



2023/2390

10.10.2023

**BESLUIT (EU) 2023/2390 VAN DE COMMISSIE**

**van 3 maart 2023**

**betreffende steunmaatregel SA.43147 (2020/C) (ex 2019/NN)**

**België — Klacht over de verlening van beweerdelijk onrechtmatige steun door het Waals Gewest aan Renewi**

*(Kennisgeving geschied onder nummer C(2023) 1419)*

**(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)**

**(Voor de EER relevante tekst)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, punt a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen <sup>(1)</sup> te hebben verzocht hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

**1. PROCEDURE**

- (1) Op 18 september 2015 werd bij de Commissie een klacht ingediend betreffende staatssteun die door het Waalse Gewest zou zijn verleend aan Renewi Valorisation & Quarry (voorheen “Shanks <sup>(2)</sup>” en hierna “Renewi” genoemd) voor het beheer van het *Centre d'enfouissement technique* (centrum voor technische ingraving of C.E.T.) te Mont-Saint-Guibert in België (hierna “C.E.T. Mont-Saint-Guibert” genoemd). Deze maatregel zou voortvloeien uit het feit dat handelingen die in werkelijkheid verwijdering van afvalstoffen inhouden en bijgevolg hadden moeten worden belast volgens het standaardtarief voor de belasting op het storten van huisafval in een C.E.T., zijn belast tegen een verminderd tarief op basis van door de Waalse overheid afgegeven registraties van afvalstoffen voor nuttige toepassing en gebruikscertificaten.
- (2) Bij brief van 6 februari 2020 heeft de Commissie België in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna “VWEU” genoemd) in te leiden ten aanzien van deze maatregel.
- (3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* <sup>(3)</sup>. Daarin heeft de Commissie alle belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken maatregel kenbaar te maken.
- (4) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van het Waalse Gewest op 14 april, 18 mei, 6 augustus, 17 december 2020, 3 mei 2021 en 17 mei 2022, en van Renewi op 1 juli 2020. De Commissie heeft de opmerkingen van Renewi op 10 juli 2020 doorgezonden naar het Waalse Gewest.
- (5) Op verzoek van het Waalse Gewest heeft er op 22 oktober en op 12 november 2020 een bijeenkomst plaatsgevonden. Aan die bijeenkomsten is deelgenomen door vertegenwoordigers van het directoraat-generaal Concurrentie, het directoraat-generaal Milieu, Renewi en het Waalse Gewest.
- (6) Er zijn verder geen opmerkingen ontvangen van derden, lidstaten of de klager.

<sup>(1)</sup> PB C 187 van 5.6.2020, blz. 35.

<sup>(2)</sup> Ten gevolge van de overname van Gansewinkel Groep B.V. door Shanks Netherlands Holdings B.V. in 2017 is de naam van Shanks Group PLC gewijzigd in Renewi PLC. Renewi Valorisation & Quarry is onderdeel van de groep Renewi PLC. De klacht heeft dus betrekking op beweerdelijk onrechtmatige steun aan Renewi, aangezien laatstgenoemde de economische activiteiten van Shanks heeft overgenomen.

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot 1.

## 2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE VERMEENDE STEUNMAATREGEL

### 2.1. Titel en beschrijving van de vermeende steunmaatregel

- (7) Aangezien de onderhavige maatregel reeds uitvoerig is beschreven in het besluit tot inleiding van de procedure <sup>(4)</sup>, wordt deze beschrijving slechts voor zover nodig in dit besluit herhaald.
- (8) Volgens de klager bestaat de maatregel in de toepassing, sinds 2005, van verminderde tarieven op het ingraven van bepaalde afvalstoffen in het C.E.T. Mont-Saint-Guibert, terwijl het storten van die afvalstoffen in het C.E.T. in principe tegen een hoger tarief moet worden belast.
- (9) De ingediende klacht is dus niet gericht tegen het stelsel van de Waalse gewestelijke belasting op het storten van afvalstoffen in een C.E.T. in zijn geheel, maar enkel tegen de toepassing daarvan in het specifieke geval van de handelingen in C.E.T. Mont-Saint-Guibert op basis van registraties voor nuttige toepassing en daarmee verbonden gebruikscertificaten die het Waalse Gewest tussen 2005 en 2015 achtereenvolgens aan Renewi heeft afgegeven. Volgens de klager is de steun die de onderneming zou hebben gekregen, het resultaat van de onterechte kwalificatie van haar activiteiten als handelingen van nuttige toepassing, hetgeen zou hebben geleid tot een aanzienlijke verlaging van de bedragen aan gewestelijke belasting die zij zou hebben moeten betalen. Volgens de klager zou de vermeende steun dus overeenkomen met het verschil tussen het volle tarief van de gewestelijke belasting — van toepassing op verwijderingshandelingen — en het verminderde tarief — van toepassing op handelingen van nuttige toepassing — dat is gehanteerd voor de ingraving door Renewi van bepaalde afvalstoffen in C.E.T. Mont-Saint-Guibert. Renewi zou dus hebben geprofiteerd van een lager tarief dan het tarief dat van toepassing is op verwijderingshandelingen, namelijk eerst 0 euro/ton en vervolgens, vanaf 2015, 20 euro/ton (zie de overwegingen 12 en 13).
- (10) De klager stelt dat er in de aan afvalproducenten in rekening gebrachte afvalverwerkingsprijzen rekening wordt gehouden met de eventuele voorbehandelings- en verwerkingskosten (bv. verbranding of verwijdering), evenals de bedragen aan belasting die het afvalverwerkingsbedrijf aan het Waalse Gewest moet terugstorten. Renewi zou dus aan producenten van “fluff” <sup>(5)</sup> voor de verwijdering van hun afvalstoffen in het C.E.T. een bijzonder aantrekkelijke prijs hebben kunnen aanbieden in vergelijking met andere C.E.T.’s of verbrandingsinstallaties. Overigens voert de klager aan dat de besluiten van de Waalse minister van leefmilieu tot registratie van de nuttige toepassing en tot toekenning van de daarmee verbonden certificaten zouden zijn vastgesteld op basis van discretionaire bevoegdheden.

### 2.2. Toepasselijke nationale belastingwetgeving

- (11) De belasting op het storten van afvalstoffen in een C.E.T. is geregeld bij het fiscaal decreet van 22 maart 2007 <sup>(6)</sup> tot bevordering van afvalpreventie en valorisatie in het Waalse Gewest, dat op 1 januari 2008 in werking is getreden.
- (12) In het fiscaal decreet van 2007 zijn hogere belastingtarieven opgenomen voor verwerkingsmethoden die schadelijker zijn voor het milieu en de volksgezondheid, zoals het verwijderen van afval, en gunstigere tarieven voor minder schadelijke verwerkingsmethoden, zoals de nuttige toepassing van afval.
- (13) Artikel 6, § 1, 11°, van het fiscaal decreet van 2007 kent een belastingtarief van 0 euro/ton <sup>(7)</sup> in het geval van valoriseerbaar afval dat in een C.E.T. wordt gebruikt als vervanging voor producten of uitrustingen die nodig zijn voor de exploitatie en de sanering van het C.E.T. overeenkomstig de exploitatievergunning of de milieuvergunning. De standaardtarieven voor niet-valoriseerbaar afval zijn tussen 2007 en 2017 geleidelijk verhoogd van 35 naar 100 euro/ton <sup>(8)</sup>.

<sup>(4)</sup> Zie de punten 6 tot en met 57 van het besluit tot inleiding van de procedure.

<sup>(5)</sup> “Fluff” is het product dat ontstaat na een voorbehandeling van afval waarbij bepaalde materialen (bv. metalen) worden teruggewonnen en het residu wordt vermalen en gezeefd. Na deze voorbehandeling vormen de teruggewonnen materialen voornamelijk uit kunststoffen bestaand fluff.

<sup>(6)</sup> Belgisch Staatsblad van 24 april 2007, blz. 21883. Vóór de goedkeuring van het decreet van 2007 werd de belasting van afvalstoffen geregeld bij het decreet van 25 juli 1991 betreffende de belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest.

<sup>(7)</sup> Dit tarief van 0 euro/ton was van toepassing in de periode waarin de maatregel geldig was, d.w.z. 2005-2015.

<sup>(8)</sup> Zie overweging 57 van het inleidingsbesluit.

- (14) Bij het decreet van 19 juni 2015 <sup>(9)</sup> is het tarief van 0 euro/ton voor nuttige toepassing vervangen door een tarief van 20 euro/ton.

### 2.3. Toepasselijke Waalse milieuwetgeving

- (15) In Wallonië is het beheer van afvalstoffen geregeld door het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen. Het decreet beoogt het milieu en de gezondheid van de mens te beschermen tegen elke schadelijke invloed van afvalstoffen. Bij artikel 1 van dit decreet is het beginsel van de afvalhiërarchie in de Waalse rechtsorde ingevoerd.
- (16) Op basis van het afvaldecreet van 1996 heeft het Waalse Gewest het besluit van 14 juni 2001 aangenomen waarbij de nuttige toepassing van sommige afvalstoffen wordt bevorderd <sup>(10)</sup> (hierna “besluit nuttige toepassing” genoemd). Bijlage 1 bij dit besluit bevat een lijst van afvalstoffen die in elk geval als valoriseerbaar worden beschouwd. In deze bijlage is beschreven welk materiaal moet worden gevaloriseerd, of een certificaat vereist is er voor het gebruik ervan, onder welke omstandigheden de afvalstoffen worden gevaloriseerd, wat de kenmerken van de afvalstoffen zijn en op welke wijze(n) zij worden gevaloriseerd.
- (17) Bij decreet van 10 mei 2012 <sup>(11)</sup> heeft het Waalse Gewest Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad <sup>(12)</sup> betreffende afvalstoffen (hierna “afvalstoffenrichtlijn” genoemd) omgezet. “Verwijdering” wordt in de afvalstoffenrichtlijn gedefinieerd als iedere handeling die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. “Nuttige toepassing” (ook “valorisatie” genoemd) wordt in de afvalstoffenrichtlijn gedefinieerd als elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor afvalstoffen voor die functie worden klaargemaakt.
- (18) In artikel 13 van het besluit nuttige toepassing is bepaald dat andere niet-gevaarlijke afvalstoffen die bij de goedkeuring van het besluit niet als valoriseerbaar werden beschouwd, nuttig kunnen worden toegepast, mits het ministeriële goedkeuringsbesluit melding maakt van de omstandigheden van de productie, de kenmerken en de wijze van gebruik van die afvalstoffen en, waar nodig, een gebruikscertificaat. Op grond van dit artikel wordt iedere aanvraag voor nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen afgewezen.

### 2.4. Toepasselijke Waalse milieuwetgeving

#### 2.4.1. De begrippen “verwijdering” en “nuttige toepassing” in Europees recht

- (19) De begrippen “verwijdering van afvalstoffen”, “nuttige toepassing” en “materiaalterugwinning” worden gedefinieerd in de afvalstoffenrichtlijn.
- (20) Onder “nuttige toepassing” wordt verstaan “elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt” <sup>(13)</sup>.
- (21) In de afvalstoffenrichtlijn wordt “materiaalterugwinning” als volgt gedefinieerd: “andere handeling voor nuttige toepassing dan de terugwinning van energie en de herverwerking tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstoffen of andere middelen voor het opwekken van energie. Daartoe behoren onder meer voorbereiding voor hergebruik, recycling en opvulling” <sup>(14)</sup>.

<sup>(9)</sup> Artikel 2 van het decreet van 19 juni 2015 tot wijziging van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 tot bevordering van afvalpreventie en valorisatie in het Waalse Gewest, Belgisch Staatsblad van 30 juni 2015, blz. 37691, dat sinds 1 juli 2015 van toepassing is.

<sup>(10)</sup> Besluit van de Waalse regering van 14 juni 2001 waarbij de nuttige toepassing van sommige afvalstoffen bevorderd wordt, Belgisch Staatsblad van 10 juli 2001, blz. 23859.

<sup>(11)</sup> Decreet tot omzetting van Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, Belgisch Staatsblad van 29 mei 2012, blz. 30502, beschikbaar op: [https://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2012/05/29\\_1.pdf#Page46](https://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2012/05/29_1.pdf#Page46)

<sup>(12)</sup> Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3).

<sup>(13)</sup> Artikel 3, punt 15, van de afvalstoffenrichtlijn.

<sup>(14)</sup> Artikel 3, punt 15 bis, van de afvalstoffenrichtlijn.

- (22) “Opvulling” wordt gedefinieerd als “handeling voor nuttige toepassing waarbij niet-gevaarlijk afval wordt gebruikt voor het herstel van uitgegraven terreinen of voor civieltechnische toepassingen bij de landschapsaanleg. Afval dat wordt gebruikt voor opvulling moet dienen ter vervanging van niet-afvalmaterialen, geschikt zijn voor de voornoemde doelen en worden beperkt tot de hoeveelheid die strikt noodzakelijk is om deze doelen te bereiken” <sup>(15)</sup>.
- (23) “Verwijdering” wordt gedefinieerd als “iedere handeling die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen” <sup>(16)</sup>.
- (24) De in de afvalstoffenrichtlijn vastgestelde afvalhiërarchie is omgezet in het decreet van 10 mei 2012 <sup>(17)</sup>, in de volgende formulering:
- “Bij het opstellen van de wetgeving, de reglementering en het Waals beleid voor de preventie en het beheer van afvalstoffen wordt als prioriteitsvolgorde de volgende afvalhiërarchie gehanteerd:
1. preventie;
  2. voorbereiding voor hergebruik;
  3. recycling;
  4. andere nuttige toepassing, bv. energierugwinning, en tevens
  5. verwijdering <sup>(18)</sup>”.
- (25) In Richtlijn 1999/31/EG van de Raad <sup>(19)</sup> (hierna “richtlijn betreffende het storten van afval” genoemd) worden “inerte afvalstoffen” als volgt gedefinieerd: “afvalstoffen die geen significante fysische, chemische of biologische veranderingen ondergaan. Inerte afvalstoffen lossen niet op, verbranden niet en vertonen ook geen andere fysische of chemische reacties, worden niet biologisch afgebroken en hebben geen zodanige negatieve effecten op andere stoffen waarmee zij in contact komen dat milieuverontreiniging of schade aan de volksgezondheid dreigt te ontstaan. De totale uitloogbaarheid en het gehalte aan verontreinigende componenten van de afvalstoffen, en de ecotoxiciteit van het percolaat mogen niet significant zijn en met name de kwaliteit van het oppervlaktewater en/of grondwater niet in gevaar brengen” <sup>(20)</sup>.
- (26) In de richtlijn betreffende het storten van afval wordt verder erkend dat niet-gevaarlijke afvalstoffen geschikt zijn voor terreinophoging of terreinverbetering: “de nuttige toepassing, overeenkomstig Richtlijn 75/442/EEG, van inerte of niet-gevaarlijke afvalstoffen die bruikbaar zijn voor terreinophoging/terreinverbetering en aanaarding of voor bouwdoeleinden [behoeft] geen stortactiviteit te vormen” <sup>(21)</sup>.

#### 2.4.2. Kwalificatie van een handeling als nuttige toepassing van afvalstoffen

- (27) Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “Hof van Justitie” genoemd) <sup>(22)</sup> moet aan twee cumulatieve voorwaarden worden voldaan om een handeling aan te merken als nuttige toepassing in de zin van de afvalstoffenrichtlijn:
- 1) de handeling heeft voornamelijk tot doel dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen, doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd (voorwaarde van bescherming) <sup>(23)</sup>;
  - 2) het gebruikte afval is geschikt (voorwaarde van geschiktheid) <sup>(24)</sup>.

<sup>(15)</sup> Artikel 3, punt 17 bis, van de afvalstoffenrichtlijn.

<sup>(16)</sup> Artikel 3, punt 19, van de afvalstoffenrichtlijn.

<sup>(17)</sup> Artikel 2 van het decreet van 10 mei 2012.

<sup>(18)</sup> Artikel 4, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn.

<sup>(19)</sup> Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182 van 16.7.1999, blz. 1).

<sup>(20)</sup> Artikel 2, punt e), van de richtlijn betreffende het storten van afval.

<sup>(21)</sup> Overweging 15 van de richtlijn betreffende het storten van afval.

<sup>(22)</sup> Arrest van 28 juli 2016, *Edilizia Mastrodonato*, C-147/15, EU:C:2016:606.

<sup>(23)</sup> Arrest aangehaald in voetnoot 22, punten 43 en 44.

<sup>(24)</sup> Arrest aangehaald in voetnoot 22, punt 45.

### 2.4.3. Voorwaarde van bescherming

- (28) Zoals is vastgelegd door het Hof van Justitie, wordt een nuttige toepassing van afvalstoffen in wezen gekenmerkt door het feit dat zij voornamelijk tot doel heeft dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen, doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd <sup>(25)</sup>.
- (29) Het Hof van Justitie wijst erop dat het behoud van natuurlijke hulpbronnen het belangrijkste doel van de nuttige toepassing moet zijn. Omgekeerd kan, wanneer het behoud van grondstoffen slechts een neveneffect is van een handeling die voornamelijk strekt tot verwijdering van de afvalstoffen, dit niet afdoen aan de kwalificatie van deze handeling als verwijderingshandeling <sup>(26)</sup>.
- (30) Er moet derhalve worden nagegaan of de betrokken handeling ook zou hebben plaatsgevonden, indien er geen geschikte afvalstoffen voorhanden waren geweest en er dus ander materiaal had moeten worden gebruikt <sup>(27)</sup>.

### 2.4.4. Voorwaarde van geschiktheid

- (31) Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een handeling slechts als nuttige toepassing kan worden aangemerkt, als het gebruikte afval daarvoor geschikt is volgens de meest recente wetenschappelijke en technische kennis <sup>(28)</sup>.
- (32) Overeenkomstig de richtlijn betreffende het storten van afval zijn inerte afvalstoffen geschikt voor terreinophoging of terreinverbetering <sup>(29)</sup>. In overweging 15 van die richtlijn wordt verder erkend dat niet-gevaarlijke afvalstoffen geschikt zijn voor terreinophoging of terreinverbetering, door te stellen dat: "de nuttige toepassing, overeenkomstig Richtlijn 75/442/EEG, van inerte of niet-gevaarlijke afvalstoffen die bruikbaar zijn voor terreinophoging/terreinverbetering en aanaarding of voor bouwdoeleinden geen stortactiviteit behoeft te vormen".
- (33) In artikel 3, punt 17 bis, van de afvalstoffenrichtlijn wordt tevens bevestigd dat opvullingshandelingen worden verricht door gebruik te maken van geschikt niet-gevaarlijk afval (zie overweging 22).

## 2.5. Beschrijving van de redenen voor het inleiden van de procedure

- (34) Op basis van de gegevens waarover de Commissie in dit stadium van de procedure beschikt, heeft zij geoordeeld dat de maatregel, namelijk de toepassing sinds februari 2009 van het verminderde tarief voor handelingen van nuttige toepassing in plaats van het volle tarief voor verwijderingshandelingen op de activiteiten van Renewi in C.E.T. Mont-Saint-Guibert (zie de overwegingen 49 tot en met 51), twijfels oproept over de kwalificatie ervan als staatssteun en over de verenigbaarheid ervan met de interne markt.
- (35) In haar besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie twijfels geuit over de vraag of de Belgische autoriteiten het ingraven terecht hebben gekwalificeerd als nuttige toepassing, gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie in zaak C-147/15. Aan de hand van de destijds beschikbare informatie kon niet worden aangetoond dat het behoud van natuurlijke hulpbronnen in dit geval het belangrijkste doel van de handeling was. In het bijzonder leek de verwezenlijking van de koepel met andere materialen dan afvalstoffen niet te zijn overwogen, zodat niet kon worden aangevoerd dat de afvalstoffen dienden ter vervanging van andere materialen. Alleen fluff leek geschikt en voldoende voorhanden te zijn, gezien de wetenschappelijk bepaalde technische eisen die aan de materialen worden gesteld (voornamelijk de lichte, inerte en niet biologisch afbreekbare aard) en de hoeveelheden die binnen betrekkelijk korte termijn nodig waren (ongeveer 80 000 ton in enkele jaren).
- (36) Bovendien heeft de Commissie op grond van de bij de inleiding van de procedure beschikbare informatie geconcludeerd dat, om de afvalhiërarchie na te leven, de fluff beter had kunnen worden gebruikt voor verbranding en energieopwekking.

<sup>(25)</sup> Arrest van 27 februari 2002, *Abfall Service AG (ASA)/Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie*, C-6/00, EU:C:2002:121, punt 69.

<sup>(26)</sup> Arrest aangehaald in voetnoot 22, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>(27)</sup> Arrest aangehaald in voetnoot 22, punten 43 en 44.

<sup>(28)</sup> Arrest van 28 juli 2016, *Provincia di Bari/Edilizia Mastrodonato*, C-147/15, EU:C:2016, punt 45.

<sup>(29)</sup> Artikel 3, lid 2, van de richtlijn betreffende het storten van afval.

- (37) De Commissie is in het licht van al deze gegevens tot de slotsom gekomen dat de toepassing van het verminderde tarief voor handelingen van nuttige toepassing op ingraving een selectief voordeel kon vormen. De Commissie heeft dan ook geoordeeld dat Renewi leek te zijn bevrijd van een belastingverplichting die het normaal had moeten dragen, indien de activiteiten waren gelijkgesteld met verwijdering in plaats van nuttige toepassing van afvalstoffen. Voorts heeft de Commissie aangegeven dat aan de overige in artikel 107, lid 1, van het VWEU vermelde voorwaarden leek te zijn voldaan.
- (38) Bijgevolg kon de betrokken maatregel staatssteun vormen.
- (39) Daar de betrokken maatregel is uitgevoerd voordat de Commissie daarvan in kennis is gesteld, zouden de Waalse autoriteiten hun uit artikel 108, lid 3, van het VWEU voortvloeiende verplichtingen niet hebben vervuld.
- (40) Wat betreft de verenigbaarheid van de steun die zou zijn verleend, heeft de Commissie twijfels geuit over de vraag of de toepassing van verminderde tarieven op de handelingen van Renewi in C.E.T. Mont-Saint-Guibert in plaats van het tarief dat van toepassing is op verwijderingshandelingen in een C.E.T. i) een compensatie kan vormen voor een openbaredienstverplichting die verenigbaar is met artikel 106, lid 2, van het VWEU, of ii) verenigbaar kan worden verklaard met de richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming van 2008 <sup>(30)</sup> of van 2014 <sup>(31)</sup>.
- (41) Op basis van de gegevens waarover zij destijds beschikte, en aangezien het niet mogelijk is vast te stellen of de vermeende steun wel of niet verenigbaar is, heeft de Commissie besloten de formele onderzoeksprocedure in te leiden.

### 3. OPMERKINGEN VAN HET WAALSE GEWEST

- (42) Volgens het Waalse Gewest wordt er, wat de gestelde kwalificatie van de maatregel als staatssteun betreft, niet voldaan aan de voorwaarden van voordeel en selectiviteit. De handeling is terecht gekwalificeerd als nuttige toepassing overeenkomstig de voorwaarden van de toepasselijke regels van het Unierecht en van het Waalse recht. De handelingen zouden immers ook zijn verricht als er onvoldoende geschikte afvalstoffen beschikbaar waren geweest (zie punt 3.1); er zouden dan andere materialen zijn gebruikt (zie punt 3.3) en de gebruikte afvalstoffen waren hiervoor geschikt (zie punt 3.2).
- (43) Volgens het Waalse Gewest is er geen sprake van selectiviteit, omdat de algemene belastingbepalingen zonder onderscheid van toepassing zijn op iedere onderneming op grond van het soort gebruik van de afvalstoffen. De kwalificatie van een handeling als nuttige toepassing of verwijdering is niet-discretionair, want het besluit van de minister van Milieu is onderdeel van een gereguleerde procedure en gebaseerd op een grondige analyse door de Waalse overheid van de documenten en inlichtingen die zijn verstrekt door de aanvrager van de nuttige toepassing van de afvalstoffen.

#### 3.1. De wettelijke verplichting tot sluiting en sanering van C.E.T. Mont-Saint-Guibert

- (44) Het Waals Gewest herinnert er in zijn aanvullende opmerkingen van 17 december 2020 aan dat krachtens het besluit van 27 februari 2003 houdende sectorale voorwaarden voor de exploitatie van centra voor technische ingraving (hierna “besluit sectorale voorwaarden”) <sup>(32)</sup> iedere exploitant van een C.E.T. in het Waals Gewest, zonder uitzondering, verplicht is zijn C.E.T. te saneren in de vorm van een koepel die na verdichting een helling van minstens 3 % heeft, teneinde een natuurlijke afvloeiing van meteorisch water naar de afwateringssloten buiten het C. E.T. te waarborgen.
- (45) C.E.T. Mont-Saint-Guibert wordt sinds 2004 geëxploiteerd op basis van een gecombineerde vergunning van 10 mei 2004 (hierna “gecombineerde vergunning” genoemd) die door het Waalse Gewest is verleend voor een periode tot 20 november 2014 (als exploitatievergunning).
- (46) Het terrein van C.E.T. Mont-Saint-Guibert is verdeeld in verscheidene sectoren.

<sup>(30)</sup> Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (PB C 82 van 1.4.2008, blz. 1).

<sup>(31)</sup> Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1).

<sup>(32)</sup> Belgisch Staatsblad van 13 maart 2003, blz. 11486, beschikbaar op: [http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10\\_1.pdf#Page68](http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68)

- (47) Wanneer de Waalse minister van Milieu de gecombineerde vergunning afgeeft:
- vereist hij het volledige herstel van sector 1 door middel van handelingen van nuttige toepassing, op basis van gedetailleerd onderzoek van de te gebruiken materialen of afvalstoffen om tot een geschikt profiel te komen, en om een optimale verbinding met de sectoren 2 tot en met 8 van het C.E.T. te waarborgen;
  - machtigt hij Renewi tot exploitatie van de sectoren 2 tot en met 8 van het C.E.T.;
  - verplicht hij Renewi gebruik te maken van de nuttige toepassing van afvalstoffen in het geval het beoogde niveau van 161 meter na verdichting niet in het C.E.T. als geheel is bereikt.
- (48) Met de sluiting van het terrein op 21 november 2014 in het vooruitzicht werd begonnen met verschillende saneringshandelingen met als doel het C.E.T. de vorm te geven van een koepel en te voorzien van een capping<sup>(33)</sup> (vanaf februari 2009 voor sector 1, en vanaf november 2011 voor de sectoren 2 tot en met 8). Het Gewest benadrukt dat het in de sector heel gebruikelijk is de sluiting van een C.E.T. voor te bereiden om het saneringsproces efficiënter te laten verlopen, en tegelijkertijd door te gaan met verwijderingshandelingen. In de loop van de exploitatieperiode van een C.E.T. worden sommige sectoren die niet langer beschikbaar zijn voor verwijderingshandelingen, namelijk voorbereid voor saneringshandelingen, terwijl andere sectoren van het C.E.T. operationeel blijven. Met die saneringshandelingen kan pas worden begonnen, nadat aan Renewi de valorisatiertificaten zijn afgegeven die nodig zijn om gebruik te mogen maken van bepaalde soorten valoriseerbaar afval die niet zijn opgenomen in bijlage 1 bij het besluit nuttige toepassing. In alle registraties en certificaten wordt het voornaamste doel van de betrokken handelingen bevestigd en aangegeven dat de nuttige toepassing van de fluff deel uitmaakt van het proces van aanleg en sanering van C.E.T. Mont-Saint-Guibert.
- (49) Omdat Renewi vanwege de bijzondere voorwaarden van de gecombineerde vergunning verplicht was tot nuttige toepassing van afvalstoffen in het kader van de sluiting van het terrein, heeft zij registratie aangevraagd, die op 30 november 2005 is toegekend, samen met de afgifte van valorisatiecertificaat nr. 2005/13/73/3/4 voor opvulling van sector 1. In het valorisatiecertificaat staat dat de voor nuttige toepassing toegelaten afvalstoffen een zodanige dichtheid moeten hebben dat zich in de afvalmassa geen verdichting van betekenis kan voordoen en dat er voldoende blijvende hellingen zijn voor de afvoer van hemelwater. De betrokken afvalstoffen zijn niet-gevaarlijke en inerte afvalstoffen die vallen onder de codes 170107 (mengsels beton/stenen/tegels/keramisch), 170795 (verwerkt sloopafval), 191204 (fijngemalen afvalbanden en stroken rubber), 191212 (niet biologisch afbreekbare fluff) en 200307 (fijngemalen grofvuil).
- (50) De registratie en het certificaat, met een geldigheidsduur van drie jaar, zouden uiteindelijk echter niet worden uitgevoerd, doordat de benodigde voorbereidingen voor de handelingen van nuttige toepassing in sector 1 pas in december 2008 werden afgerond.
- (51) Bijgevolg kon pas in februari 2009 worden begonnen met de handelingen van nuttige toepassing in sector 1, zoals blijkt uit een brief van 3 augustus 2009 waarin Renewi de Waalse dienst voor afvalstoffen opnieuw om registratie en een gebruikscertificaat verzoekt. Het is op basis van de registratie en het gebruikscertificaat, beide op 18 december 2008 verkregen, dat de handelingen van nuttige toepassing in sector 1 van start konden. Met deze nieuwe registratie en dit nieuwe certificaat werd tot 31 december 2009 vergunning verleend voor de nuttige toepassing van dezelfde afvalstoffen als voorheen (zie overweging 49), met als doel sector 1 op te vullen. Daardoor kon Renewi pas vanaf februari 2009 het verminderde belastingtarief voor als nuttige toepassing aangemerkte handelingen genieten.
- (52) Als gevolg van de opgelopen vertraging bij het saneren en ophogen van het terrein in sector 1 moest er op 10 november 2009 opnieuw voor drie jaar verlenging worden aangevraagd, waarop de registratie werd verlengd tot en met 31 december 2011 en een nieuw certificaat werd afgegeven onder nr. 2009/13/73/3/4. Diezelfde dag zijn een nieuwe registratie en een nieuw certificaat nr. 2009/13/114/3/4 (geldig tot en met 31 december 2011) afgegeven, op grond waarvan Renewi naast de niet-gevaarlijke en inerte afvalstoffen van de codes 170107 (mengsels beton/stenen/tegels/keramisch), 170795 (verwerkt sloopafval), 191204 (fijngemalen afvalbanden en stroken rubber), 191212 (niet biologisch afbreekbare fluff) en 200307 (fijngemalen grofvuil) ook brandbare fluff van code 191210 (brandbaar afval (RDF) van mechanische afvalverwerking) nuttig mocht toepassen.

<sup>(33)</sup> "Capping" houdt in dat er over de lagen met afvalstoffen een complex wordt aangebracht dat moet zorgen voor waterdichtheid en -afvoer.

- (53) Brandbare fluff en niet-biologisch afbreekbare fluff zijn ingedeeld in de categorieën 191210 (brandbaar afval (RDF) van mechanische afvalverwerking) en 191212 (overige afvalstoffen (inclusief mengsels) van mechanische verwerking van ander afvalverwerking [dan afvalstoffen die gevaarlijke stoffen bevatten], zoals beschreven in het besluit van de Waalse regering van 10 juli 1997 <sup>(34)</sup> tot vaststelling van een afvalcatalogus. In dit besluit worden 191210 en 191212 allebei beschouwd als categorieën van niet-gevaarlijke afvalstoffen.
- (54) Volgens het Besluit afvalcatalogus behoort zowel brandbare fluff als niet biologisch afbreekbare fluff tot de categorie niet biologisch afbreekbare afvalstoffen die verenigbaar zijn met biologisch afbreekbaar organisch afval in het kader van een storting in een C.E.T. als er geen onderlinge reacties met biologisch afbreekbaar organisch afval door ontstaan en als er geen afbreuk wordt gedaan aan de efficiëntie van de gasterugwinning <sup>(35)</sup>. Het Waalse Gewest licht toe dat het kenmerk “brandbaar” uitsluitend is ingegeven door het feit dat deze nieuwe soort afvalstoffen moest worden ingedeeld bij een van de bestaande soorten afvalstoffen die in het Waalse recht zijn opgenomen en dat deze fluff, gezien de calorische waarde ervan, moest worden ingedeeld bij de afvalstoffen die beantwoorden aan code 191210 (brandbaar afval (RDF) van mechanische afvalverwerking). Met “brandbaar” wordt alleen bedoeld dat dit type fluff een bepaalde calorische onderwaarde (hierna “COW” genoemd) heeft en niet dat deze COW bij uitstek geschikt is voor verbrandingshandelingen, ongeacht of daarvoor een verbrandingsinstallatie of een cementoven wordt gebruikt. Voor de meeste verbrandingsinstallaties geldt als vereiste dat de COW van afvalstoffen ongeveer 10 000-12 000 kJ/kg moet zijn of, bij een kleine hoeveelheid, maximaal 13 000 kJ/kg. Bij verbranding van afvalstoffen met een hogere COW wordt de oven te zeer aangetast. De COW van de fluff die wordt gebruikt voor de handelingen van nuttige toepassing in C.E.T. Mont-Saint-Guibert, is echter 14 100 kJ/kg <sup>(36)</sup>.
- (55) Uit de door het Waalse Gewest verstrekte informatie blijkt dat van de afvalstoffen waarvoor Renewi valorisatiecertificaten heeft verkregen, sinds februari 2009 alleen niet biologisch afbreekbare fluff en fijngemalen grofvuil daadwerkelijk zijn gebruikt voor het doel van nuttige toepassing voor sector 1. Van brandbare fluff is pas gebruikgemaakt vanaf 2010.
- (56) Tussen februari 2009 en december 2009 is in het C.E.T. gebruikgemaakt van fijngemalen grofvuil <sup>(37)</sup>, in beperkte hoeveelheden <sup>(38)</sup>. Het storten van grofvuil in een C.E.T. is sinds 1 januari 2010 verboden bij het Besluit van de Waalse regering tot verbod van het storten van sommige afvalstoffen in een centrum voor technische ingraving <sup>(39)</sup>.
- (57) Wat de sectoren 2 tot en met 8 betreft, staat de aan Renewi verstrekte gecombineerde vergunning toe dat het C.E.T. wordt aangelegd in koepelvorm, waarbij de koepel vóór verdichting maximaal 167 meter boven het zeeniveau mag liggen, en na verdichting maximaal 161 meter. Aan het einde van de exploitatie moest de koepel na verdichting een hellingsgraad tussen 3 % en 14 % hebben <sup>(40)</sup>.
- (58) In de gecombineerde vergunning is bepaald dat als het beoogde niveau van 161 meter niet is bereikt, de exploitant het C.E.T. verder moet opvullen met materialen die voldoen aan de kenmerken en de voorwaarden voor nuttige toepassing in de zin van het besluit nuttige toepassing, om uiteindelijk dit niveau te bereiken.
- (59) In de loop van de exploitatie van het C.E.T. zijn in het Waalse Gewest achtereenvolgende verboden op de verwijdering van bepaalde afvalstoffen in een C.E.T. vastgesteld bij het besluit van de Waalse regering tot verbod van het storten van sommige afvalstoffen in een centrum voor technische ingraving <sup>(41)</sup>.

<sup>(34)</sup> Zie het Besluit van de Waalse regering van 10 juli 1997 tot vaststelling van een afvalcatalogus, *Belgisch Staatsblad*, 30 juli 1997, beschikbaar op: <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decat026.htm>, (hierna “Besluit afvalcatalogus” genoemd).

<sup>(35)</sup> Zie artikel 11/2 van het Besluit afvalcatalogus.

<sup>(36)</sup> Analyserapport van 28 januari 2014 door Agrolab Group.

<sup>(37)</sup> Het begrip “grofvuil” wordt gedefinieerd in artikel 2, lid 2, van het Besluit van de Waalse regering van 5 maart 2008 betreffende het beheer van de afval uit de gebruikelijke activiteit van de gezinnen en de dekking van de desbetreffende kosten. “Grofvuil” wordt gedefinieerd als alle afval dat niet in een vuilniszak of -bak van 60 liter past. Bij uitbreiding valt onder “grofvuil” iedere vorm van huishoudelijk of soortgelijk afval dat zo groot (groter dan een kubus met een ribbe van 30 centimeter) en/of zwaar is dat het niet in een vuilniszak (van 60 liter) of een gechipte container gaat, en dat niet gescheiden wordt ingezameld (bijvoorbeeld: matrassen, spiralen, gedemonteerde meubels, balatum, vloerbedekking, behangpapier). Er moet worden opgemerkt dat het in het C.E.T. nuttig toegepaste grofvuil fijngemalen grofvuil betrof.

<sup>(38)</sup> In 2009 ging het om 9 307 ton, tegenover 16 902 ton niet biologisch afbreekbaar fluff.

<sup>(39)</sup> Besluit van de Waalse regering van 18 maart 2004 tot verbod van het storten van sommige afvalstoffen in een centrum voor technische ingraving en tot vaststelling van de criteria voor de aanvaarding van afvalstoffen in een centrum voor technische ingraving, gewijzigd bij Besluit van de Waalse regering van 7 oktober 2010, beschikbaar op: <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decen008.htm>

<sup>(40)</sup> Artikel 18, § 5, van de bijzondere voorwaarden van de gecombineerde vergunning.

<sup>(41)</sup> Zie voetnoot 39.



- (60) Bij dit besluit is dus een verbod ingesteld op het storten van bepaalde afvalstoffen in een C.E.T., met name sommige gevaarlijke afvalstoffen, evenals hele afvalbanden, gescheiden ingezamelde afvalstoffen en metaalafval.
- (61) Als gevolg van deze achtereenvolgende verboden daalden de in C.E.T. Mont-Saint-Guibert gestorte hoeveelheden afval, waardoor Renewi zich moest aanpassen aan een voortdurend veranderende markt, waar de voor verwijdering beschikbare hoeveelheid afval steeds kleiner werd. Volgens het Waalse Gewest nam de hoeveelheid verwijderd afval tussen 2009 en 2010 af met 212 000 ton.
- (62) Renewi moest daarom vanaf 2004 elk jaar op zoek gaan naar alternatieven om via andere manieren van afvaanvoer te voldoen aan het eindprofiel dat op grond van het besluit sectorale voorwaarden van haar werd vereist als houdster van de gecombineerde vergunning <sup>(42)</sup>. Zo slaagde Renewi er bijvoorbeeld in 2013 en 2014 in om voor storting in C.E.T. Mont-Saint-Guibert een grote hoeveelheid afval van glasvezelmateriaal te verkrijgen, evenals afval afkomstig van de vernietiging van autowrakken en schroot.
- (63) Het Waalse Gewest heeft ook met nadruk gewezen op de bijzondere hydrogeologische context van het terrein, die zeer kwetsbaar is, gezien het aanmerkelijke risico van aantasting van de kwaliteit van het grondwater door infiltratie van percolatiewater, waardoor de mogelijkheden om het water te gebruiken voor drinkwaterproductie ernstig in het gedrang komen. Met het oog op die problematische context is een wetenschappelijk comité ingesteld dat de overheid met aanbevelingen ondersteunt bij het nemen van besluiten over C.E.T. Mont-Saint-Guibert.
- (64) Het Waalse Gewest memoreert dat de exploitatievergunning voor C.E.T. Mont-Saint-Guibert niet kon worden verlengd vanwege de milieuproblemen die zich voordeden. Het was evenmin mogelijk het volume afvalstoffen te verminderen die het C.E.T. wel moest ontvangen om te voldoen aan de door de Waalse regelgeving opgelegde minimale hellingpercentages.
- (65) Zoals het Waalse Gewest opmerkt, moest er in 2011 worden begonnen met de voorbereidingen van de sluiting, om er zeker van te kunnen zijn dat het terrein voor 21 november 2014 dicht zou zijn. Vanaf dat moment is de aandacht van het wetenschappelijk comité met name uitgegaan naar de noodzaak om te komen tot een eindprofiel waarin de hellingen van het C.E.T. zodanig zouden zijn dat er geen sprake zou zijn van verschillen in verdichting die zouden leiden tot stilstand van het oppervlaktewater dat moet afvloeien naar de afwateringssloten. Om diezelfde reden heeft het wetenschappelijk comité het gebruik van zo licht mogelijke afvalstoffen voor de sanering van het terrein verplicht gesteld, teneinde te grote verschillen in verdichting te voorkomen.
- (66) Het Waalse Gewest brengt in herinnering dat ten tijde van het besluit tot sluiting begin 2011 het profiel van het C.E.T. na verdichting op sommige plaatsen een helling van minder dan 3 % vertoonde en dus niet voldeed aan de voorschriften van artikel 16, 5°, van het besluit sectorale voorwaarden. Dat profiel moest dus worden aangepast om te voldoen aan de eis van een minimale helling van 3 %. Aan de hand van de door het wetenschappelijk comité in zijn advies van 11 maart 2011 gepresenteerde modellen konden de minimale afvalvolumes worden berekend die nodig waren om te bereiken dat de hellingsgraad van de koepel op alle punten van het terrein i) na verdichting gemiddeld minimaal 3 % zou zijn en ii) met het oog op de vereiste stabiliteit van het geheel, maximaal 14 % zou bedragen. Aldus werd het uiteindelijke volume afval dat nodig was voordat het C.E.T. zou worden gesloten, verminderd met 76 401 m<sup>3</sup>.
- (67) Na het besluit tot sluiting is door Renewi op 28 juni 2011, met inachtneming van de voorwaarden van de gecombineerde vergunning en op basis van de aanbevelingen van het wetenschappelijk comité in zijn verslag van 11 maart 2011, een registratieaanvraag ingediend voor de nuttige toepassing van niet-gevaarlijke afvalstoffen 191210 (brandbaar afval) en 191212 (niet biologisch afbreekbare fluff) in het kader van de sluiting van C.E.T. Mont-Saint-Guibert.

<sup>(42)</sup> Belgisch Staatsblad van 13 maart 2003, blz. 11486, beschikbaar op: [http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10\\_1.pdf#Page68](http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68)

- (68) Op grond van het advies van het wetenschappelijk comité en met inachtneming van de voorwaarden van de gecombineerde vergunning is door de minister van Milieu, in het verlengde van de sluitingsprocedure die al in gang was gezet voor sector 1, op 4 november 2011 aan Renewi registratie 2011/13/132/3/4 en het bijbehorende valorisatiecertificaat afgegeven, waarbij voor een periode van vijf jaar toestemming werd verleend voor de nuttige toepassing van brandbare fluff en niet biologisch afbreekbare fluff, in het kader van de sluiting van heel C.E.T. Mont-Saint-Guibert overeenkomstig de handleiding. Met de nieuwe registratie en het nieuwe certificaat konden aldus brandbare fluff en niet biologisch afbreekbare fluff nuttig worden toegepast in het kader van de sluiting van heel het C.E.T., waaronder sector 1, die vervolgens in het algemene proces van sluiting van het C.E.T. is opgenomen.
- (69) Deze registratie en dit gebruikscertificaat betroffen in eerste instantie de sanering van het terrein in de vorm van een koepel en zijn verlengd bij besluit van 18 augustus 2015 (registratie en gebruikscertificaat nr. 2015/13/223/3/4). De geldigheidsduur van dit certificaat liep tot 18 augustus 2020 en was volgens het Waalse Gewest gerechtvaardigd vanwege de aanzienlijke hoeveelheid materiaal die nodig was voor de koepelvormige afwerking (volgens het gebruikscertificaat kon Renewi tot 400 000 ton fluff nuttig toepassen). De koepelvormige afwerking is in 2019 voltooid, dus voor het verstrijken van het gebruikscertificaat.
- (70) Zowel registratie 2011/13/132/3/4 met het bijbehorende gebruikscertificaat als registratie 2015/13/223/3/4 met het bijbehorende gebruikscertificaat heeft het mogelijk gemaakt het C.E.T. overeenkomstig de gecombineerde vergunning aan te leggen (om ervoor te zorgen dat zich in de afvalmassa geen verdichting van betekenis kan voordoen en dat er voldoende blijvende hellingen zijn voor de afvoer van meteorisch water).
- (71) Met de saneringsfase waarin de sectoren 2 tot en met 8 door middel van capping worden afgedekt, is in 2020 begonnen, na voltooiing van de koepelvormige afwerking. Het Waalse Gewest verduidelijkt dat hiervoor met name materialen worden gebruikt die overeenstemmen met registratie 2016/616/3/4, die op 26 oktober 2026 afloopt. De afvalstoffen van registratie 2016/616/3/4 komen overeen met de afvalstoffen van bijlage 1 bij het besluit nuttige toepassing.
- (72) Het Waalse Gewest heeft zich in zijn opmerkingen van 3 mei 2021 opnieuw op het standpunt gesteld dat, gezien de wettelijke verplichting tot sluiting en sanering van het C.E.T., de betrokken handelingen ook zouden zijn verricht als het afval niet was gebruikt.

### 3.2. Fluff als belangrijkste soort afval geschikt voor de saneringsactiviteit en fijngemalen grofvuil

- (73) Het Waalse Gewest heeft ook bevestigd dat er naar aanleiding van een op 31 oktober 2002 ingediende studie van adviesbureau Greisch <sup>(43)</sup>, al ruim vóór de sluiting van het C.E.T. is besloten gebruik te maken van afvalstoffen voor de saneringshandelingen, en wel om niet zo veel "edele" materialen naar een C.E.T. toe te brengen. Volgens de studie Greisch voldoet het afval idealiter aan de volgende criteria: het is in grote volumes beschikbaar (100 000 m<sup>3</sup>), snel te verwerken, licht van gewicht, impermeabel en rotbestendig.
- (74) Vervolgens is besloten in de gecombineerde vergunning uit te gaan van het gebruik van afval in plaats van grondstoffen zoals lavasteen.
- (75) Omdat krachtens de gecombineerde vergunning handelingen van nuttige toepassing verplicht zijn met het oog op de sluiting van sector 1, is door het wetenschappelijk comité op 23 juni 2005 een advies aangenomen met daarin de technische kenmerken waaraan de voor opvulling van sector 1 te gebruiken materialen zouden moeten voldoen. Dat advies is op 28 maart 2006 herhaald.
- (76) In het door Renewi aangevraagde valorisatiecertificaat nr. 2005/13/73/3/4 staat dat de voor nuttige toepassing toegelaten afvalstoffen een zodanige dichtheid moeten hebben dat zich in de afvalmassa geen verdichting van betekenis kan voordoen en dat er voldoende blijvende hellingen zijn voor de afvoer van hemelwater. Niet biologisch afbreekbare fluff heeft deze kenmerken (zie overweging 49). Volgens het gebruikscertificaat van 18 december 2008 en volgende certificaten (zie de overwegingen 51 en 52) is het ook toegestaan gebruik te maken van (niet biologisch afbreekbare en brandbare) fluff, omdat die de geschikte technische kenmerken heeft voor de sluiting van sector 1.
- (77) Volgens het in december 2009 door het wetenschappelijk comité gepubliceerde technische dossier "Herstel van sector 1" moet voor de sanering van sector 1 met behulp van afval gebruik worden gemaakt van fluff (d.w.z. plastic afval, lichte fractie uit sortering en voorbehandeling van afval).

<sup>(43)</sup> Het Waalse Gewest laat weten dat deze studie is geïntegreerd in de gecombineerde vergunning van 2004.

- (78) Op 11 maart 2011 brengt het wetenschappelijk comité een advies uit met daarin de voorafgaande technische overwegingen voor de herziening van de hellingen en profielen van het C.E.T. die nodig zijn om verdichting te vermijden en die het resultaat zijn van een eind 2010 uitgevoerde gedetailleerde inventarisatie van de topografische situatie. In het advies wordt uiteengezet dat de materialen een lage dichtheid moeten hebben, niet biologisch afbreekbaar en rotbestendig (om verdichting te voorkomen) en doorlatend (om water en gassen door te laten) moeten zijn. Het desbetreffende fragment luidt als volgt:

“Drie kenmerken moeten worden benadrukt:

- (1) Dichtheid. In het gecorrigeerde profiel heeft 51 % van het C.E.T.-oppervlak al het definitieve niveau “VÓÓR verdichting”. Op sommige plekken is er al enige tijd sprake van verdichting. Bij de nieuw te storten afvalstoffen zal in de loop van tijd ook verdichting optreden. In de huidige situatie is het dan ook zaak gebruik te maken van zo licht mogelijke materialen, zoals afvalstoffen die geschikt zijn voor nuttige toepassing, zodat verdichting kan worden beperkt. Mogelijk wordt ook gebruikgemaakt van zwaardere materialen voor saneringsdoeleinden. Daarbij mag echter niet worden vergeten dat het gebruik van zulke materialen gepaard gaat met een grotere mate van verdichting.
  - (2) Vormstabiliteit. In het huidige stadium van storting in het C.E.T. zou gebruik moeten worden gemaakt van niet biologisch afbreekbare materialen om een andere soort verdichting door daling van het volume te vermijden.
  - (3) Permeabiliteit. Het moet mogelijk zijn uit de gestorte materialen een geheel te laten ontstaan dat water en gassen doorlaat”.
- (79) Op grond van deze technische kenmerken, en conform de achtereenvolgende adviezen van het wetenschappelijk comité, waarin de verplichtingen van de gecombineerde vergunning in acht zijn genomen, is fluff in het advies aangewezen als de voornaamste van voor de activiteit geschikte afvalsoorten. Het Waalse Gewest vermeldt voorts dat de keuze van de afvalsoort is ingegeven door de objectief in het licht van de milieuproblemen vastgestelde technische kenmerken, en niet andersom (met andere woorden: Het is niet zo dat eerst is gekozen voor fluff en dat vervolgens de technische kenmerken zijn vastgesteld op basis van die aangetroffen in de fluff).
- (80) Het Waalse Gewest wijst erop dat het, omwille van een duurzaam gebruik van hulpbronnen, direct bij aanvang van het proces van sluiting van het C.E.T. heeft besloten afval voor te behandelen om het een nuttige functie te geven. Omdat er echter geen afval of materiaal beschikbaar was voor onmiddellijk gebruik, moest er bestaand materiaal/afval worden geproduceerd of voorbehandeld om dat nuttig te kunnen toepassen.
- (81) Dat betekent dat de fluff speciaal is gemaakt en aangepast voor het proces van sanering van C.E.T. Mont-Saint-Guibert.
- (82) Voorts wijst het Waalse Gewest erop dat het gebruik van fluff nauwgezet is geanalyseerd overeenkomstig de in het besluit nuttige toepassing vastgestelde procedure voor de nuttige toepassing van afvalstoffen. De fluff in de onderhavige zaak is beschouwd als niet-gevaarlijk afval overeenkomstig het Besluit afvalcatalogus (zie overweging 53) en overeenkomstig elk van de aan Renewi afgegeven registraties en certificaten. Dat het afval niet-gevaarlijk van aard moest zijn, is gezien als noodzakelijke voorwaarde om het te kunnen beschouwen als geschikt voor handelingen van nuttige toepassing. Zo wordt in artikel 13, lid 1, van het besluit nuttige toepassing bepaald dat de minister de nuttige toepassing van niet-gevaarlijke afvalstoffen die niet zijn opgenomen in bijlage I, evenals de nuttige toepassing van andere niet-gevaarlijke afvalstoffen dan die opgenomen in bijlage I bij dit besluit, kan begunstigen voor iedere persoon die een registratieaanvraag indient overeenkomstig de bij dit besluit vastgestelde procedure.
- (83) Volgens het Waalse Gewest komen meerdere kenmerken van fluff overeen met die van inert afval. Zo is fluff door het Waalse Gewest ondergebracht in de categorie “niet biologisch afbreekbaar afval dat, wat het storten in een C.E.T. betreft, verenigbaar is met biologisch afbreekbaar organisch afval”, als er geen onderlinge reacties met biologisch afbreekbaar organisch afval door ontstaan en als er geen afbreuk wordt gedaan aan de efficiëntie van de gasterugwinning (zie overweging 54). Volgens het Waalse Gewest komt dit laatste kenmerk van fluff in de buurt van de definitie van inert afval, want dit kenmerk betreft eveneens afval dat “geen andere fysische of chemische reactie teweegbrengt, niet biologisch afbreekbaar is en andere materialen waarmee het in contact komt, niet zodanig aantast dat er milieuverontreiniging of gevaar voor de volksgezondheid ontstaat.”<sup>(44)</sup>.

<sup>(44)</sup> Zie de definitie van inerte afvalstoffen in artikel 2, punt e), van de richtlijn betreffende het storten van afval, en artikel 2, lid 6, van het afvaldecreet.

- (84) Het Waalse Gewest wijst er verder op dat krachtens artikel 23 van de afvalstoffenrichtlijn iedere inrichting die overgaat tot de verbranding van afvalstoffen om energie terug te winnen, erop moet toezien dat de handelingen van nuttige toepassing plaatsvinden met een *hoge energie-efficiëntie*. In dit verband wijzen de Waalse autoriteiten erop dat fluff vanwege de te hoge calorische waarde ervan (14 000 kJ/kg, tegen 10,5 tot 11,5 kJ/kg voor brandstoffen uit afval) niet geschikt is voor verbrandingsinstallaties en cementovens, en dat het onmogelijk zou zijn geweest de fluff te verbranden om energie terug te winnen. Het Waals Gewest stelt tevens dat de afvalhiërarchie geen rangorde inhoudt tussen handelingen voor de terugwinning van energie en handelingen voor materiaal terugwinning.
- (85) Ten aanzien van het fijngemalen grofvuil dat is gebruikt in de periode februari tot en met december 2009, verduidelijkt het Waals Gewest dat dit afval alle vereiste technische kenmerken heeft: het heeft een lage dichtheid (0,6 ton/m<sup>3</sup> na verdichting), is niet biologisch afbreekbaar en rotbestendig (zodat verdichting wordt vermeden en er geen gevaar is voor het ontstaan van afbraakreacties), het is permeabel (het laat water en gassen door) en er kan voldoende van worden aangevoerd en fijngemalen. Fijngemalen grofvuil is daarom gezien als technisch geschikt.

### 3.3. Andere op het moment van de activiteit beschikbare materialen

- (86) Dat is besloten om afval te gebruiken in plaats van grondstoffen, omwille van een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, wil volgens het Waals Gewest echter niet zeggen dat er geen reële alternatieven zijn in de vorm van andere materialen dan afval voor de sanering van het terrein. Omdat er alternatieve oplossingen zijn, kan worden bepaald of de fluff en het fijngemalen grofvuil wel of niet voor nuttige doeleinden zijn gebruikt, en of het terrein hoe dan ook zou zijn gesaneerd, ongeacht of er nu wel of niet voldoende geschikte afvalstoffen beschikbaar waren.
- (87) In zijn opmerkingen van 3 mei 2021 heeft het Waalse Gewest uitgelegd dat er voldoende afval met geschikte eigenschappen (dichtheid, niet biologisch afbreekbaar, rotbestendig en permeabel) beschikbaar was om het C.E.T. in de gehele periode te saneren (d.w.z. voornamelijk fluff en fijngemalen grofvuil), en dat het zich daarom niet bezig hoefde te houden met de vraag welke grondstoffen als alternatief voor afval moesten worden gebruikt. Het Waalse Gewest stelt dat, als die vraag zich wel had voorgedaan, er vanaf het begin van de saneringswerkzaamheden, namelijk februari 2009, voldoende alternatieve materialen beschikbaar zouden zijn geweest om het C.E.T. in zijn geheel te saneren. Het Waalse Gewest oordeelt dat in het onderhavige geval Argex (de merknaam van lichte geëxpandeerde kleikorrels die zijn vervaardigd uit natuurlijke ruwe klei en die vervolgens worden verwerkt) en diverse soorten schuim (polyurethaanschuim, geëxpandeerde polystyreenblokken of vulschuim), gezien hun technische kenmerken, perfect geschikt zouden zijn geweest om het C.E.T. te saneren, met inbegrip van het aanleggen van de koepel. Van die materialen was overigens op de markt voldoende verkrijgbaar. Wat in het bijzonder Argex betreft, beschikt België volgens het Waalse Gewest over een grote productiecapaciteit in de regio Antwerpen, namelijk ongeveer 450 000 m<sup>3</sup> per jaar. Gezien de hoeveelheden die nodig waren voor de sanering van het C.E.T. (in 2003 geschat op ongeveer 100 000 m<sup>3</sup> per jaar, teruggebracht tot 80 000 m<sup>3</sup> en vervolgens tot 70 000 m<sup>3</sup> aan het einde van de werkzaamheden), had Renewi voor de sanering en sluiting van het terrein volgens het Gewest gebruik kunnen maken van dit materiaal in plaats van fluff.
- (88) Voorts wijst het Waalse Gewest erop dat een andere alternatieve grondstof, namelijk lavasteen (puzzolaan), ook geschikt en in voldoende hoeveelheden beschikbaar zou zijn geweest <sup>(45)</sup> als natuursteen voor de sanering van het C.E.T. Volgens het Gewest is puzzolaan een materiaal dat lijkt op Argex en dat vaak op vergelijkbare wijze wordt gebruikt (bv. bij het maken van gebouwen, aanleggen van tuinen en opvullen/ophogen van terreinen).
- (89) Het Gewest stelt dat lavasteen (puzzolaan), gezien de technische kenmerken ervan, beantwoordt aan de specifieke eisen die zijn gesteld in verband met de sanering van het C.E.T. (lage dichtheid, niet biologisch afbreekbaar, rotbestendig en permeabel), en een alternatief had kunnen vormen voor het gebruik van fluff sui generis, als laatstgenoemd materiaal niet in voldoende mate beschikbaar was geweest. Bovendien verklaart het Gewest dat lavasteen had kunnen worden gebruikt als alternatief voor fijngemalen grofvuil voor de uitvoering van de werkzaamheden in het C.E.T., als laatstgenoemd materiaal niet voldoende beschikbaar was geweest.

<sup>(45)</sup> Het Waalse Gewest meent dat lavasteen (puzzolaan) had kunnen worden ingevoerd uit Frankrijk en Italië, waar dit materiaal in grote hoeveelheden wordt geproduceerd. Zo bedraagt de jaarlijkse productiecapaciteit in Frankrijk volgens informatie van de Waalse autoriteiten 700 000 ton. In aanmerking genomen dat lavasteen (puzzolaan) en fluff een vergelijkbare dichtheid hebben, bedraagt de door Renewi geraamde behoefte in totaal 651 979 ton over in totaal tien jaar. Dat is veel minder dan de Franse productie, waarbij eventuele levering uit Italië niet is meegerekend.

#### 4. OPMERKINGEN VAN RENEWI

- (90) Volgens Renewi is in dit geval niet voldaan aan de voorwaarden om van staatssteun te kunnen spreken, met name het bestaan van een voordeel en de selectieve aard van de maatregel.
- (91) Ten aanzien van het eerste punt is Renewi van mening dat de toepassing van het verminderde belastingtarief dat in de Waalse wetgeving voor handelingen van nuttige toepassing is opgenomen, geen onterechte verlichting van de op haar rustende belastingdruk kan vormen, omdat het gebruik van fluff om over te gaan tot sluiting van het terrein in overeenstemming is met de in de Uniewetgeving en de Waalse wetgeving vastgelegde voorwaarden voor nuttige toepassing (zie punt 4.1). Renewi stelt daarbij voorop dat fluff de vereiste technische kenmerken heeft voor dit type handeling en dat dankzij de toepassing van deze afvalsoort het gebruik van grondstoffen kon worden vermeden, dit omwille van een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen (zie punt 4.3).
- (92) Wat het ontbreken van selectiviteit betreft, voert Renewi aan dat de haar verleende registraties en valorisatiecertificaten niet discretionair zijn toegekend, maar nadat was geverifieerd dat de betrokken handeling voldeed aan de definitie van “nuttige toepassing” in het fiscaal decreet. Renewi wijst er verder op dat de toepassing van afzonderlijke belastingtarieven voor valorisatie- en verwijderingshandelingen valt binnen een algemene regeling die geldt voor alle bedrijven die voldoen aan de criteria voor de respectieve soorten handeling (zie punt 4.2).

##### 4.1. De exploitatie van het C.E.T. en het besluit tot sluiting

- (93) In haar opmerkingen vermeldt Renewi dat zij in 2003 een aanvraag voor een gecombineerde vergunning heeft ingediend om het C.E.T. te voorzien van een hellingsgraad van ten minste 3 % na verdichting, zodat het terrein na de exploitatie opnieuw zou kunnen worden ingericht door te zorgen voor de afvoer van hemelwater en biogas. Op 18 december 2003 is naar aanleiding van die aanvraag een vergunning afgegeven, die is vervangen door het ministerieel besluit van 10 mei 2004 met de voorwaarden voor exploitatie en sluiting van C.E.T. Mont-Saint-Guibert.
- (94) Vanaf 30 november 2005 heeft Renewi meerdere registraties en bijbehorende valorisatiecertificaten verkregen (zie de overwegingen 49 tot en met 52) voor de nuttige toepassing van fluff en fijngemalen grofvuil.
- (95) Renewi legt uit dat sinds het begin van de exploitatie van C.E.T. Mont-Saint-Guibert, waarvoor in 2004 een gecombineerde vergunning is afgegeven, de hoeveelheid in het C.E.T. gestorte afval sterk is afgenomen als gevolg van de opeenvolgende verboden op het storten van bepaalde afvalstoffen ingesteld bij het besluit van de Waalse regering van 18 maart 2004 <sup>(46)</sup>. Dit heeft zich vertaald in een afname van de hoeveelheid gestorte afvalstoffen van 223 000 ton in 2009 tot ongeveer 11 000 ton in 2010, met name doordat het sinds 1 januari 2010 verboden is fijngemalen grofvuil en biologisch afbreekbaar organisch afval in C.E.T.'s te storten <sup>(47)</sup>. Dat verbod is voortgekomen uit de omzetting van de richtlijn betreffende het storten van afval.
- (96) Doordat er minder afval in het C.E.T. mocht worden gestort, bleek dat het vullen (tot november 2014) niet langer kon worden gegarandeerd binnen de termijn die aanvankelijk in de gecombineerde vergunning was bepaald <sup>(48)</sup>. Na een raadpleging eind 2010 en begin 2011 is besloten de exploitatie van het C.E.T. na afloop van de vastgestelde termijn te beëindigen en de uitvoering van de sluitingsprocedure van artikel 18, lid 5, in gang te zetten overeenkomstig de specifieke voorwaarden van de gecombineerde vergunning.

<sup>(46)</sup> Zie voetnoot 39.

<sup>(47)</sup> Artikel 2, lid 7, van het besluit van de Waalse regering van 18 maart 2004, aangehaald in voetnoot 37.

<sup>(48)</sup> Renewi wijst erop dat, parallel aan deze sterke wettelijke beperking van de in het C.E.T. toegelaten afvalsoorten, de maximale hoeveelheid in C.E.T. Mont-Saint-Guibert toegelaten afval krachtens de gecombineerde vergunning is toegenomen. Vanwege die toename — voortkomend uit de goedkeuring van het besluit sectorale voorwaarden, waarin als eis is gesteld dat alle C.E.T.'s moeten worden gesaneerd in koepelvorm met een hellingsgraad na verdichting van ten minste 3 %, om natuurlijke afvloeiing van meteorisch water naar de afwateringsloten buiten het C.E.T. te waarborgen — was het voor Renewi extra lastig haar C.E.T. volgens de vereisten van de gecombineerde vergunning en binnen de vastgestelde termijn op te vullen.

- (97) Daarnaast benadrukt Renewi dat het wetenschappelijk comité voorafgaand aan het besluit tot beëindiging van de exploitatie van het C.E.T. is gevraagd te onderzoeken of het mogelijk was de hoeveelheid afval die aan het eind van de exploitatie van het C.E.T. moest worden bereikt, te verlagen teneinde de stortplaats in zijn huidige vorm te kunnen sluiten. Volgens Renewi heeft het wetenschappelijk comité in een rapport van 11 maart 2011 echter geoordeeld dat de resterende hoeveelheid afvalstoffen die eind 2010 nog moest worden verwerkt, kon worden beperkt tot slechts 76 401 m<sup>3</sup>. Volgens het rapport is deze berekening gerechtvaardigd, omdat het niet eenvoudig is het profiel van C.E.T. Mont-Saint-Guibert te wijzigen, aangezien de in 2003 vastgelegde uiteindelijke oppervlakte ervan al zo nauw mogelijk aansloot bij de hellingscriteria van minimaal 3 % en maximaal 14 %.
- (98) Gelet op enerzijds de afvalstromen die Renewi had aangegeven te kunnen garanderen, en studies over het voor de sluiting van het terrein te gebruiken soort materiaal, en anderzijds op de bepalingen van de gecombineerde vergunning, heeft het wetenschappelijk comité in zijn advies van 11 maart 2011 geoordeeld dat het afval dat tijdens de sluitingsprocedure kon worden gestort voor sanering van het terrein, overwegend uit fluff bestond.
- (99) Op grond van het advies van het wetenschappelijk comité en met inachtneming van de voorwaarden van de gecombineerde vergunning is door de minister van Milieu, in het verlengde van de sluitingsprocedure die al in gang was gezet voor sector 1, op 4 november 2011 aan Renewi registratie 2011/13/132/3/4 en het bijbehorende valorisatiecertificaat afgegeven, waarbij voor een periode van vijf jaar toestemming werd verleend voor de nuttige toepassing van fluff in het kader van de sluiting van heel C.E.T. Mont-Saint-Guibert.
- (100) Op 6 december 2013 heeft het wetenschappelijk comité zijn advies van 2011 herhaald en er nogmaals op gewezen dat de enige aanvaardbare technische oplossing is het C.E.T. af te sluiten met een materiaal met dezelfde technische kenmerken als fluff, met name wat de dichtheid betreft, en dat elke andere oplossing zou leiden tot langdurig uitstel van de sluiting van het C.E.T., evenals tot een langere periode van nazorg. In het licht van dat advies van het wetenschappelijk comité zijn op 18 augustus 2015 een nieuwe registratie en gebruikscertificaat 2015/13/223/3/4 afgegeven voor een periode van vijf jaar.
- (101) Renewi benadrukt dat alle gebruikscertificaten de uitvoering van kwaliteitstests voorschrijven om te verifiëren dat aan de vereisten is voldaan. De conformiteit van de fluff met de voorschriften van de registraties en valorisatiecertificaten was derhalve aan een controle onderworpen. Renewi betwist dan ook het argument van de Commissie in haar inleidingsbesluit dat het aan de hand van registraties en certificaten niet mogelijk zou zijn te controleren wat fluff is en welke kenmerken fluff moet hebben.

#### 4.2. Correcte toepassing van het fiscaal decreet en van het besluit nuttige toepassing door de minister

- (102) Renewi legt uit dat in het fiscale decreet is bepaald dat het lagere belastingtarief voor handelingen van nuttige toepassing van afvalstoffen in C.E.T.'s van toepassing is op iedere afvalverwerker die zulke handelingen verricht.
- (103) In artikel 6, § 1, 12° (voorheen 11°), van het fiscaal decreet is bepaald dat voor de periode van 2005 tot 2015 en voor de periode vanaf 2015 een tarief van respectievelijk 0 euro/ton en 20 euro/ton van toepassing is op valoriseerbaar afval dat wordt gebruikt in een C.E.T. als vervanging voor producten of uitrustingen die nodig zijn voor de exploitatie en de sanering van het C.E.T. overeenkomstig de exploitatievergunning of de milieuvergunning.
- (104) Volgens Renewi bevat dit artikel een reeks objectieve en vooraf vastgestelde criteria op grond waarvan elk bedrijf dat 1) in een C.E.T. valoriseerbaar afval gebruikt 2) ter vervanging van producten of uitrustingen 3) die nodig zijn voor de exploitatie en sanering van het C.E.T., met inbegrip van nazorg 4) overeenkomstig de exploitatievergunning of de milieuvergunning voor het C.E.T., in aanmerking komt voor toepassing van het verminderde belastingtarief voor handelingen van nuttige toepassing. In bijlage 1 bij het besluit nuttige toepassing staat een lijst van afvalstoffen die automatisch geschikt worden geacht voor nuttige toepassing. Renewi onderstreept dat die bijlage niet-limitatief is, aangezien het onmogelijk is vooraf een niet-limitatieve lijst op te stellen van afvalstoffen die nuttig kunnen worden toegepast. Daarnaast voert Renewi aan dat de minister op grond van artikel 13 van het besluit nuttige toepassing via registraties en certificaten toestemming kan verlenen voor de nuttige toepassing van andere niet-gevaarlijke afvalstoffen die niet in bijlage 1 zijn opgenomen. Volgens Renewi kunnen die door de minister goedgekeurde afvalstoffen derhalve worden beschouwd als valoriseerbaar in de zin van artikel 6, § 1, 12° (voorheen 11°), van het fiscale decreet van 2007.

- (105) Renewi herinnert eraan dat de minister bij het beslissen over de afgifte van registraties en certificaten verplicht is rekening te houden met de verschillende toepasselijke decreten en besluiten, evenals een reeks eerdere beslissingen en analyses, waardoor er duidelijke grenzen zijn gesteld aan zijn beslissingsbevoegdheid.
- (106) Renewi onderstreept dat de minister heeft moeten verifiëren dat er werd voldaan aan de voorwaarden van de artikelen 3 en 6 van het besluit nuttige toepassing. De minister heeft zijn beslissing genomen op grond van artikel 13 van het besluit nuttige toepassing, waarin is bepaald dat hij de nuttige toepassing van niet-gevaarlijke afvalstoffen die niet zijn opgenomen in bijlage I, evenals de nuttige toepassing van andere niet-gevaarlijke afvalstoffen dan die opgenomen in bijlage I bij dat besluit, kan begunstigen voor iedere persoon die een registratie-aanvraag indient overeenkomstig de bij dat besluit vastgestelde procedure. Die registratie betekent dat de vergunning van artikel 11, § 1, van het afvaldecreet van 27 juni 1996 niet meer nodig is.
- (107) In dit verband herinnert Renewi de Commissie eraan dat zij in haar mededeling met betrekking tot het begrip “staatssteun” <sup>(49)</sup> het volgende stelt: “De omstandigheid dat voor een belastingaftrek voorafgaande administratieve toestemming vereist is, betekent niet automatisch dat het een selectieve maatregel betreft. Dit is niet het geval wanneer een voorafgaande administratieve toestemming is gebaseerd op objectieve, niet-discriminerende criteria die vooraf kenbaar zijn, zodat een grens wordt gesteld aan de beoordelingsvrijheid van de overheidsdiensten. Een dergelijk stelsel van voorafgaande administratieve toestemming moet bovendien berusten op gemakkelijk toegankelijke procedureregels die de betrokkenen waarborgen dat hun aanvraag binnen een redelijke termijn objectief en onpartijdig zal worden behandeld, terwijl eventuele weigeringen bovendien in het kader van een beroep in rechte moeten kunnen worden betwist”.
- (108) Terwijl de minister bij het nemen van zijn beslissing was gebonden aan verschillende rechtsregels die van toepassing zijn in het Waalse recht, en zijn speelruimte was beperkt tot de afvalsoort die is toegelaten voor nuttige toepassing, en terwijl die speelruimte viel binnen het kader van vooraf bepaalde, objectieve en niet-discriminerende wetenschappelijke studies en criteria, hield het feit dat er een administratieve vergunning nodig was om het belastingtarief voor handelingen voor nuttige toepassing te genieten, niet in dat de vergunningsmaatregelen selectief waren.
- (109) Renewi wijst er verder op dat zij bij de minister aanvragen heeft moeten indienen, samen met alle benodigde documenten om de omstandigheden van de productie, de kenmerken en de wijze van gebruik van die afvalstoffen te kunnen vaststellen. Zoals altijd bij vergunningen in verband met C.E.T. Mont-Saint-Guibert heeft Renewi zich ook bij het indienen van die aanvragen laten leiden door de adviezen van het uit onafhankelijke experts bestaande wetenschappelijk comité. Die adviezen bieden een specifiek kader voor het aanvragen van vergunningen en voor het beslissen over de verlening van vergunningen door de minister om te zorgen voor een zo nauw mogelijke aansluiting bij de uitkomsten van de uitgevoerde effectbeoordelingen en milieustudies, gezien de geotechnische problemen van het terrein. Het is dus steeds op basis van deze verschillende in de aanvraagdossiers verstrekte gegevens, en meer bepaald de adviezen van het wetenschappelijk comité van 23 juni 2005, 28 maart 2006, 11 maart 2011 en vervolgens 6 december 2013, dat de minister de registraties en valorisatiecertificaten heeft afgegeven.
- (110) Bovendien gaan al deze vergunningsbeslissingen samen met een “handleiding” voor de omstandigheden van de productie, de kenmerken en de wijze van gebruik van de voor nuttige toepassing toegelaten afvalstoffen. Tot slot is in alle gebruikscertificaten bepaald dat de betrokken afvalstoffen moeten worden onderworpen aan kwaliteitstests om er zeker van te zijn dat zij de vereiste kenmerken hebben.
- (111) Renewi is dan ook van mening dat de registraties en certificaten zijn afgegeven conform de toepasselijke regels, waarbij de minister geen discretionaire bevoegdheid had. Daarom stelt Renewi dat de betrokken maatregelen geen individuele maatregelen zijn, maar maatregelen die zijn vastgesteld ter uitvoering van een algemene regeling waarbij de selectiviteit niet berust op een simpele aanname maar moet worden bewezen.

<sup>(49)</sup> Mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262, van 19.7.2016, blz. 1).

- (112) Tot slot haalt Renewi het voorbeeld van BEP Environnement aan. Aan dat bedrijf is in 2008 een registratie verleend op grond van artikel 13 van het besluit nuttige toepassing, zodat het op zijn terrein C.E.T. Happe-Chapois handelingen kon uitvoeren voor de nuttige toepassing van “fijngemalen niet-gevaarlijk grofvuil”, om de werkzaamheden te verrichten die nodig waren voor de definitieve aanleg van de in zijn exploitatievergunning voorgeschreven koepel. Omdat de uiteindelijke koepel een bepaald niveau moest hebben om ervoor te zorgen dat de hellingsgraad na verdichting gemiddeld ten minste 3 % zou zijn, en omdat de exploitant de vereiste niveaus niet kon bereiken tijdens de exploitatie vanwege de inwerkingtreding van het Besluit van de Waalse regering van 18 maart 2004 tot verbod van het storten van sommige afvalstoffen in een centrum voor technische ingraving, gaf de Waalse minister aan BEP Environnement de registratie af die nodig was om te kunnen beginnen met de handelingen van nuttige toepassing met het oog op de sanering van het terrein.

#### 4.3. De redenen waarom Renewi voor het opvullen vooral fluff heeft gebruikt

- (113) Renewi merkt op dat in de met het oog op de afgifte van de exploitatievergunning voor C.E.T. Mont-Saint-Guibert uitgevoerde studies uitdrukkelijk is onderzocht of het mogelijk was “edele” materialen te gebruiken voor de ingravingshandelingen in het kader van de sluiting van het terrein, in de zin van artikel 13 van de richtlijn betreffende het storten van afval. Die mogelijkheid werd echter verworpen om grondstoffen te kunnen besparen door in plaats daarvan gebruik te maken van afval. Volgens Renewi is er wel over nagedacht de koepel aan te leggen met andere materialen dan afval, maar die optie werd al snel verworpen als evidente materiaalverspilling. Renewi stelt dat de handeling niet was bedoeld om afvalstoffen te vervangen door andere soorten afvalstoffen, aangezien er na afloop van de gecombineerde vergunning in het C.E.T. geen afvalstoffen meer waren toegelaten voor verwijdering. Renewi betoogt dat het in het C.E.T. gevaloriseerde afval dient ter vervanging van “edele” materialen — die gebruikt hadden moeten worden als er geen afval was geweest — en niet van ander afval, dat niet meer tot het C.E.T. wordt toegelaten. Er zou hier dus duidelijk zijn voldaan aan de voorwaarde inzake de vervanging van materialen met het oog op de bescherming van natuurlijke hulpbronnen, die volgens de Uniewetgeving essentieel is voor een handeling van nuttige toepassing.
- (114) Renewi stelt dat het wetenschappelijk comité heeft gekozen voor het gebruik van fluff als voornaamste materiaal voor het opvullen van het C.E.T. (naast, in laatste instantie, fijngemalen grofvuil, zoals toegelicht in de punten 3.1 en 3.2) om technische redenen in verband met de milieudoelstellingen van de gecombineerde vergunning, en omdat er voldoende van beschikbaar is, het de juiste dichtheid heeft en permeabel is.
- (115) Als zodanig heeft de fluff gediend om de koepel aan te leggen met de vereiste hoogte en hellingsgraad. Dat was mogelijk dankzij de specifieke kenmerken, want fluff: i) heeft een zeer lage dichtheid (0,4 ton/m<sup>3</sup> bij storting in het C.E.T. en 0,6 ton/m<sup>3</sup> na verdichting); ii) is niet biologisch afbreekbaar en gaat niet gepaard met gevaar voor het ontstaan van afbraakreacties), en iii) is doorlaatbaar.
- (116) Renewi wijst er verder op dat materiaal terugwinning, als volwaardige methode voor nuttige toepassing van afvalstoffen, zowel in de gecombineerde vergunning als eerder in het fiscaal decreet is gezien als de milieuvriendelijkste oplossing voor een juiste uitvoering van de vereiste sanering van het C.E.T.
- (117) Volgens Renewi kon de brandbare en niet biologisch afbreekbare fluff in kwestie niet in een verbrandingsinstallatie of cementoven worden verwerkt, en dus niet dienen voor de productie van energie door verbranding (zie overweging 54). Van de weinige andere afvalverbranders die mogelijk bereid zouden zijn geweest een bepaalde (beperkte) hoeveelheid fluff met een dermate hoge COW te accepteren, zou geen enkele een haalbaar alternatief hebben kunnen bieden vanwege bijvoorbeeld het chloorgehalte van de betrokken fluff of de afstand tussen deze afvalverbranders en de plaats waar de fluff wordt geproduceerd.
- (118) Renewi benadrukt verder dat de fluff als gevolg van de veel te lage COW niet geschikt is voor verwerking in een cementoven. Daarvoor moet afval immers doorgaans een COW van ongeveer 17 000-18 000 kJ/kg hebben.



- (119) Bovendien is de op het terrein van Mont-Saint-Guibert verwerkte fluff niet bestemd voor verbranding, noch in een verbrandingsinstallatie noch in een cementoven, en wordt daarom niet voorbehandeld in verband met het chloorgehalte. Dit soort bedrijven accepteert geen afvalstoffen met een chloorgehalte boven een door hen vastgestelde limiet, omdat zij anders niet kunnen voldoen aan hun milieuverplichtingen — met name ten aanzien van de hoeveelheid chloor in de rookgassen die vrijkomen uit de verbrandingsinstallatie of cementoven. Die limiet ligt in het algemeen op ongeveer 0,8-1 %. Het maximale chloorgehalte kan slechts worden bereikt na een bepaalde voorbehandeling van de afvalstoffen. Omdat de in C.E.T. Mont-Saint-Guibert nuttig toegepaste fluff niet aldus wordt voorbehandeld, is verbranding in een verbrandingsinstallatie of cementoven ervan volgens Renewi niet mogelijk, in tegenstelling tot wat de klager beweert. Renewi concludeert daarom dat de fluff niet had kunnen dienen voor energierugwinning en dat er geen alternatieve toepassingen voor de fluff zijn die meer in overeenstemming met de afvalhiërarchie zouden zijn.

## 5. BEOORDELING VAN DE VERMEENDE STEUNMAATREGEL

### 5.1. Geen steun

- (120) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Om als “steunmaatregel” in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU te gelden, moet de maatregel aan alle in deze bepaling genoemde voorwaarden voldoen <sup>(50)</sup>.

#### 5.1.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid

- (121) Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen enkel de rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen bekostigde voordelen steunmaatregelen vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU. Anderzijds moeten de voordelen aan de staat toerekenbaar zijn.
- (122) In casu zou de overdracht van staatsmiddelen de vorm aannemen van een derving van belastingontvangsten, doordat Renewi op gewestelijk niveau voor de belasting op het storten van huisafval in een C.E.T. een verminderd tarief in plaats van het volle tarief zou hebben kunnen genieten dankzij de gebruikscertificaten, die ten onrechte door de Waalse autoriteiten zouden zijn afgegeven.
- (123) Er moet worden nagegaan of de maatregel aan de staat toerekenbaar is.
- (124) Om te beoordelen of een maatregel aan de staat toerekenbaar is, moet volgens de rechtspraak worden onderzocht of de overheid op een of andere manier bij de vaststelling van die maatregel betrokken was <sup>(51)</sup>.
- (125) Er kan alleen maar worden vastgesteld dat het fiscaal decreet een handeling is die door de Waalse autoriteiten is vastgesteld, net als de toekenning van de belastingvermindering. De opeenvolgende registraties voor nuttige toepassing en de toekenning van daarmee verbonden gebruikscertificaten aan Renewi zijn eveneens gebaseerd op een beslissing van de Waalse minister van Milieu. Bijgevolg moet worden nagegaan of de maatregel aan de staat toerekenbaar is.
- (126) Op grond van de bovenstaande elementen oordeelt de Commissie dat de maatregel voor de staat tot een derving van staatsmiddelen kan hebben geleid en aan de staat toerekenbaar is.

#### 5.1.2. Geen voordeel

- (127) Maatregelen die, in welke vorm ook, ondernemingen rechtstreeks of indirect kunnen bevoordelen of moeten worden beschouwd als een economisch voordeel dat de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen, worden volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie als staatssteun beschouwd <sup>(52)</sup>.

<sup>(50)</sup> Zie arrest van 2 september 2010, *Commissie/Deutsche Post*, C-399/08 P, EU:C:2010:481, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>(51)</sup> Arrest van 19 december 2013, *Association Vent De Colère! e.a.*, (C262/12, EU:C:2013:851), punten 17 en 18.

<sup>(52)</sup> Arrest aangehaald in voetnoot 42, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest van 9 oktober 2014, *Navantia, SA*, C-522/13, EU:C:2014:2262, punt 21.

- (128) Dit begrip van economisch voordeel omvat ook verlichtingen van de fiscale lasten die gewoonlijk op de begroting van een bedrijf drukken. Aan de andere kant houdt een fiscale beslissing geen enkel voordeel in, als de belastingplichtige de belasting betaalt die gewoonlijk is verschuldigd in het kader van de juiste uitvoering van de respectieve (nationale en internationale) regelgeving.
- (129) Het fiscale decreet van het Waalse Gewest van 2007 kent verschillende tarieven voor het storten van afval in het C.E. T., afhankelijk van de afvalverwerkingsmethode. Zo geldt voor de nuttige toepassing van afval een gunstiger tarief dan voor verwerkingsmethoden die schadelijker zijn voor het milieu en de volksgezondheid, zoals afvalverwijdering.
- (130) Om te weten of aan Renewi een voordeel is toegekend vanwege de toepassing van dit verminderde belastingtarief, moet de kwalificatie van de handeling in kwestie worden bepaald in het licht van de definities in het toepasselijke Unierecht en de toelichtingen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

#### 5.1.3. Handeling van nuttige toepassing van afvalstoffen

- (131) Handelingen voor materiaal terugwinning en opvulling worden gedefinieerd in de afvalstoffenrichtlijn (zie de overwegingen 21 en 22).
- (132) In de bijlagen I en II bij de richtlijn staat bovendien een overzicht van de handelingen die kunnen worden gekwalificeerd als respectievelijk verwijderingshandelingen en handelingen van nuttige toepassing. Het Hof van Justitie stelt onder verwijzing naar de bepalingen van de richtlijn waaruit blijkt dat deze overzichten niet-limitatief zijn, dat, wanneer een afvalverwerkingshandeling met geen enkele van de in de bijlagen I en II bij de richtlijn genoemde handelingen of categorieën handelingen in verband kan worden gebracht, louter vanwege de omschrijving ervan, die handeling van geval tot geval moet worden gekwalificeerd in het licht van de doelstellingen en definities van de richtlijn. Er moet dus worden nagegaan of de handeling vooral is bedoeld om afval nuttig toe te passen in de plaats van andere materialen die hadden kunnen worden gebruikt.
- (133) Zoals toegelicht in de overwegingen 27 tot en met 32 moet er worden voldaan aan twee voorwaarden om een handeling te kwalificeren als nuttige toepassing van afvalstoffen: i) een voorwaarde van bescherming en ii) een voorwaarde van geschiktheid.
- (134) De twee soorten fluff die zowel in sector 1 als in de sectoren 2 tot en met 8 van het C.E.T. worden gebruikt (brandbare en niet biologisch afbreekbare), zullen met betrekking tot hun registratie als niet-gevaarlijk afval overeenkomstig het besluit van de Waalse regering van 10 juli 1997 (zie de overwegingen 53 en 148) gezamenlijk worden beschouwd om de voorwaarden van bescherming en geschiktheid te analyseren. Fijngemalen grofvuil dat uitsluitend voor het jaar 2009 is gebruikt voor terugwinningshandelingen, zal ook worden geanalyseerd in het licht van deze twee voorwaarden.
- (135) Overeenkomstig de in 2016 verkregen registratie (zie overweging 71) betreffen de voor de saneringsfase van capping gebruikte afvalstoffen de in bijlage 1 bij het besluit nuttige toepassing genoemde afvalstoffen, en worden zij bijgevolg de facto beschouwd als afval dat nuttig kan worden toegepast (anders dan afval waarvoor ad hoc een certificaat moet worden aangevraagd, zoals beide hierboven genoemde soorten fluff).
- (136) Hoewel de klacht op 18 september 2015 is ingediend en betrekking had op registraties voor nuttige toepassing van afval en de gebruikscertificaten die Renewi voordien had verkregen, zal de Commissie in haar analyse ook rekening houden met de registraties en certificaten die daarna aan Renewi zijn toegekend.

##### 5.1.3.1. Voorwaarde van bescherming

- (137) Volgens het Hof van Justitie wordt een nuttige toepassing van afvalstoffen in wezen gekenmerkt door het feit dat zij primair tot doel heeft dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen, doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd.
- (138) Het behoud van natuurlijke hulpbronnen moet het primaire doel van de handelingen van nuttige toepassing zijn. Omgekeerd kan, wanneer het behoud van grondstoffen slechts een neveneffect is van een handeling die voornamelijk strekt tot verwijdering van de afvalstoffen, dit niet afdoen aan de kwalificatie van deze handeling als verwijderingshandeling.

- (139) Volgens het Hof van Justitie moet er dus worden nagegaan of de betrokken handeling ook zou hebben plaatsgevonden, indien er geen geschikte afvalstoffen voorhanden waren geweest en er dus ander materiaal had moeten worden gebruikt.
- (140) De Commissie wijst er allereerst op dat uit de opmerkingen van de belanghebbenden blijkt dat Renewi krachtens de gecombineerde vergunning om redenen van milieubescherming verplicht was handelingen van nuttige toepassing uit te voeren met het oog op de sanering van sector 1 van C.E.T. Mont-Saint-Guibert (zie overweging 47). Renewi heeft dan ook verscheidene certificaten aangevraagd en die zijn haar verleend (zie de overwegingen 49 tot en met 52).
- (141) Wat de sectoren 2 tot en met 8 betreft, was het Renewi op grond van de gecombineerde vergunning van 10 mei 2004 aanvankelijk toegestaan die sectoren te exploiteren (zie overweging 47). De Commissie merkt echter op dat Renewi, nadat was besloten tot sluiting van het terrein overeenkomstig de vereisten van de gecombineerde vergunning en op basis van de aanbevelingen van het wetenschappelijk comité in zijn verslag van 11 maart 2011, vanaf 2011 wettelijk verplicht was C.E.T. Mont-Saint-Guibert in zijn geheel te sluiten en te saneren, voor de sectoren 1 tot en met 8 (zie de overwegingen 65 tot en met 72).
- (142) De Commissie stelt vast dat op grond van de Waalse regelgeving de helling van de koepel niet hoger mag zijn dan is vastgelegd in de gecombineerde vergunning, en dat de hellingsgraad niet minder dan 3 % mag zijn. Volgens de aan Renewi verleende vergunning mag de koepel niet hoger zijn dan 161 meter en moet de hellingsgraad liggen tussen minimaal 3 % en maximaal 14 %. Ingeval het onmogelijk blijkt een dergelijke hoogte te bereiken, is Renewi krachtens de voorwaarden van de vergunning verplicht het C.E.T. te vullen met materialen die beantwoorden aan de kenmerken en voorwaarden van valoriseerbaar afval overeenkomstig het besluit nuttige toepassing. Als gevolg van de opeenvolgende verboden op het storten van bepaalde afvalstoffen in het C.E.T. ingesteld bij het besluit van de Waalse regering van 18 maart 2004 (zie de overwegingen 59 en 62), waardoor het onmogelijk werd het terrein te vullen binnen de oorspronkelijk in de gecombineerde vergunning vastgestelde termijn, werd besloten te stoppen met de exploitatie van het C.E.T. Het gebruik van fluff was verder ook gerechtvaardigd door het feit dat het technisch niet mogelijk was het terrein te sluiten met de bestaande hoeveelheid afval (zie overweging 68).
- (143) Gezien deze wettelijke verplichtingen, had de sanering van het terrein (aanleggen van de koepel en aanbrengen van de capping) (zie de overwegingen 69 en 71) dus hoe dan ook moeten plaatsvinden, ook al zou er onvoldoende geschikt afval beschikbaar zijn geweest om dat te doen.
- (144) Zo is er voor de sanering van het C.E.T. alleen gebruikgemaakt van fluff en fijngemalen grofvuil, hoewel het mogelijk was geweest te kiezen voor andere materialen die er op dat moment waren en die in voldoende hoeveelheid beschikbaar waren. Die materialen, zoals Argex, verschillende soorten schuim en lavasteen (zie de overwegingen 87, 88 en 89), voldeden aan de specifieke vereisten voor de sanering van het C.E.T.
- (145) Derhalve concludeert de Commissie uit het voorgaande dat er is voldaan aan de voorwaarde van bescherming.

#### 5.1.3.2. Voorwaarde van geschiktheid

- (146) Volgens het Hof van Justitie kan een handeling slechts als nuttige toepassing worden aangemerkt, als het gebruikte afval daarvoor geschikt is volgens de meest recente wetenschappelijke en technische kennis.
- (147) Overeenkomstig de richtlijn betreffende het storten van afval (zie overweging 32) zijn inerte en niet-gevaarlijke afvalstoffen geschikt voor de uitvoering van terreinophogings- of terreinsaneringswerkzaamheden. In artikel 3, punt 17 bis, van de afvalstoffenrichtlijn is bovendien bevestigd dat niet-gevaarlijk afval eveneens geschikt is voor opvullingshandelingen (zie overweging 33).
- (148) De Commissie merkt op dat door de Waalse autoriteiten en Renewi is bevestigd dat de fluff geen gevaarlijk afval was in de zin van de voorwaarden van het Besluit van de Waalse regering van 10 juli 1997 tot vaststelling van een afvalcatalogus en van elk van de aan Renewi afgegeven registraties en certificaten. Overeenkomstig artikel 13 van het besluit nuttige toepassing komen dus alleen niet-gevaarlijke afvalstoffen (zie overweging 53) in aanmerking voor nuttige toepassing (zie overweging 18).

- (149) Hoewel door de Waalse autoriteiten is erkend dat de fluff niet kon worden beschouwd als inert afval in enge zin, blijkt uit de door de partijen verstrekte informatie dat dit afval in het onderhavige geval en in het feitelijke gebruik ervan op meerdere punten overeenkwam met inert afval. Zo was de fluff niet ontvlambaar vanwege de omstandigheden waaronder het opvullen van het terrein plaatsvond (zie de overwegingen 84 en 117, 118 en 119).
- (150) Uit het voorgaande concludeert de Commissie dan ook dat de fluff in de specifieke omstandigheden van dit geval als geschikt afval kan worden beschouwd en dat aan de voorwaarde van geschiktheid is voldaan. Voorts oordeelt de Commissie ten aanzien van het in de periode februari tot en met december 2009 gebruikte grofvuil dat dit afval in het onderhavige geval kan worden geacht te voldoen aan de voorwaarde van geschiktheid, omdat het de technische kenmerken heeft die nodig zijn voor de sanering van het C.E.T., namelijk lage dichtheid, niet biologisch afbreekbaar en voldoende beschikbaar (zie overweging 85).
- (151) Gezien het voorgaande, oordeelt de Commissie dat de Waalse autoriteiten de betrokken handelingen terecht hebben aangemerkt als handelingen voor nuttige toepassing in de zin van de afvalstoffenrichtlijn, handelingen die overeenstemmen met de definitie van een opvullingshandeling van artikel 3, punt 17 bis, van die richtlijn, en dat zij het bijbehorende verminderde belastingtarief correct hebben toegepast in overeenstemming met de desbetreffende Waalse regelgeving. Derhalve concludeert de Commissie dat de betrokken maatregel geen voordeel oplevert voor Renewi.

#### 5.1.4. Geen selectiviteit

- (152) De Commissie constateert dat de in deze zaak ingediende klacht niet was gericht tegen het stelsel van de Waalse gewestelijke belasting op het storten van afvalstoffen in een C.E.T. in zijn geheel, maar alleen tegen de toepassing ervan in het specifieke geval van in C.E.T. Mont-Saint-Guibert verrichte handelingen op basis van registraties en daarmee verbonden gebruikscertificaten die het Waalse Gewest achtereenvolgens aan Renewi had afgegeven.
- (153) De selectiviteit van belastingmaatregelen wordt beoordeeld aan de hand van een analyse in drie stappen: i) als eerste wordt het referentiestelsel gedefinieerd; ii) in de tweede plaats wordt nagegaan of een bepaalde maatregel binnen dat stelsel een uitzondering vormt voor zover die maatregel gepaard gaat met differentiaties tussen marktdeelnemers die zich, gelet op de aan de regeling inherente doelstellingen, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden; iii) in de derde fase wordt vastgesteld of de afwijking gerechtvaardigd is op grond van de aard en de algemene opzet van het referentiestelsel.
- (154) Het referentiestelsel bestaat uit een coherent geheel van regels die algemeen toepasselijk zijn, op grond van objectieve criteria, voor alle ondernemingen die vallen binnen het toepassingsgebied ervan zoals dat door de doelstelling ervan is omschreven. In het geval van belastingen is het referentiestelsel gebaseerd op elementen als de belastinggrondslag, de belastingplichtigen, de belastbare feiten en de belastingtarieven. In beginsel is het referentiesysteem dan ook de heffing zelf <sup>(33)</sup>.
- (155) In casu is het referentiestelsel de belasting voor de nuttige toepassing van afvalstoffen in het C.E.T. overeenkomstig het fiscale decreet van 22 maart 2007, het decreet van 19 juni 2015 tot wijziging daarvan en het besluit nuttige toepassing. Dit systeem is gebaseerd op de volgende elementen:
- a) het tarief is 0 euro/ton, bij het decreet van 19 juni 2015 vervangen door een tarief van 20 euro/ton;
  - b) het tarief is van toepassing op in een C.E.T. gebruikt valoriseerbaar afval;
  - c) de belastingplichtige is de exploitant van het C.E.T.
- (156) De in overweging 134 vermelde elementen zijn objectieve criteria. Bovendien sluiten ze aan bij de doelstelling van de belasting voor de nuttige toepassing van afvalstoffen in een C.E.T. In het bijzonder wordt in de Waalse rechtsorde, naar voorbeeld van het regelgevingskader van de Unie voor afval, een onderscheid gemaakt tussen afvalverwijderingshandelingen en handelingen van nuttige toepassing van afval. Zo is in de Waalse regelgeving voor elk van deze twee mogelijke handelingen in een C.E.T. een apart tarief vastgelegd. Om ondernemingen te stimuleren te kiezen voor handelingen van nuttige toepassing, is het belastingtarief voor deze handelingen gunstiger dan dat voor verwijderingshandelingen.

<sup>(33)</sup> Mededeling betreffende het begrip "staatssteun", aangehaald in voetnoot 49, punten 133 en 134.

- (157) De toepassing van het tarief van 0 euro/ton en vervolgens, vanaf juli 2015, 20 euro/ton voor in een C.E.T. gebruikt valoriseerbaar afval is een algemene maatregel die van toepassing kan zijn op elke onderneming die een activiteit verricht in verband met afvalbeheer in de zin van artikel 6, § 1, 12° (voorheen 11°) van het fiscale decreet. Met deze maatregel is een algemeen en abstract verminderd tarief ingesteld voor “valoriseerbaar afval gebruikt in technisch ondergravingcentrum als vervangingsmiddelen voor producten of uitrustingen die nodig zijn voor de exploitatie en de sanering van een technisch ondergravingcentrum, overeenkomstig de exploitatievergunning of de milieuvergunning”. Dit tarief gaat niet samen met verschillen tussen marktdeelnemers die zich, ten aanzien van de intrinsieke doelstellingen van het stelsel, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, want een exploitant van een C.E.T. die valoriseerbaar afval gebruikt in het kader van handelingen van nuttige toepassing, bevindt zich — ten aanzien van de intrinsieke doelstelling van het stelsel, met name de bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waalse Gewest — niet in dezelfde situatie als een exploitant die afval verwijdert.
- (158) De toepassing van het verminderde belastingtarief voor de handelingen in C.E.T. Mont-Saint-Guibert is in overeenstemming met de vigerende fiscale en milieuregelgeving, doet recht aan de afvalhiërarchie en komt niet voort uit een discretionaire beslissing van de bevoegde Waalse minister. Afgaande op de door de partijen verstrekte informatie merkt de Commissie op dat de beslissingen van de minister om een handeling als nuttige toepassing of als verwijdering te kwalificeren, volgens strenge voorwaarden worden genomen binnen een doorlopend bestuurlijk proces in het kader waarvan de criteria voor handelingen van nuttige toepassing worden geëvalueerd. In dit verband merkt de Commissie op dat deze kwalificatie zeker niet subjectief is, omdat de beslissing strikt gebonden is aan de toepasselijke regelgeving en is gebaseerd op objectieve, transparante criteria die vooraf zijn vastgesteld in de respectieve toepasselijke decreten en besluiten (zie de overwegingen 105 tot en met 111).
- (159) De conclusie van de Commissie is daarom dat de vermeende steunmaatregel niet selectief van aard is.

## 6. CONCLUSIE

- (160) Concluderend stelt de Commissie vast dat de betrokken maatregel, te weten de toepassing op de door Renewi in C.E. T. Mont-Saint-Guibert verrichte ingravingsactiviteiten van een verminderd tarief voor handelingen van nuttige toepassing in plaats van het volle tarief voor verwijderingshandelingen, geen staatssteun vormt.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

### *Artikel 1*

De in de overwegingen 7 tot en met 10 van dit besluit beschreven maatregel van het Waalse Gewest ten behoeve van Renewi vormt geen steun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

### *Artikel 2*

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk België.

Gedaan te Brussel, 3 maart 2023.

*Voor de Commissie*  
Margrethe VESTAGER  
*Lid van de Commissie*