt niet.

Het begrip ”giftige of schadelijke bestanddelen” uit artikel 8, 5°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 wordt in dit besluit niet verder gedefinieerd, net zomin als het begrip “ongewenste stoffen” uit artikel 8, 5°.

Zoals aangegeven bij de beoordeling van het eerste onderdeel moet het begrip bestanddeel in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen, en is dat ook de betekenis waarin de verwerende partij het begrip heeft gebruikt.

De verwerende partij heeft de siliconen beoordeeld als onzuiverheden, wat onder de definitie van giftige of schadelijke bestanddelen kan begrepen worden.

Voor het begrip “ongewenste stoffen” uit artikel 8, 6°, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 kan verwezen worden naar de spraakgebruikelijke betekenis van het woord “stof” zoals vermeld in de online versie van het Van Dale-woordenboek:

“1 materie, substantie waaruit iets anders door vormgeving, omzetting of toevoeging vervaardigd is of wordt, of ontstaat
≈ grondstof, bouwstof, materiaal
• uitdrukking; regionaal van zekere stof zijn
van die soort, van dat slag
2 gemengde massa als grondstof

a papierindustrie fijn verdeelde massa (oorspronkelijk ontbonden lompen, thans cellulose) waarvan papier wordt gemaakt

[...]

5 elke gelijkmatige, ruimtevullende zelfstandigheid met onderscheidende kenmerken, die als draagster van eigenschappen of van hoeveelheid wordt gedacht

- aromatische, giftige, toxische stoffen
- bijtende, gevaarlijke, schadelijke, verontreinigde stoffen
- bij de brand zijn gevaarlijke stoffen vrijgekomen
- kankerverwekkende stof
- lichaamseigen, lichaamsvreemde stoffen
- de werkzame stof van een geneesmiddel
- psychoactieve, psychotrope stoffen
- het is lastig de organische stof van het zand te scheiden

[...]

- geleidende en niet-geleidende stoffen
- vaste stof
- alle rivieren voeren een hoeveelheid vaste stoffen mee
- droge stof

datgene wat na verwijdering van de vloeibare bestanddelen uit een massa overblijft

[...]”.

Opnieuw is de interpretatie van de verwerende partij niet strijdig met de spraakgebruikelijke betekenis van het begrip.

Ook deze interpretatie is in lijn met artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969⁷ betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt⁸, dat – zoals aangegeven bij de beoordeling van het eerste middel – de rechtsgrond vormt van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 en verwijst naar de samenstelling en de zuiverheid van de grondstoffen.

Overeenkomstig artikel 5, § 1, van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 kan, in afwijking van artikel 4, de minister of de daartoe door hem aangewezen ambtenaar, een ontheffing afleveren:

“1° om onder de voorwaarden die hij bepaalt, het in de handel brengen en het gebruik toe te laten van producten die niet in bijlage I voorkomen; [...]”.

In de bestreden beslissing heeft de verwerende partij overeenkomstig deze laatste bepaling geoordeeld dat het betrokken product niet

aan de voorwaarden voldoet om een ontheffing af te leveren. De motieven die betrekking hebben op de onzuiverheden, met name het gehalte siliconen, zijn opgenomen in de bestreden beslissing. De verzoekende partij toont niet aan dat deze motieven niet correct of niet deugdelijk zouden zijn. De verzoekende partij geeft een eigen andere interpretatie weer, maar dit volstaat niet om de voorliggende motieven te weerleggen.

Een verder doorgedreven onderzoek van het middel zou de Raad van State er toe nopen in de feitelijke beoordeling van de zaak te treden, waartoe hij niet bevoegd is. Zoals hoger weergegeven kan de Raad van State in het kader van zijn wettigheidstoezicht immers wel nagaan of de ingeroepen feiten werkelijk bestaan en of de appreciatie daarvan met de vereiste zorgvuldigheid is gebeurd, maar het komt hem daarbij niet toe het feitenonderzoek over te doen om zich aldus, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van het bestuur.

Met betrekking tot de vermeende schending van de grondstofverklaring verliest de verzoekende partij uit het oog dat de grondstofverklaring overeenkomstig artikel 3, 14°, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: materialendecreet) een verklaring is, afgeleverd door de Vlaamse overheid, waarin wordt gesteld dat een bepaald materiaal niet of niet meer als een afvalstof moet worden beschouwd, eventueel gekoppeld aan een aantal randvoorwaarden.

Deze verklaring bepaalt niet of deze grondstof voldoet aan de voorwaarden betreffende het in de handel brengen en het gebruiken van meststoffen, bodemverbeterende middelen en teeltsubstraten. Dit wordt ook met zoveel woorden bevestigd in de beslissing betreffende het “Beroep grondstofverklaring VLAREMA” van 20 oktober 2016, waarin wordt overwogen “dat de beoordeling van de landbouwkundige waarde een federale bevoegdheid betreft”.

De bestreden beslissing maakt aldus geen schending uit van de grondstofverklaring.

Derde onderdeel

25. Het gelijkheidsbeginsel, waarvan de schending in het derde middelonderdeel wordt aangevoerd, houdt in dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen – of een gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen – verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Wanneer de schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd, komt het aan de verzoekende partij toe voldoende concrete elementen aan te brengen die het mogelijk maken te onderzoeken of zij inderdaad ongelijk behandeld wordt ten aanzien van anderen die in een gelijke of minstens gelijkaardige situatie verkeren. Zij moet daarbij, op de eerste plaats, de vergelijkbaarheid aantonen van haar eigen situatie met die van anderen en vervolgens aantonen waarom de verschillende behandeling daarvan een discriminatie uitmaakt.

In het verzoekschrift maakt de verzoekende partij de vergelijking met turf en ontheffing EM068.B, waar wel een ontheffing wordt verleend, terwijl het product Agrifloc geen ontheffing geniet.

De verzoekende partij maakte in haar bezwaarschrift de vergelijking met turf dat is toegestaan als teeltsubstraat. Volgens de bestreden beslissing gaat de vergelijking met turf niet op omdat turf op de markt wordt gebracht als teeltsubstraat. In dat geval wordt de turf aangerijkt met samengestelde meststoffen om potgronden te produceren. Turf wordt ook gebruikt om de bodem te verzuren en om de bodemstructuur te verbeteren (zware grond verlichten, kleigronden versoepelen, wortelontwikkeling bevorderen en de doorlatendheid van de bodem te verbeteren).

Uit het dossier blijkt dat de ontheffing voor Agrifloc voor volgende gebruikswijze wordt aangevraagd: “2,5 à 3 kg/10m³ inwerken in de bodem voorafgaandelijk aan planten of inzaaien. Aanbevolen toepassingsperiode: februari - oktober”.

Aangezien de geschetste toepassing voor turf niet overeenkomt met het aangevraagde gebruik voor Agrifloc, gaat de vergelijking met turf niet op.

Op basis van het bovenstaande kon de verwerende partij besluiten dat beide producten niet vergelijkbaar zijn.

De bewering van de verzoekende partij dat het evenzeer als turfstrooisel of tuinturf op de markt kan worden gebracht vormt op zich geen concreet element dat een schending van het gelijkheidsbeginsel kan worden bijgevalen.

Met betrekking tot de ontheffing EM068.B besluit de bestreden beslissing dat een vergelijking niet opgaat omdat het product op de markt wordt gebracht als bodembedekker en niet onmiddellijk wordt ingewerkt in de bodem, in tegenstelling tot het product Agrifloc.

Ontheffing EM068.B bepaalt dat de gebruiksaanwijzing moet vermelden dat het product na gebruik als bodembedekker (en gedeeltelijke degradatie) in de bodem kan worden ingewerkt. Tevens moet het etiket de volgende waarschuwingszin (niet nodig voor kokosschors) vermelden:

“Voortijdig onderwerken is af te raden vanwege het risico op fytotoxiciteit, in het bijzonder voor ondiep wortelende planten”.

Aangaande de vergelijking met groencompost meent de verzoekende partij dat het getuigt van een gebrek aan zorgvuldigheid dat de verwerende partij in haar beslissing durft te stellen dat zij de vergelijking met groencompost aanvaardt en dit terwijl de verzoekende partij reeds in haar bezwaarschrift uiteenzette dat haar product op geen enkele wijze te vergelijken is met groencompost of enig ander waterhoudend product.

In haar bezwaarschrift zette de verzoekende partij in eerste instantie uiteen dat een vergelijking niet mogelijk is, waarna zij vervolgens een vergelijking niet volledig uitsluit:

“Het materiaal, c.q., grondstof van cliënte betreft 100% droog product dat niet waterhoudend is. Alleen reeds dit uiterst belangrijke verschil geeft aan dat iedere vergelijking met bijvoorbeeld groencompost feitelijk niet te maken is, minstens dat dergelijke vergelijking niet kan gemaakt worden zoals dit gebeurde in de bestreden beslissing zonder schending te maken van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Een correcte vergelijking van het materiaal, c.q. de grondstof, van cliënte met waterhoudende producten, zoals groencompost, vereist minstens dat de verhouding inzake onzuiverheden niet zou worden berekend op het zuivere, 100% droge product van cliënte, doch op het geheel van product, aarde en vocht”.

De verzoekende partij schetst hierbij de wijze waarop naar haar menig een vergelijking tussen haar product en groencompost mogelijk is en sluit een vergelijking dus niet uit.

Bovendien wordt de stelling dat de verzoekende partij de vergelijking aanvaardt in de bestreden beslissing zelf genuanceerd. De vergelijking wordt gemaakt met het gehalte aan droge stof van een compost en zelfs in dat geval is het percentage onzuiverheden van Agrifloc hoger.

De bestreden beslissing is op dit vlak niet onzorgvuldig voorbereid of opgesteld.

De schending van het gelijkheidsbeginsel wordt niet aangetoond.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

26. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 39 van de Grondwet, gelezen samen met artikel 6 van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI), van het materialendecreet,

en 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), en van het motiverings-, het zorgvuldigheids-, het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel en het verbod op machtsoverschrijding en willekeur als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het middel houdt in essentie in dat volgens de bestreden beslissing het vaststellen van productnormen, in het bijzonder op het domein van het leefmilieu, volgens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, BWHI tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort en dat de federale overheid in de uitoefening van haar residuaire bevoegdheden krachtens de wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt’ het gebruik van landbouwgrondstoffen kan reglementeren – de verzoekende partij betwist deze bevoegdheid van de federale overheid niet – maar dat de federale overheid geen productnormen kan toepassen die zij niet eerst middels deze residuaire bevoegdheid wettelijk heeft uitgevaardigd.

De residuaire bevoegdheid van de federale overheid om productnormen vast te stellen en het gebruik van landbouwgrondstoffen kan met andere woorden “geen vrijgeleide tot willekeur” inhouden voor de federale overheid. Zij kan bij de beslissing over het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 januari 2013 niet vrij de uitvoeringsbesluiten van de wetten interpreteren of een norm voor onzuiverheden hanteren waarvan de juridische en reglementaire basis niet wordt aangegeven.

Door de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling, vereist het gebruik en de inzet van afvalstoffen als grondstof, te dezen als bodemverbeterend middel, de voorafgaande goedkeuring van zowel regionale als federale overheidsinstanties, die dit gebruik elk vanuit hun eigen bevoegdheid, op grond van hun eigen regelgeving en dus vanuit hun eigen invalshoek, dienen te beoordelen.

De verzoekende partij wijst erop dat het Vlaams Gewest met het materialendecreet voorzag in een wettelijk kader voor het gebruik van bepaalde afvalstoffen als grondstof en, in uitvoering daarvan, in het Vlarema.

Zij bekwam reeds op 20 oktober 2016 een grondstofverklaring vanwege de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) voor het gebruik van het betrokken materiaal respectievelijk als strooisel (dossiernummer 18394) en bodemverbeterend middel (dossiernummer 18058), waarbij uitdrukkelijk werd gesteld dat het desbetreffende materiaal voldoet aan de Vlarema-normen.

Bij schrijven van OVAM van 15 mei 2018 werd zij op de hoogte gebracht van het gewijzigde Vlarema-normeringskader voor het gebruik van een grondstof als meststof of bodemverbeterend middel, dat in werking trad op 5 maart 2018, en werd zij uitgenodigd om de conformiteit van haar product waarvoor grondstofverklaring 18058 werd verleend met dit nieuwe normeringskader aan te tonen tegen uiterlijk 4 maart 2019.

Met een recent beproevingsverslag van 5 juli 2018 van de vzw Bodemkundige Dienst van België kan de verzoekende partij deze conformiteit van haar product met het nieuwe normeringskader inmiddels al aantonen.

Uit de verkregen grondstofverklaring volgt volgens de verzoekende partij op noodzakelijke en onbetwistbare wijze dat het betrokken materiaal van de verzoekende partij voldoet aan alle – desgevallend ook Europese – wettelijk gestelde normen, voorwaarden en criteria, evenals dat het betrokken materiaal of product geen gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid en geen nadelige of ongunstige effecten heeft op het milieu.

Zeker bij afwezigheid van toepasbare, andersluidende, door de federale overheid regelmatig vastgestelde productnormen en reglementering, komt het ingevolge hogervermelde grondwettelijke bevoegdheidsverdeling, het Vlaamse Gewest, en meer bepaald de regionale overheidsinstantie OVAM, toe om de milieu-impact door verontreiniging te beoordelen, terwijl de Federale

Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, ingevolge de federale bevoegdheid, de landbouwkundige waarde van de betrokken grondstof dient te onderzoeken.

Het gaat dan ook, steeds volgens de verzoekende partij, niet op dat de bestreden beslissing het materiaal van de verzoekende partij, dat krachtens de voormelde grondstofverklaring in zijn geheel als grondstof moet worden beschouwd, in zijn samenstellende delen ontleedt om gratis te besluiten dat deze grondstof niet zou voldoen aan een vermeende norm, die voor de desbetreffende grondstof zelfs niet van toepassing kan worden geacht.

Door de grondstofverklaring en bijgevolg ook de beoordeling van het materiaal van de verzoekende partij conform het materialendecreet en Vlarema door het Vlaamse Gewest aldus zonder enige grond naast zich neer te leggen en te stellen dat het product van de verzoekende partij niet aan een vermeende norm zou voldoen, maakt de bestreden beslissing volgens de verzoekende partij machtsoverschrijding en willekeur uit en schendt zij de ingevolge de Grondwet en de BWHI aan de gewesten toegewezen en voorbehouden beoordelingsbevoegdheid, net zoals het materialendecreet en het Vlarema, evenals de in het middel genoemde beginselen van behoorlijk bestuur.

Beoordeling

27. De bestreden beslissing heeft betrekking op de al dan niet toekenning van een ontheffing van het verbod om een product dat niet voorzien is in bijlage I van het koninklijk besluit van 28 januari 2013. Onder product wordt begrepen: meststoffen, bodemverbeterende middelen, teeltsubstraten, zuiveringsslib alsmede elk product waaraan een specifieke werking ter bevordering van de plantaardige productie wordt toegeschreven.

Artikel 39 van de Grondwet stelt:

“De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die

bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid”.

Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, BWHI bepaalt:

“De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn: [...]

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft:

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder”.

Artikel 36 van het materialendecreet stelt dat afvalstoffen niet langer afvalstoffen zijn indien ze een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder recyclage, hebben ondergaan, en indien ze voldoen aan specifieke criteria die opgesteld moeten worden onder de volgende voorwaarden:

“[...] 1° de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;

2° er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;

3° de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen;

4° het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten op het milieu en de menselijke gezondheid.

Die criteria moeten worden uitgewerkt overeenkomstig artikel 39 en 40”.

Artikel 39 van hetzelfde decreet voorziet dat de Vlaamse regering, indien nodig, overeenkomstig de Europese voorschriften, de materialen aanwijst en desgevallend criteria oplegt om aan te geven dat een materiaal de einde-afvalfase heeft bereikt, en dus als grondstof kan worden beschouwd.

Indien er voor een specifiek materiaal geen Europese criteria zijn vastgelegd, kan de Vlaamse regering voor dat materiaal specifieke criteria uitwerken die moeten garanderen dat de voorwaarden van artikel 36 zijn vervuld.

Deze criteria kunnen onder meer betrekking hebben op de herkomst van het materiaal, de manier waarop het is ingezameld, geproduceerd of verwerkt, de aard en samenstelling van het materiaal, grenswaarden voor verontreinigende stoffen, het toegelaten gebruiksgebied, de toegelaten wijze van

aanwending en de aanwezigheid van een kwaliteitsborgingssysteem dat waakt over input, procesvoering en eindkwaliteit.

Artikel 40 van het materialendecreet voorziet ten slotte in de zogenaamde ‘grondstofverklaring’, die garandeert dat aan de voorwaarden en criteria van de artikelen 36, 37 en 39 is voldaan.

De voormelde artikelen van het materialendecreet kregen verder uitvoering in Hoofdstuk 2 van Vlarema, dat de voorwaarden vaststelt waaronder het gebruik van afvalstoffen als grondstof wordt toegestaan, en dat voorziet in een procedure tot aflevering van de ‘grondstofverklaring’.

Krachtens artikel 2.2.1 Vlarema mogen de beoogde grondstoffen alleen als grondstoffen worden beschouwd als ze bij oordeelkundig gebruik geen gevaar voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen voor het milieu inhouden.

Artikel 2.2.3 Vlarema stelt dat onder meer grondstoffen die bestemd zijn als meststof of bodemverbeterend middel en die niet vermeld worden in bijlage 2.2 Vlarema, zoals het materiaal van de verzoekende partij, pas als grondstof kunnen worden beschouwd als alle toepasselijke criteria vermeld in de afdeling 2.3 Vlarema zijn vervuld en OVAM een toelating heeft gegeven in de vorm van een grondstofverklaring.

Artikel 2.2.6 Vlarema bepaalt verder dat een grondstofverklaring alleen wordt afgeleverd, volgens de procedure voorzien in afdeling 2.4 Vlarema, voor een specifiek materiaal dat wordt geproduceerd door een specifieke producent of dat voorkomt uit een specifiek productieproces, en waarvoor een specifieke toepassing wordt beoogd.

In het advies 45.110/3 van 23 september 2008 van de afdeling wetgeving bij een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 28 januari 2013, werd de bevoegdheidsrechtelijke grondslag als volgt uiteengezet:

“Voor zover het ontworpen besluit het in de handel brengen van producten betreft, kan de bevoegdheidsrechtelijke grondslag ervoor worden gevonden in artikel 6, §1, II, tweede lid, 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, op grond waarvan het vaststellen van ‘productnormen’, inzonderheid maar niet uitsluitend op het domein van het leefmilieu, behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Het begrip ‘productnormen’ is bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatstructuur in artikel 6, § 1, II van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingevoerd. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 blijkt dat de wetgever hiermee een begrip bedoelde dat reeds enkele keren in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof was voorgekomen^[...], en dat specifiek betrekking had op normen die nageleefd moesten worden ‘bij het op de markt brengen’ van een product^[...]. Zoals uit de rechtspraak van het Hof blijkt, kunnen productnormen worden omschreven als ‘regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welke niveau van verontreiniging niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten’^[...]. Die federale bevoegdheid omvat daarentegen niet de bevoegdheid om regels aan te nemen die het gebruik van producten regelen eenmaal zij op de markt zijn gebracht^[...].

In zoverre het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit normen oplegt die nageleefd moeten worden bij het verhandelen, dit is het op de markt brengen, van grondstoffen voor de landbouw, gaat het om ‘productnormen’ in de hiervoor genoemde zin. In zoverre is de federale overheid dan ook bevoegd om die normen vast te stellen”.

Hieruit blijkt dat de federale overheid wel degelijk bevoegd is om productnormen vast te stellen, wat inhoudt dat zij de regels aan welke eisen een product moet voldoen kan vastleggen bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Dit kan betrekking hebben op de vraag welk niveau van verontreiniging niet mag worden overschreden in de samenstelling. Dit staat los van de grondstofverklaring.

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat het bestuur de rechtmatige verwachtingen die de burger uit het bestuursoptreden put, niet mag beschamen. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat er rechtmatige verwachtingen werden gewekt dat de grondstofverklaring op zich volstond om ook een ontheffing te bekomen.

Zoals aangegeven bij de beoordeling van het tweede onderdeel van het tweede middel bepaalt deze verklaring niet of deze grondstof voldoet aan de voorwaarden betreffende het in de handel brengen en het gebruiken van meststoffen, bodemverbeterende middelen en teeltsubstraten.

Voorts zijn er geen elementen voorhanden die erop wijzen dat de verwerende partij op enig moment de verwachting heeft gewekt dat de ontheffing zou worden toegekend.

In de hoger geciteerde bestreden beslissing wordt de kritiek met betrekking tot de bevoegdheidsschending en de schending van het vertrouwensbeginsel beantwoord waar wordt gerepliceerd op de argumentatie dat een grondstofverklaring werd afgeleverd voor Agrifloc en dat het de plicht van de minister zou zijn om de landbouwkundige waarde te evalueren, en niet de milieu-impact door verontreiniging.

Een schending van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel wordt niet aangetoond.

Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams