

V

(Bekendmakingen)

PROCEDURES IN VERBAND MET DE UITVOERING VAN HET
GEMEENSCHAPPELIJK MEDEDINGINGSBELEID

EUROPESE COMMISSIE

STEUNMAATREGELEN VAN DE STATEN — BELGIË

**Steunmaatregel SA.43147 (2019/C) (ex 2019/NN) — Klacht tegen het Waalse Gewest wegens
vermoedelijk onrechtmatige staatssteun aan Renewi****Uitnodiging overeenkomstig artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de
Europese Unie om opmerkingen te maken****(Voor de EER relevante tekst)**

(2020/C 187/02)

De Commissie heeft de Belgische Staat bij brief van 6 februari 2020, die na deze samenvatting in de authentieke taal is weergegeven, in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten aanzien van de bovengenoemde steunmaatregel.

Belanghebbenden kunnen hun opmerkingen over de steunmaatregelen ten aanzien waarvan de Commissie de procedure inleidt, indienen door deze binnen één maand vanaf de datum van bekendmaking van deze samenvatting en de volgende brief te zenden aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Madouplein
1049 BRUSSEL
BELGIË
Fax + 32 22961242
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Deze opmerkingen zullen ter kennis van de Belgische Staat worden gebracht. Een belanghebbende die opmerkingen maakt, kan, met opgave van redenen, schriftelijk verzoeken om vertrouwelijke behandeling van zijn identiteit.

Procedure

Op 18 september 2015 werd bij de Commissie klacht ingediend tegen staatssteun die door het Waalse Gewest zou zijn verleend aan de onderneming Shanks (in 2017 omgedoopt tot Renewi) voor het beheer van het Centre d'enfouissement technique (centrum voor technische ingraving) te Mont-Saint-Guibert (hierna "C.E.T. Mont-Saint-Guibert" genoemd) in België.

Beschrijving van de steun ten aanzien waarvan de Commissie de procedure inleidt

De betrokken maatregel zou bestaan in de toepassing van het verminderde tarief van de gewestelijke belasting op het ingraven van bepaalde afvalstoffen in het C.E.T. Mont-Saint-Guibert, terwijl het storten van die afvalstoffen in een C.E.T. volgens de klager tegen een hoger tarief had moeten worden belast.

De steun die de onderneming zou hebben gekregen, zou het resultaat zijn van de onterechte kwalificatie van haar activiteiten als handelingen van nuttige toepassing, waardoor zij aanzienlijk lagere bedragen aan gewestelijke belasting zou hebben betaald.

Het bedrag van de steun die zou zijn verleend, wordt geraamd op bijna 49 miljoen EUR voor de periode 2009-2017.

De Waalse gewestelijke belasting wordt geregeld bij het fiscaal decreet van 22 maart 2007 tot bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waalse Gewest (hierna “het fiscaal decreet van 2007” genoemd).

Dit decreet is gericht op de preventie van de productie van afvalstoffen en de ondersteuning van recycling en nuttige toepassing van afvalstoffen overeenkomstig de afvalstoffenhiërarchie van artikel 3 van Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad⁽¹⁾. Het decreet voorziet in een verminderd belastingtarief voor de valorisatie van afvalstoffen in een C.E.T. en een vol tarief voor de verwijdering van afvalstoffen in een C.E.T., teneinde de valorisatie van afvalstoffen te bevorderen.

In de Waalse wetgeving wordt “verwijdering” 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” (of valorisatie) wordt 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. De regering is bevoegd andere handelingen van nuttige toepassing te bepalen.

Beoordeling van de maatregel

In dit stadium van de procedure stelt de Commissie zich op het voorlopige standpunt dat de betrokken maatregel met staatsmiddelen is bekostigd, met name in de vorm van een derving van belastinginkomsten, in zoverre Renewi ten onrechte een verminderd belastingtarief zou hebben genoten door registraties en gebruikscertificaten die beweerdelijk ten onrechte door de Waalse autoriteiten zijn afgegeven.

In dit stadium van de procedure wijst de Commissie erop dat de maatregel enerzijds toerekenbaar is aan de staat, aangezien het fiscale decreet een handeling is die door de Waalse autoriteiten is vastgesteld. Anderzijds is de afgifte van registraties en gebruikscertificaten aan Renewi gebaseerd op een Waals ministerieel besluit.

Wat het bestaan van een economisch voordeel betreft, betwijfelt de Commissie of een handeling waarbij afvalstoffen in een C.E.T. worden ingegraven, kan worden gelijkgesteld met een handeling van nuttige toepassing in de zin van het recht van de Europese Unie, ook al zijn ze in het C.E.T. ingegraven na de sluiting van dat C.E.T. om opvulling ervan te garanderen conform de milieuvergunning (om regenwaterafvoer mogelijk te maken). De Commissie concludeert in dit stadium van de procedure dan ook dat de toepassing van het verminderde tarief voor valoriseerbare afvalstoffen op het ingraven van afvalstoffen een voordeel lijkt te vormen, aangezien Renewi daardoor bevrijd was van een belastingverplichting die het normaal had moeten dragen indien de activiteiten waren gelijkgesteld met verwijdering in plaats van valorisatie, wat de toepasselijke teksten op het eerste gezicht lijken voor te schrijven.

Wat het selectieve karakter van de steun betreft, wijst de Commissie er met name op dat het verminderde tarief lijkt te zijn toegekend louter op basis van registraties en gebruikscertificaten, waarvan de afgifte echter niet berust op vooraf vastgestelde objectieve criteria, maar integendeel voortvloeit uit een besluit van de Waalse minister die over een ruime beoordelingsmarge zou beschikken in de uitoefening van die bevoegdheid. Bovendien blijkt in dit stadium niet uit het dossier dat andere exploitanten van C.E.T.'s die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, hetzelfde verminderde tarief voor het ingraven van fluff zouden hebben gekregen. De Waalse autoriteiten hebben met name aangegeven dat het C.E.T. Mont-Saint-Guibert het enige C.E.T. in het Waalse Gewest is dat beschikt over een “valorisatiecertificaat” voor het ingraven van fluff, een materiaal dat normaal gezien wordt gebruikt voor energiewinning. Op basis van deze elementen concludeert de Commissie dat Renewi op het eerste gezicht een selectief voordeel heeft genoten.

In het licht van het bovenstaande is de Commissie in dit stadium van de procedure van oordeel dat de betrokken maatregel ten gunste van Renewi elementen van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU kan omvatten, doordat het verminderde tarief van de gewestelijke belasting is toegepast op handelingen die ten onrechte als handelingen van nuttige toepassing lijken te zijn aangemerkt.

In de voorlopige analyse van de Commissie van de verenigbaarheid van deze maatregel met artikel 106, lid 2, VWEU en de richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van milieubescherming van 2008 en 2014 kon in dit stadium van de procedure niet worden vastgesteld dat de betrokken maatregel, voor zover deze een steunmaatregel zou vormen, verenigbaar is met de interne markt.

⁽¹⁾ Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB L 114 van 27.4.2006, blz. 9).

In het kader van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU verzoekt de Commissie de Belgische Staat zijn opmerkingen en aanvullende informatie voor de beoordeling van de betrokken maatregel te verstrekken.

Overeenkomstig artikel 16 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad⁽²⁾ kan alle onrechtmatige steun van de begunstigde worden teruggevorderd.

⁽²⁾ Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

TEKST VAN DE BRIEF IN HET NEDERLANDS

Met dit schrijven stelt de Commissie België ervan in kennis dat zij, na onderzoek van de door uw autoriteiten met betrekking tot de bovengenoemde maatregel verstrekte inlichtingen, heeft besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in te leiden.

1. PROCEDURE

1.1. Klacht

- (1) Op 18 september 2015 werd bij de Commissie klacht ingediend tegen staatssteun die door het Waalse Gewest zou zijn verleend aan Renewi Valorisation & Quarry (voorheen “Shanks”⁽¹⁾) en hierna “Renewi” genoemd⁽²⁾) 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 steun 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 valorisatie en gebruikscertificaten.

1.2. Correspondentie

- (2) De Commissie heeft de betrokken lidstaat per brieven van 5 oktober 2015, 25 februari 2016, 23 mei 2016, 12 juli 2016 en 22 september 2016 om aanvullende informatie verzocht.
- (3) Op 5 december 2015, 25 maart 2016, 22 juni 2016, 1 september 2016, 7 november 2016 en 20 april 2018 heeft België schriftelijk geantwoord.
- (4) Voorts is de Commissie op 8 november 2017 en 2 maart 2018 bijeengekomen met de Waalse autoriteiten en op 27 september 2016 en 29 november 2017 met de klager.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. Titel en beschrijving van de steun

- (5) Volgens de klager bestaat de maatregel in de toepassing, sinds 2005⁽³⁾, 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.
- (6) 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 activiteiten in het C.E.T. Mont-Saint-Guibert op basis van registraties voor valorisatie 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, waardoor zij aanzienlijk lagere bedragen aan gewestbelasting zou hebben betaald. De steun zou dus overeenkomen met het verschil in het tarief dat wordt toegepast per ton afvalstoffen dat in C.E.T. Mont-Saint-Guibert wordt gestort uit hoofde van de belasting op het storten van huisafval in een C.E.T..
- (7) De klacht heeft betrekking op zes registraties voor de valorisatie van afvalstoffen en daarmee verbonden gebruikscertificaten die tussen 2005 en 2015 zijn afgegeven en die zes opeenvolgende steunmaatregelen kunnen vormen. Omdat die registraties en certificaten van dezelfde aard zijn, dezelfde voor de analyse van de aanwezigheid van staatssteun relevante kenmerken vertonen en onderling samenhangen, wordt in het navolgende met elke verwijzing naar “de steunmaatregel” de afgifte en de gevolgen van alle betwiste registraties en certificaten bedoeld.

⁽¹⁾ Ten gevolge van de overname van Van Gansewinkel Groep B.V. door Shanks Netherlands Holdings B.V. in 2017 is de naam van Shanks Group PLC gewijzigd in Renewi PLC. De oorspronkelijk tegen Shanks ingediende klacht heeft dus betrekking op de mogelijk onrechtmatige steun aan Renewi, aangezien laatstgenoemde de economische activiteiten van Shanks heeft overgenomen.

⁽²⁾ Ter wille van de leesbaarheid zal verderop in dit document de naam Renewi worden gebruikt, ook wanneer het gaat over activiteiten, registraties en certificaten van Shanks vóór de fusie van 2017.

⁽³⁾ Sinds 2005 heeft Renewi op grond van artikel 13 van het besluit van de Waalse Regering inzake de nuttige toepassing van sommige afvalstoffen verschillende registraties en gebruikscertificaten verkregen voor een reeks afvalstoffen die niet in bijlage I bij het besluit zijn opgesomd. Voor een volledige lijst van de betrokken registraties en de inhoud daarvan, zie de tabel in punt 2.6.

2.2. Toepasselijke nationale belastingwetgeving

- (8) De belasting op het storten van huisafval in een C.E.T. maakt deel uit van de belastingen op de verschillende afvalverwerkingsmethoden (milieubelasting), wat in België een gewestelijke bevoegdheid is. De Waalse gewestelijke belasting wordt geregeld bij het fiscaal decreet van 22 maart 2007 tot bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waalse Gewest (hierna "het fiscaal decreet van 2007" genoemd), dat op 1 januari 2008 in werking is getreden⁽⁴⁾. Dit decreet is gericht op de preventie van afvalstoffen en de ondersteuning van recycling en nuttige toepassing van afval overeenkomstig de afvalstoffenhiërarchie van artikel 3 van Richtlijn 2006/12/EG⁽⁵⁾. In dat licht is het decreet er met name op gericht afvalstorting als afvalverwerkingsmethode drastisch terug te dringen⁽⁶⁾.
- (9) De belasting wordt berekend op basis van het aantal ton afval dat wordt gestort in centra voor technische ingraving. De belastingplichtige is de uitbater van het C.E.T.
- (10) Het decreet van 2007 voorziet in hogere belastingtarieven voor verwerkingsmethoden die schadelijker zijn voor het milieu en de volksgezondheid, zoals het verwijderen van afval, en in gunstigere tarieven voor minder schadelijke verwerkingsmethoden zoals valorisatie van afval. Voor de definities van deze verwerkingsmethoden wordt in het decreet van 2007 verwezen naar het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen (zie punt 2.3.1)⁽⁷⁾.
- (11) Toen het fiscaal decreet van 2007 werd aangenomen, bedroeg de belasting op het storten in C.E.T. 35 euro/ton voor ongevaarlijk niet-huishoudelijke afval en 20 euro/ton voor ongevaarlijk huishoudelijk afval. Dit tarief is geleidelijk verhoogd tot 100 euro/ton vanaf 2017⁽⁸⁾, zonder onderscheid tussen huishoudelijk en niet-huishoudelijk afval en zonder onderscheid tussen gevaarlijk en ongevaarlijk afval.
- (12) Het fiscaal decreet van 2007 bevat een reeks hypothesen waarin het belastingtarief wordt verminderd of gelijk is aan nul. Zo voorziet artikel 6, § 1, 11°, in een belastingtarief van 0 euro/ton in het geval van "valoriseerbare afval gebruikt in "C.E.T." als vervangingsmiddelen voor producten of uitrustingen die nodig zijn voor de exploitatie en de sanering van een "C.E.T." overeenkomstig de exploitatievergunning of de milieuvergunning". In de voorbereidende werkzaamheden wordt aangegeven dat dit tarief te begrijpen is omdat het afval in kwestie wordt gevaloriseerd in plaats van te worden verwijderd⁽⁹⁾.
- (13) Op 25 september 2013 heeft het Waalse Gewest een omzendbrief bekendgemaakt betreffende de toepassing van artikel 6, § 1, 11°, van het fiscaal decreet van 22 maart 2007⁽¹⁰⁾. In de omzendbrief wordt erop gewezen dat het nultarief slechts mag worden toegekend onder de voorwaarden van artikel 6 van het fiscaal decreet en restrictief moet worden uitgelegd. Het nultarief mag niet worden toegekend wanneer afvalstoffen worden gebruikt in de plaats van andere afvalstoffen. In de omzendbrief wordt tevens verduidelijkt dat het verminderde belastingpercentage niet mag worden toegepast indien de uitbater van het C.E.T. de aanvaarding van die afvalstoffen aan de leverancier doorrekent.
- (14) Bij het decreet van 19 juni 2015⁽¹¹⁾ is het tarief van 0 euro/ton voor valorisatie vervangen door een tarief van 20 euro/ton dat van toepassing is op "valoriseerbare 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 (...)"
- (15) Uit het dossier blijkt voorts dat de gewestelijke belastingen, met inbegrip van de belasting op het storten van huisafval in een C.E.T., sinds 1 januari 2003 ten gevolge van artikel 8 van de wet van 24 december 2002 tot wijziging van de vennootschapsregeling inzake inkomstenbelastingen en tot instelling van een systeem van voorafgaande beslissingen in fiscale zaken, niet aftrekbaar zijn van de grondslag voor de op Belgisch federaal niveau verschuldigde vennootschapsbelasting. De uitbaters van stortplaatsen zouden de gewestelijke belasting bijgevolg doorrekenen aan hun cliënten, bovenop de kosten voor de verwerking van hun afval, en zouden vervolgens de belasting op het storten van huisafval in een C.E.T. terugstorten aan het Waalse Gewest zonder het teruggevoerde bedrag van de grondslag voor de vennootschapsbelasting af te trekken. De Waalse autoriteiten hebben meegedeeld dat artikel 198, § 1, 5°, van het Wetboek Inkomstenbelastingen luidt als volgt:

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (Voor de EER relevante tekst) (PB L 114 van 27 april 2006, blz. 9).

⁽⁶⁾ Stukken van het Waals Parlement, 2006-2007, nr. 546/1, memorie van toelichting, blz. 2, Inleiding en punt 4.1.

⁽⁷⁾ Decreet betreffende de afvalstoffen, Belgisch Staatsblad van 2 augustus 1996, blz. 20685.

⁽⁸⁾ Tarief ingevoerd op 21 december 2016 bij het decreet houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2017 artikel 24, lid 1.

⁽⁹⁾ Stukken van het Waals Parlement, 2006-2007, nr. 546/1, blz. 6, commentaar bij artikel 6.

⁽¹⁰⁾ Belgisch Staatsblad van 24 oktober 2013, blz. 75879.

⁽¹¹⁾ 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.

“Als beroepskosten worden niet aangemerkt:

(...)

5° de gewestelijke belastingen, heffingen en retributies andere dan deze bedoeld in artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (...).”

2.3. Toepasselijke Waalse milieuwetgeving

2.3.1. *Het decreet betreffende de afvalstoffen*

- (16) In Wallonië wordt het beheer van afvalstoffen geregeld door het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen (hierna “afvaldecreet” genoemd). Het decreet beoogt het milieu en de gezondheid van de mens te beschermen tegen elke schadelijke invloed van afvalstoffen. Het decreet is gebaseerd op de afvalhiërarchie, zoals bepaald in artikel 1 van het decreet.
- (17) In de oorspronkelijke versie van het decreet was “verwijdering” gedefinieerd als elke handeling als bedoeld in bijlage II bij het afvaldecreet en elke andere handeling die door de Regering overeenkomstig de geldende Europese voorschriften is bepaald ⁽¹²⁾. “Nuttige toepassing” was gedefinieerd als elke handeling als bedoeld in bijlage III bij het afvaldecreet en elke handeling die door de Regering overeenkomstig de geldende Europese voorschriften is bepaald ⁽¹³⁾.
- (18) Bij decreet van 10 mei 2012 heeft het Waalse Gewest Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (hierna “afvalstoffenrichtlijn 2008/98/EG” genoemd) omgezet ⁽¹⁴⁾. Met name de definities van “verwijdering” en “nuttige toepassing” van het afvaldecreet worden hierbij gewijzigd. “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 ⁽¹⁵⁾. Bijlage II bij het afvaldecreet bevat een niet-limitatieve lijst van dit soort handelingen. De regering is bevoegd andere verwijderingshandelingen te bepalen. “Nuttige toepassing” wordt 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 de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt ⁽¹⁶⁾. Bijlage III bij het afvaldecreet bevat een niet-limitatieve lijst van dit soort handelingen en de regering is bevoegd andere verwijderingshandelingen te bepalen.
- (19) Tot de in bijlage II bij het afvaldecreet opgenomen verwijderingshandelingen, zowel in de oorspronkelijke versie als in de gewijzigde versie van 2012, behoren het op of in de bodem opslaan van afval (bijv. centrum voor technische ingraving, enz.) en de opslag in centra voor technische ingraving (bijv. storting in aan de binnenzijde waterdicht beklede, afzonderlijke cellen die worden afgedekt en worden afgesloten van elkaar en van de omgeving, enz.). In bijlage III wordt opslag in centra voor technische ingraving niet genoemd als voorbeeld van een handeling van nuttige toepassing.

2.3.2. *Het besluit nuttige toepassing*

- (20) 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 bevorderd wordt ⁽¹⁷⁾ (hierna “besluit nuttige toepassing” genoemd). Bijlage I bij dit besluit bevat een lijst van afvalstoffen die als valoriseerbaar worden beschouwd en specificeert met name de nomenclatuurcode van de afvalstoffen, de gebruikswijze en de voorwaarden van de afvalvalorisatie.
- (21) In artikel 13 van het besluit nuttige toepassing is bepaald dat voor andere ongevaarlijke afvalstoffen die niet vermeld zijn in bijlage I, of andere nuttige toepassingen dan die voorzien in bijlage I nuttige toepassing mogelijk is, op voorwaarde dat de betrokkene een betrouwbare en volledige boekhouding houdt en toelating krijgt van de minister.
- (22) Overeenkomstig artikel 13 omvat de aanvraag de identiteit van de aanvrager, de code en de aard van de afvalstoffen, de hoeveelheid en de identiteit van de afvalproducent.

⁽¹²⁾ Artikel 2, 9°, van het decreet van 27 juni 1996, in de versie die van toepassing was tot in 2012.

⁽¹³⁾ Artikel 2, 10°, van het decreet van 27 juni 1996, in de versie die van toepassing was tot in 2012.

⁽¹⁴⁾ 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).

⁽¹⁵⁾ Artikel 2, 9°, van het decreet van 27 juni 1996, zoals gewijzigd bij het decreet van 10 mei 2012.

⁽¹⁶⁾ Artikel 2, 10°, van het decreet van 27 juni 1996, zoals gewijzigd bij het decreet van 10 mei 2012.

⁽¹⁷⁾ Besluit van de Waalse Regering waarbij de nuttige toepassing van sommige afvalstoffen bevorderd wordt, Belgisch Staatsblad van 10 juli 2001, blz. 23859.

- (23) Met betrekking tot de toepasselijke procedure bepaalt artikel 13 dat de directeur-generaal van het directoraat-generaal voor natuurlijke rijkdommen en leefmilieu van het ministerie van het Waalse Gewest of zijn vertegenwoordiger verslag uitbrengt bij de minister binnen zeventig dagen nadat de aanvraag volledig is. Dat verslag houdt een voorstel tot beslissing in waarbij de productievoorwaarden, de eigenschappen en de gebruikswijzen van de afvalstoffen worden aangegeven, evenals een gebeurlijk voorstel tot het verlenen van een gebruikscertificaat. De minister beslist over de aanvraag.

2.3.3. *Het besluit tot verbod van het storten van sommige afvalstoffen*

- (24) Het besluit van 18 maart 2004 tot verbod van het storten van sommige afvalstoffen in een centrum voor technische ingraving en tot vaststelling van de aanvaardingscriteria van de afvalstoffen in een centrum voor technische ingraving⁽¹⁸⁾ verbiedt het storten in C.E.T. van sommige afvalstoffen, met name sommige gevaarlijke afvalstoffen, alsook van hele afvalbanden, afvalstoffen afkomstig van een selectieve inzameling en metaalafval. In de loop van de daarop volgende jaren, zoals met name vanaf 30 april 2005, is het verbod tot storten in C.E.T. uitgebreid tot andere afvalstoffen:

- verwerkte mengsels van beton, stenen, tegels of keramische producten (nomenclatuurcode 17 01 07);
- verwerkt sloopafval (nomenclatuurcode 17 07 95);
- fijngemalen afvalbanden en stroken rubber (nomenclatuurcode 19 12 04);
- fijngemalen grofvuil (nomenclatuurcode 20 03 07).

2.4. Toepasselijke Waalse milieuwetgeving

2.4.1. *Doelstellingen van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen*

- (25) De afvalstoffenrichtlijn 2008/98/EG stelt een wetgevingskader inzake de behandeling van afval in de Europese Unie vast. De richtlijn is gericht op de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen, ter beperking van gevolgen in het algemeen van het gebruik van hulpbronnen en ter verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan. Wanneer de lidstaten hun wetgeving en hun beleid inzake afvalpreventie en -beheer bepalen, moeten zij op grond van de afvalstoffenrichtlijn 2008/98/EG de afvalhiërarchie⁽¹⁹⁾ in acht nemen en de voorkeur geven aan handelingen van nuttige toepassing boven verwijdering. De verplichting om de voorkeur te geven aan nuttige toepassing bestond al in de afvalstoffenrichtlijn van 2006⁽²⁰⁾.
- (26) Om de toepassing van de afvalhiërarchie te bevorderen, moeten de lidstaten kunnen beschikken over economische instrumenten⁽²¹⁾, met name fiscale instrumenten, en over andere maatregelen.
- (27) De lidstaten moesten Richtlijn 2008/98/EG vóór 12 december 2010 hebben omgezet.

2.4.2. *De begrippen verwijdering en nuttige toepassing*

- (28) In de afvalstoffenrichtlijn van 2006 worden alle in bijlage II A bij de afvalstoffenrichtlijn 2006 bedoelde handelingen als verwijderingshandelingen beschouwd. Daartoe behoren onder meer:
- het storten op of in de bodem (bijvoorbeeld op een vuilstortplaats);
 - het verwijderen op speciaal ingerichte locaties (bijvoorbeeld in afzonderlijke beklede, afgedekte cellen die onderling en van de omgeving afgeschermd zijn, enz.)
- (29) Alle handelingen in bijlage II B worden beschouwd als handelingen van nuttige toepassing.

⁽¹⁸⁾ 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] (Belgisch Staatsblad van 4 mei 2004 — erratum van 30 juni 2004 + erratum van 21 januari 2010).

⁽¹⁹⁾ De afvalhiërarchie is opgenomen in artikel 4, lid 1, van Richtlijn 2008/98/EG. Zij is erop gericht bij het beheer van afvalstoffen in volgorde van prioriteit de voorkeur te geven aan preventie, hergebruik, recycling, en in laatste instantie verwijdering.

⁽²⁰⁾ Zie Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen.

⁽²¹⁾ Vóór de wijzigingen die werden aangebracht bij Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018, was het gebruik van financiële instrumenten voor de lidstaten een mogelijkheid en geen verplichting.

- (30) In de afvalstoffenrichtlijn 2008/98/EG wordt het begrip “nuttige toepassing” gedefinieerd.
- (31) Overeenkomstig artikel 3, punt 15, van de afvalstoffenrichtlijn 2008/98/EG bestaat “nuttige toepassing” in “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.” Bijlage II bij die richtlijn bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen.
- (32) Overeenkomstig artikel 3, punt 19 van de afvalstoffenrichtlijn 2008/98/EG komt “verwijdering” overeen met “iedere handeling die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen.” Bijlage I bij die richtlijn bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderings-handelingen.
- (33) Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt een nuttige toepassing van afvalstoffen in de zin van de afvalstoffenrichtlijn 2008/98/EG 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 ⁽²²⁾. Het behoud van natuurlijke hulpbronnen moet dus het belangrijkste doel zijn van de handelingen van nuttige toepassing. Wanneer een behandeling van afvalstoffen niet expliciet onder de bijlagen bij de afvalstoffenrichtlijn valt, moet deze worden getoetst aan de bedoeling van de handeling ⁽²³⁾.

2.5. C.E.T. Mont-Saint-Guibert

2.5.1. *Gecombineerde vergunning*

- (34) Het C.E.T. Mont-Saint-Guibert wordt sinds 2004 geëxploiteerd op basis van de gecombineerde vergunning van 10 mei 2004 die door het Waalse Gewest is verleend met een geldigheidsduur tot 21 november 2014 (als exploitatievergunning) en voor onbepaalde duur als stedenbouwkundige vergunning (hierna de “gecombineerde vergunning” genoemd). Volgens die vergunning ligt het maximale toegelaten volume afvalstoffen 1 500 000 m³ hoger dan wat is toegelaten op basis van de exploitatievergunning van 16 december 1998 en de bouwvergunning van 8 augustus 1991 (artikel 8.1 van de bijzondere voorwaarden bij de gecombineerde vergunning).
- (35) Het terrein van C.E.T. Mont-Saint-Guibert is verdeeld in verscheidene sectoren.
- (36) Sector 1 werd geëxploiteerd tussen 1985 in 1990 en werd in 1992 gesaneerd. In 1998 is echter onder het geomembraan een verzakking van de afvalstoffen geconstateerd. In dat geval moet de exploitant volgens de gecombineerde vergunning een gedetailleerd onderzoek voorleggen om sector 1 te herstellen. Daarin moete tevens de materialen en/of afvalstoffen worden vermeld die hij wil gebruiken om tot een geschikt profiel te komen voor een optimaal beheer van de waterafvoer van het C.E.T. Deze materialen moeten voldoen aan de kenmerken en de voorwaarden voor nuttige toepassing overeenkomstig bijlage I bij het besluit nuttige toepassing ⁽²⁴⁾.
- (37) Voor de andere sectoren staat de vergunning toe dat het C.E.T. wordt aangelegd in koepelvorm, waarbij de koepel vóór verdichting maximaal 167 m boven het zeeniveau mag liggen, en na verdichting maximaal 161 meter. Aan het einde van de exploitatie moet de koepel na verdichting een hellingsgraad tussen 3 en 14 % hebben.
- (38) De gecombineerde vergunning bepaalt dat als het doelniveau van 161 m niet is bereikt, de exploitant het C.E.T. verder kan opvullen met materialen die voldoen aan de kenmerken en de voorwaarden voor nuttige toepassing in de zin van het besluit nuttige toepassing van sommige afvalstoffen, om uiteindelijk dit niveau te bereiken. De handeling van nuttige toepassing moet worden uitgevoerd in overeenstemming met de bepalingen van datzelfde besluit inzake boekhouding, gebruikscertificaat en registratie van de gebruiker voor nuttige toepassing.
- (39) C.E.T. Mont-Saint-Guibert wordt begeleid door een Wetenschappelijk Comité. Dit heeft met name als taak de testresultaten tijdens de uitvoering van de gecombineerde vergunning te beoordelen.

⁽²²⁾ Arrest van 28 juli 2016, Edilizia Mastrodonato, C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁽²³⁾ Arrest van 28 juli 2016, Edilizia Mastrodonato, C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606, punten 41-45.

⁽²⁴⁾ Artikel 7.1 van bijlage 15 met betrekking tot de bijzondere voorwaarden van de milieuvergunning voor het C.E.T. van Mont-Saint-Guibert.

2.5.2. Vulmoeilijkheden

- (40) Tussen 2004 en 2010 is de hoeveelheid afvalstoffen die in het C.E.T. kunnen worden opgeslagen door progressieve verbodsbepalingen op het storten van sommige afvalstoffen afgenomen.
- (41) Volgens de Belgische autoriteiten is de hoeveelheid afvalstoffen die op het C.E.T. worden weggewerkt, geëvolueerd van 223 000 ton in 2009 tot ongeveer 11 000 ton in 2010, met name doordat het sinds 1 januari 2010 verboden is fijn gemalen grof vuil en biologisch afbreekbaar organisch afval in C.E.T.'s te storten (artikel 2, § 7 van het besluit van 19 maart 2004 ⁽²⁵⁾). Deze afvalstoffen maakten het grootste gedeelte van de in het C.E.T.'s gestorte afvalstoffen uit.
- (42) Het Wetenschappelijk Comité werd geraadpleegd om na te gaan of het profiel van de koepel kon worden aangepast en het tegen het einde van de exploitatie te bereiken volume afvalstoffen dus kon worden verminderd. In een verslag van dit comité van 11 maart 2011 werd het resterende volume afvalstoffen dat eind 2010 nog moest worden verwerkt, geraamd op 883 331 m³, waarvan 79 982 m³ om sector 1 opnieuw te vullen. Dit komt neer op een daling van de hoeveelheid te storten afvalstoffen van 76 401 m³. In het rapport wordt aangegeven dat het niet eenvoudig is om het profiel van C.E.T. Mont-Saint-Guibert te wijzigen aangezien de totale oppervlakte van het C.E.T. die in 2003 is vastgelegd, al zo nauw mogelijk aansluit bij de hellingscriteria van minimaal 3 % en maximaal 14 %.
- (43) Gezien de vergunning van de exploitant om het C.E.T. ook na 2014 verder te vullen enerzijds en de door de exploitant gegarandeerde aanvoer van afvalstoffen anderzijds, heeft het Wetenschappelijk Comité in zijn advies van 11 maart 2011 geoordeeld dat, rekening houdende met de technische beperkingen die voortvloeien uit i) volumieke massa (zo licht mogelijke materialen), ii) vormstabiliteit (niet biologisch afbreekbare materialen) en iii) doorlaatbaarheid, de volgende afvalstoffen zouden kunnen worden gestort:

BESCHIKBARE AFVALSTOFFEN	Massa (ton)/jaar	Volumieke massa (ton/m ³)	Volume (m ³ /jaar)
Fluff ⁽²⁶⁾	[...]	0,6	[...]
	[...] ⁽²⁷⁾	0,6	[...]
Verluchte aarde ⁽²⁸⁾	[...]	1,5	[...]
Materialen afkomstig van sloopwerken	[...]	1	[...]
Toegestane conventionele afvalstoffen	[...]	1	[...] [...] ⁽²⁹⁾
TOTAAL	110 000	0,72	152 5000 Max. vóór eind 2014

- (44) Gezien de daling van het volume afvalstoffen heeft het Wetenschappelijk Comité geconcludeerd dat het opvullen van het C.E.T. met afvalstoffen uiterlijk eind april 2017 had moeten zijn voltooid, volgens onderstaand tijdschema:

- Volume te storten afvalstoffen eind 2010 (Sector 1 niet meegerekend): 803 349 m³;
- Volume te storten afvalstoffen eind 2011 (Sector 1 niet meegerekend): 793 000 m³ ⁽³⁰⁾;

⁽²⁵⁾ 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 (Belgisch Staatsblad van 4 mei 2004 — erratum van 30 juni 2004 + erratum van 21 januari 2010).

⁽²⁶⁾ Het Wetenschappelijk Comité definieert "fluff" als volgt: de afvalstoffen worden gesorteerd, bepaalde materialen (bijv. metalen) worden gerecupereerd, het residu wordt vermalen en gezeefd. Na deze behandelingen vormen de teruggewonnen materialen "fluff", voornamelijk bestaande uit kunststoffen. Het Wetenschappelijk Comité stelt vast dat toen het zijn advies uitbracht de opvulling van sector 1 voornamelijk was gebeurd met fluff, waarvan de volumieke massa niet al te hoog is (0,6 t/m³).

⁽²⁷⁾ [...]

⁽²⁸⁾ Om een doorlaatbare opvulling mogelijk te maken.

⁽²⁹⁾ [...]

⁽³⁰⁾ In 2011 is 79 982 m³ nodig om het opvullen van sector 1 te voltooien. Volgens de ramingen van het Wetenschappelijk Comité zal het restant aan fluff dat in 2011 beschikbaar is (80 000 — 79 982 = 18 m³), worden gebruikt voor de opvulling van het C.E.T., Sector 1 niet meegerekend. Het restant aan andere voor sanering bestemde afvalstoffen dan fluff en de voor verwijdering bestemde afvalstoffen, die in 2011 beschikbaar zijn, is volgens het Wetenschappelijk Comité afhankelijk van de vergunningen die door het Waalse Gewest moeten worden afgegeven. In afwachting van die vergunningen heeft het Wetenschappelijk Comité geen rekening gehouden met de voor sanering bestemde afvalstoffen (26 500 m³) in 2011.

- Volume te storten afvalstoffen eind 2012 (Sector 1 niet meegerekend): 640 000 m³;
- Volume te storten afvalstoffen eind 2013 (Sector 1 niet meegerekend): 488 000 m³;
- Volume te storten afvalstoffen eind 2014 (Sector 1 niet meegerekend): 335 000 m³;
- Volume te storten afvalstoffen eind 2015 (Sector 1 niet meegerekend): 193 000 m³;
- Volume te storten afvalstoffen eind 2016 (Sector 1 niet meegerekend): 51 000 m³;
- Volume te storten afvalstoffen eind april 2017 (Sector 1 niet meegerekend): 0 m³.

2.6. Registraties voor valorisatie en gebruikscertificaten (datum van afgifte en geldigheid, inhoud) van de steun die zou zijn verleend

- (45) Uit de stukken van het dossier blijkt dat Renewi⁽³¹⁾ registraties voor valorisatie heeft verkregen voor een reeks afvalstoffen die niet in bijlage I bij het besluit nuttige toepassing zijn opgenomen, en verschillende opeenvolgende gebruikscertificaten heeft verkregen die met deze registraties verband houden. De geldigheidsduur daarvan en de desbetreffende afvalstoffen zijn in de loop der tijd als volgt veranderd:

Registratienummer	Datum van afgifte	Geldigheidsduur	Afvalcode	Omschrijving afvalstoffen
2005/13/73/3/4 (enkel voor sector 1)	30 november 2005	3 jaar	170107	verwerkte mengsels van beton, stenen, tegels of keramische producten
			170795	verwerkt sloopafval
			191204	fijngemalen afvalbanden en stroken rubber
			191212	niet biologisch afbreekbare fluff
			200307	fijngemalen grofvuil
2008/13/73/3/4 (enkel voor sector 1)	18 december 2008	Vervaldag: 31 december 2009 (1 jaar)	170107	verwerkte mengsels van beton, stenen, tegels of keramische producten
			170795	verwerkt sloopafval
			191204	fijngemalen afvalbanden en stroken rubber
			191212	niet biologisch afbreekbare fluff
			200307	fijngemalen grofvuil

⁽³¹⁾ Of meer bepaald de vennootschap S.A. Page waarvan de vennootschap Shanks, en daarna Renewi, de activiteiten op het C.E.T. Mont-Saint-Guibert heeft overgenomen (zie punt 2.7.).

Registratienummer	Datum van afgifte	Geldigheidsduur	Afvalcode	Omschrijving afvalstoffen
2009/13/73/3/4 (Tot wijziging en ter vervanging van die van 2008) (sector 1)	10 november 2009	Vervaldag: 31 december 2011 (3 jaar)	170107	verwerkte mengsels van beton, stenen, tegels of keramische producten
			170795	verwerkt sloopafval
			191212	niet biologisch afbreekbare fluff
			200307	fijngemalen grofvuil
2009/13/114/3/4 (sector 1)	10 november 2009	Vervaldag: 31 december 2011 (3 jaar)	191210	als brandstof geschikte fluff
2011/13/132/3/4 (sector 1 en andere zones van het C.E.T. "naar gelang van de behoefte")	4 november 2011	5 jaar	191210	als brandstof geschikte fluff (64 000 ton per jaar)
			191212	niet biologisch afbreekbare fluff (6 000 ton per jaar)
2015/13/223/3/4 (ter vervanging van die van 2011)	18 augustus 2015	5 jaar (in totaal 400 000 ton)	191210	als brandstof geschikte fluff (68 % van de fluff met een tolerantie van +/- 10 %)
			191212	niet biologisch afbreekbare fluff: de fijne fractie afkomstig van het zeefproces 32 % van de totale fluff met een tolerantie van +/- 10 %

(46) De steun die zou zijn verleend, zou dus voortvloeien uit de opeenvolgende handelingen van de Waalse minister van Leefmilieu, met name:

- bovengenoemde registratie nr.°2005/13/73/3/4, omdat in artikel 2 is bepaald dat bovengenoemde afvalstoffen in aanmerking komen voor valorisatie met inachtneming van gebruikscertificaat C2005/13/73/3/4/PAGE en in artikel 3 wordt gepreciseerd dat de genoemde afvalstoffen zijn toegelaten voor het bovengenoemde gebruik, d.w.z. valorisatie;
- bovengenoemde registratie nr.°2008/13/73/3/4, omdat in artikel 3 is bepaald dat bovengenoemde afvalstoffen in aanmerking komen voor valorisatie met inachtneming van gebruikscertificaat C2008/13/73/3/4/Shanks en in artikel 4 wordt gepreciseerd dat de genoemde afvalstoffen zijn toegelaten voor het bovengenoemde gebruik, d.w.z. valorisatie;
- bovengenoemde registratie nr.°2009/13/73/3/4, omdat in artikel 3 is bepaald dat bovengenoemde afvalstoffen in aanmerking komen voor valorisatie met inachtneming van gebruikscertificaat C2009/13/73/3/4/SHANKS en in artikel 4 wordt gepreciseerd dat de genoemde afvalstoffen zijn toegelaten voor het bovengenoemde gebruik, d.w.z. valorisatie.
- bovengenoemde registratie nr.°2009/13/114/3/4, omdat in artikel 3 is bepaald dat bovengenoemde afvalstoffen in aanmerking komen voor valorisatie met inachtneming van gebruikscertificaat C2009/13/114/3/4/SHANKS en in artikel 4 wordt gepreciseerd dat de genoemde afvalstoffen zijn toegelaten voor het bovengenoemde gebruik, d.w.z. valorisatie.
- bovengenoemde registratie nr.°2011/13/132/3/4, omdat in artikel 3 is bepaald dat bovengenoemde afvalstoffen in aanmerking komen voor valorisatie met inachtneming van gebruikscertificaat C2011/13/132/3/4/SHANKS en in artikel 4 wordt gepreciseerd dat de genoemde afvalstoffen zijn toegelaten voor het bovengenoemde gebruik, d.w.z. valorisatie;

- (f) bovengenoemde registratie nr. 2015/13/223/3/4, omdat in artikel 3 is bepaald dat bovengenoemde afvalstoffen in aanmerking komen voor valorisatie met inachtneming van gebruikscertificaat C2015/13/223/3/4/SHANKS en in artikel 4 wordt gepreciseerd dat de genoemde afvalstoffen zijn toegelaten voor het bovengenoemde gebruik, d.w.z. valorisatie.

- (47) Hoewel Renewi sinds 2005 beschikt over een registratie en een gebruikscertificaat op grond van artikel 13 van het besluit nuttige toepassing, hebben de Waalse autoriteiten aangegeven dat de opvulling van sector 1 pas in februari 2009 daadwerkelijk is gestart. Volgens hen is het verminderde tarief voor de belasting op het storten van afval in C.E. T's dus slechts vanaf dat ogenblik toegepast. De Commissie verzoekt de Waalse autoriteiten gedetailleerd bewijsmateriaal te verstrekken op basis waarvan kan worden gestaafd dat vóór 2009 geen afvalstoffen werden ingegraven op grond van de certificaten C2005/13/73/3/4/PAGE en C2008/13/73/3/4/Shanks. Dat bewijsmateriaal kan met name uittreksels omvatten uit de milieuboekhouding die ondernemingen moeten bijhouden als zij een registraties voor valorisatie hebben verkregen, alsook relevante uittreksels uit hun belastingaangiften.

2.7. Beschrijving van de begunstigde van de steun die zou zijn verleend

- (48) Volgens de klager is de rechtstreekse begunstigde van de beweerde steun de vennootschap "Renewi Valorisation & Quarry" (voordien "Shanks" genoemd, daarna "Shanks Valorisation and Quarry"), die deel uitmaakt van de groep Renewi PLC (voordien "Shanks Group PLC" genoemd).
- (49) Sinds de jaren 1990 heeft Shanks Group PLC verscheidene Belgische en Nederlandse afvalbeheermaatschappijen verworven. Zo heeft Shanks het beheer van C.E.T. Mont-Saint-Guibert overgenomen van S.A. Page.
- (50) Ten gevolge van de fusie met de Nederlandse vennootschap "Van Gansewinkel Groep B.V." in 2017 heeft "Shanks Group PLC" de naam "Renewi PLC" gekregen.
- (51) Renewi PLC is actief in de sector van de afvalinzameling en -verwerking en heeft zijn hoofdzetel in Milton Keynes (Verenigd Koninkrijk). De groep beschikt tevens over regionale kantoren in België, Nederland, Frankrijk, Portugal, Hongarije, Duitsland en Canada.
- (52) De groep Renewi PLC is momenteel actief in negen landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, België, Nederland en Luxemburg, en is genoteerd op de beurs van Londen.
- (53) De groep heeft verschillende filialen in België die verschillende diensten aanbieden aan particulieren, ondernemingen en overheidsinstanties, waaronder het inzamelen, sorteren en verwerken van ongevaarlijk afval.
- (54) Het Belgische filiaal Renewi Valorisation & Quarry is gevestigd in Lommel, telt 28 werknemers en is voor 99,99 % in handen van Renewi België. Volgens Bureau van Dijk ⁽³²⁾ is Renewi Valorisation & Quarry op het gebied van het inzamelen en verwerken van afval marktleider in België, waar het met name belast is met het inzamelen, sorteren, verwerken, verbranden en recyclen van industrieel en huishoudelijk afval in het Waalse Gewest.

2.8. Beschrijving van de klager

- (55) De Commissie is door een belanghebbende die voldoet aan de voorwaarden van artikel 1, onder h) van Verordening (EU) nr. 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 ⁽³³⁾ in kennis gesteld van de steun die zou zijn verleend.

2.9. Mogelijk bedrag van de steun die zou zijn verleend

- (56) De tabel hieronder geeft het normale belastingtarief weer (artikel 5 van het fiscaal decreet van 2007), inclusief indexering zoals dit uit het dossier blijkt, alsook de afvalvolumes die door de Waalse autoriteiten zijn aangegeven en het geïndexeerde verminderde belastingtarief (artikel 6 van het fiscaal decreet van 2007) zoals dit uit het dossier blijkt. Het totaalbedrag van het voordeel wordt voorlopig berekend op basis van de gegevens die aan de Europese Commissie zijn meegedeeld. De Waalse autoriteiten wordt verzocht aanvullend bewijsmateriaal te verstrekken ter staving van de hoeveelheden afvalstoffen die op basis van de betwiste certificaten van 2005 tot 2019 zijn ingegraven, en in het bijzonder ter bevestiging dat die hoeveelheid voor de periode 2005 tot februari 2009 nul bedraagt.

⁽³²⁾ Zie gegevensbank Orbis, toestand op 20 november 2019.

⁽³³⁾ Verordening (EU) nr. 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.1999, blz. 9).

	Hoeveelheid ingegraven afvalstoffen volgens WG	Verminderd tarief valorisatie	Normaal tarief storten in C.E.T.	Geïndexeerd belasting	Belasting	Belasting	Inkomstenderving
	t	EUR/ton	EUR/ton	zie art. 45 EUR/ton	theoretisch betaald voor valorisatie EUR	verschuldigd bij normaal tarief EUR	voor het WG EUR
2009	[...]	0	35 (DWG 22/3/07)	35	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	0	60 (DWG 22/3/07)	60	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	0	60 (DWG 22/3/07)	61,31	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	0	62 (DWG 15/12/11)	65,29	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	0	62 (DWG 19/12/12)	67,46	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	0	68,82 (DWG 11/12/13)	75,71	[...]	[...]	[...]
2015/1	[...]	0	68,82 (DWG 12/12/14)	75,98	[...]	[...]	[...]
2015/2	[...]	22,08	70,02 (DWG 17/6/15)	77,3	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	22,17	70,02 (DWG 17/6/15)	77,63	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	22,6	100	113,01	[...]	[...]	[...]
	[...]	23,08	100	115,4	[...]	[...]	[...]
Voorlopig totaal							48 882 084

2.10. Argumenten van de klager

(57) De klager heeft de werking van het afvalverwerkingstraject als volgt beschreven:

- Ofwel wordt het afval naar een verbrandingsinstallatie gebracht. Er is geen enkele voorbehandeling vereist, maar aan de verbrandingsinstallatie moet 100 euro/ton worden betaald voor de verbranding, en aan het Waalse Gewest een belasting van 11 euro/t (verbranding van ongevaarlijke afvalstoffen met warmteterugwinning, vóór indexering).
- Ofwel wordt het afval voorbereid om te worden verbrand in een cementoven of in een elektriciteitscentrale. Doorgaans wordt hiervoor fluff gebruikt, omdat de calorische waarde daarvan beter geschikt is. Niettemin moet dit worden voorbehandeld om te kunnen worden verbrand. Deze voorbehandeling kost ongeveer 50 euro/ton, en daarbij komt nog 50 euro/t voor de verbranding in een cementoven of elektriciteitscentrale. Hierop zou geen belasting van toepassing zijn.
- Ofwel wordt het afval gestort in een C.E.T., waarbij voor het verwijderen een prijs van ongeveer 40 euro/ton wordt betaald en op het storten in een C.E.T. een belasting van meer dan 100 euro/ton.
- Ofwel wordt het afval verwijderd op het C.E.T. Mont-Saint-Guibert, waarbij een verminderd belastingtarief voor valoriseerbaar afval wordt betaald. De klager voert aan dat de fluff die in Mont-Saint-Guibert wordt aangeboden, niet is voorbehandeld.

- (58) Bij het bepalen van de afvalverwerkingsprijzen die aan afvalproducenten in rekening worden gebracht door bedrijven uit de sector zoals Renewi, wordt volgens de klager rekening gehouden met de eventuele voorbehandelingskosten, de verwerkingskosten (bijv. verbranding of verwijdering) en de bedragen van de belasting die het afvalverwerkingsbedrijf aan het Waalse Gewest moet terugstorten. Volgens de economische logica van de handelingen zouden de bedrijven de door hen verschuldigde belastingen dus doorrekenen aan hun klanten, de afvalproducenten.
- (59) Het verminderde tarief dat Renewi betaalt op grond van de registraties en de gebruikscertificaten vormt volgens de klager ongeoorloofde staatssteun. De klager onderstreept dat zijn klacht niet gericht is tegen de belastingvrijstelling waarin het fiscaal decreet voorziet, maar tegen de toepassing ervan in het specifieke geval van de activiteiten in het C.E.T. Mont-Saint-Guibert, op basis van registraties en gebruikscertificaten die aan Renewi S.A. zijn toegekend bij discretionaire ministeriële besluiten ⁽³⁴⁾. Deze besluiten tot afgifte van certificaten zouden op geen enkel objectief criterium zijn gebaseerd. De registraties, certificaten en belastingverminderingen zouden zijn toegekend voor verwijderingshandelingen waarop elke andere exploitant van een C.E.T. in Wallonië belasting betaalt tegen het volle tarief.
- (60) Wat betreft de aanwezigheid van staatsmiddelen wijst de klager erop dat de overdracht daarvan verschillende vormen kan aannemen zonder dat een positieve overdracht van middelen nodig is. Het volstaat dat een overheidsinstantie afziet van ontvangsten die normaal aan haar zouden zijn overgemaakt opdat er sprake zou zijn van aanwending van staatsmiddelen ⁽³⁵⁾.
- (61) De klager voert aan dat door de maatregel de belasting die normaal aan het Waalse Gewest verschuldigd is voor het ingraven of verwijderen van afvalstoffen, kan worden verminderd. Voorts beweert de klager dat de maatregel tot een vermindering van de normaal aan de staat verschuldigde vennootschapsbelasting leidt aangezien de belasting op de ingraving of de verwijdering van afvalstoffen voor de vennootschapsbelasting niet fiscaal aftrekbaar is.
- (62) Bovendien is de klager van mening dat de maatregel aan het Waalse Gewest is toe te rekenen, omdat hij is vastgesteld door de Waalse minister van leefmilieu op basis van het besluit nuttige toepassing. De rechtsgrondslag van de maatregel is weliswaar een omzetting van de afvalstoffenrichtlijn, maar de richtlijn kent de lidstaten volgens de klager een beoordelingsmarge toe met betrekking tot de maatregelen die zij kunnen nemen ter bevordering van de nuttige toepassing van afvalstoffen door middel van recycling, hergebruik, terugwinning of elke andere handeling om grondstoffen te winnen of om afvalstoffen als energiebron te gebruiken.
- (63) De klager betwist de kwalificatie van de door Renewi uitgeoefende activiteiten als handelingen van nuttige toepassing aangezien het opvullen van een C.E.T. met afvalstoffen niet onder de definitie van dergelijke handelingen kan vallen. De klager onderstreept in dat verband dat de fluff waarop de gebruikscertificaten betrekking hebben, in het geval van C.E.T. Mont-Saint-Guibert gewoon gebruikt wordt in de plaats van andere afvalstoffen. Op grond van de omzendbrief van 2013 had dus wel degelijk het volle tarief moeten zijn toegepast.
- (64) Door het verminderde tarief voor valoriseerbaar afval te betalen in plaats van het hogere tarief voor weggewerkt afval zou Renewi een aanzienlijk economisch voordeel hebben genoten waardoor C.E.T. Mont-Saint-Guibert kan concurreren met andere C.E.T.'s enerzijds en met afvalverbrandingsinstallaties waar de fluff had moeten zijn verwerkt anderzijds. De klager stelt in dat verband dat het belastingvoordeel van Renewi nog versterkt zou worden doordat de gewestelijke belasting niet kan worden afgetrokken van de belastbare grondslag van de vennootschapsbelasting.
- (65) Bijgevolg zou Renewi aan fluffproducenten een voor de verwijdering van hun afvalstoffen in het C.E.T. een bijzonder aantrekkelijke prijs kunnen aanbieden in vergelijking met andere C.E.T.'s of verbrandingsinstallaties. De klager vervolgt dat die situatie in strijd zou zijn met de doelstelling van de afvalhiërarchie, omdat hierdoor wordt aangezet tot afvalverwijdering en niet tot energierugwinning of recycling.
- (66) Voorts zouden de valorisatieregistraties volgens de klager aan Renewi zijn afgegeven louter om het in staat te stellen de stortplaats op te vullen, terwijl het feit dat het C.E.T. niet zou worden opgevuld een gevolg is van de toepassing van de afvalhiërarchie. Toestaan dat gewoon industrieel afval als materiaal wordt gebruikt, zonder belasting op de ingraving van afvalstoffen in het C.E.T. toe te passen, zou volgens de klager neerkomen op subsidiëring van het storten van afval, ten nadele van recycling of nuttige toepassing. Dit is in strijd met de afvalstoffenrichtlijn, waarin is bepaald dat de lidstaten de afvalhiërarchie moeten naleven.

⁽³⁴⁾ Zie hieronder in punt 2.6 de tabel met een overzicht van de registraties en gebruikscertificaten die tussen 2005 en 2015 werden afgegeven.

⁽³⁵⁾ De klager verwijst in dat verband naar het arrest van 16 mei 2000, France/Ladbroke Racing en Commissie, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punten 48-51.

- (67) De klager onderstreept bovendien dat de milieudoelstelling die met de maatregel wordt nagestreefd, namelijk het vullen van C.E.T. Mont-Saint-Guibert in koepelvorm overeenkomstig de milieuvergunning, nog minder te rechtvaardigen valt omdat Renewi een subsidie van het Waalse Gewest lijkt te ontvangen in het kader van het “Plan Marshall 2.vert” en de concurrentiecluster Greenwin voor *landfill mining*. Dat laatste houdt in wezen technieken in om grondstoffen te winnen en te sorteren, en energie terug te winnen uit de in een stortplaats ingegraven valoriseerbare afvalstoffen en materialen. Zo zou Renewi via dat programma worden gesubsidieerd om het volume van zijn C.E.T. te verminderen en een belastingvermindering genieten om het C.E.T. te kunnen opvullen.
- (68) De klager voert aan dat er geen wettelijke bepaling is voor het begrip “fluff” en dat de samenstelling en de dichtheid hiervan kan variëren. Volgens de klager wordt op de afvalstoffen die in C.E.T. Mont-Saint-Guibert worden gestort, geen systematische analyse van hun dichtheid en samenstelling uitgevoerd. De klager voert tevens aan dat niet biologisch afbreekbare fluff (de fijne fractie afkomstig van het zeeffproces) normaal gezien een hoge dichtheid heeft.
- (69) De kosten voor de verwerking van fluff zouden voor de afvalproducenten hoog oplopen (en winstgevend zijn voor exploitanten als Renewi S.A.), zodat een vermindering van de belasting op het storten in C.E.T. niet alleen inkomsten zou opleveren voor Renewi, maar ook tot lagere kosten zou leiden voor de afvalproducenten, die hoe dan ook hun afval moeten kwijtraken.
- (70) Wat betreft het selectieve karakter van de steun voert de klager aan dat de besluiten van de Waalse minister van leefmilieu tot registratie van de valorisatie en tot toekenning van de daarmee verbonden certificaten zouden zijn vastgesteld op basis van discretionaire bevoegdheden die hem krachtens artikel 13 van het besluit nuttige toepassing zijn toegekend. Volgens de klager heeft de minister willekeurig gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid, in strijd met de doelstellingen van het decreet betreffende de afvalstoffen van 1996.
- (71) De maatregel kan volgens de klager ook als selectief worden beschouwd op basis van de driestappentest die is ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof van Justitie.
- (72) Ten eerste is het referentiebelastingstelsel volgens de klager dat van de belasting op de verwijdering van afvalstoffen in het Waalse Gewest. In dat verband voert de klager aan dat het intrinsieke doel van de belasting op de verwijdering bestaat in het ontmoedigen van deze handeling, ten voordele van andere, milieuvriendelijkere handelingen, overeenkomstig het beginsel “de vervuiler betaalt”.
- (73) Ten tweede stelt de klager, met betrekking tot de afwijking van het referentiestelsel, dat de maatregel ertoe zou leiden dat ondernemingen die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, ongelijk worden behandeld. De klager wijst erop dat de exploitanten van C.E.T.’s belasting zouden betalen voor het verwijderen van afvalstoffen wanneer zij die in hun C.E.T. ingraven, terwijl Renewi voor diezelfde activiteit een verminderd tarief zou genieten.
- (74) Ten derde betoogt de klager dat die afwijking van het referentiestelsel niet kan worden gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het stelsel.
- (75) De klager voert aan dat de maatregel de concurrentievoorwaarden vervalst doordat het selectief voordeel dat aan Renewi zou zijn toegekend, ertoe zou leiden dat de belastendruk op die onderneming vermindert, waardoor zij haar cliënten aantrekkelijkere prijzen kan aanbieden of haar winstmarges kan verhogen en zo uiteindelijk haar marktpositie ten opzichte van haar concurrenten kan versterken.
- (76) Tot slot is de klager van mening dat de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten aantast. De klager merkt op dat het niet uitgesloten is dat de door Renewi beheerde afvalstoffen ook voor nuttige toepassing worden ingezet in andere lidstaten, zoals Duitsland of Nederland, die beschikken over aangepaste installaties voor nuttige toepassing door verbranding. De klager wijst erop dat afvalstromen die normaal zijn bestemd voor nuttige toepassing door energierugwinning in verbrandingsinstallaties van andere lidstaten, door de maatregel kunnen worden afgeleid ten nadele van die lidstaten en ten voordele van Renewi.
- (77) De klager onderstreept dat de steun in geen enkele categorie van toegestane steun lijkt te vallen. In tegendeel, aangezien de afvalhiërarchie wordt omzeild, kan met de maatregel geen doelstelling van gemeenschappelijk belang worden bereikt.

2.11. Argumenten van het Waalse Gewest

- (78) Het Waalse Gewest betwist in casu de aanwezigheid van staatsteun en voert aan dat de ingraving van fluff in het C.E.T. Mont-Saint-Guibert effectieve handelingen van nuttige toepassing zijn. Het verminderde tarief zou bijgevolg correct zijn toegepast op die handelingen en zou Renewi dus geen selectief voordeel hebben opgeleverd.

- (79) Het Waalse Gewest licht toe dat de registratie voor valorisatie en de toekenning van gebruikscertificaten aan Renewi voor de ingraving van fluff niet tot doel hadden een bepaalde afvalverwerkingsmethode te stimuleren, maar veeleer het beheer te verzekeren van een site die wordt gesloten en gesaneerd en zo een milieudoestelling nastreeft. Het Waalse Gewest voegt daaraan toe dat verschillende materialen met de juiste dichtheid hadden kunnen worden gebruikt in de plaats van fluff, maar dat het beter was voor het milieu om in plaats van die andere materialen afvalstoffen te gebruiken voor het opvullen van het C.E.T. In dat verband verwijst het Waalse Gewest naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “het Hof van Justitie” genoemd) van 28 juli 2016 met betrekking tot de kwalificatie van het opvullen van een groeve met afvalstoffen als een handeling van verwijdering of nuttige toepassing. In die zaak heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het opvullen van die groeve kon worden beschouwd als een handeling van nuttige toepassing als deze activiteit ook zou hebben plaatsgevonden zonder de afvalstoffen en als de gebruikte afvalstoffen geschikt waren voor het opvullen ⁽³⁶⁾. Het Waalse Gewest onderstreept dat de voor het opvullen van het C.E.T. gebruikte afvalstoffen in dit geval geschikt waren voor het opvullen (ook vanuit milieuoogpunt), en dat bij gebrek aan afvalstoffen andere materialen hadden moeten worden gebruikt.
- (80) Het Waalse Gewest onderstreept dat een Wetenschappelijk Comité in het C.E.T. Mont-Saint-Guibert, samengesteld uit onafhankelijke deskundigen, heeft geoordeeld dat de aard van de gebruikte afvalstoffen geschikt is voor het opvullen van het C.E.T. Bovendien zou in de gecombineerde vergunning het gebruik van valoriseerbaar afval zijn opgelegd.
- (81) Het Waalse Gewest besluit daaruit dat de aan Renewi afgegeven registraties en valorisatiecertificaten zijn afgegeven in overeenstemming met de afvalhiërarchie en Richtlijn 2008/98/EG, en Renewi geen selectief voordeel verschaffen.
- (82) Het Waalse Gewest voert in dat verband aan dat de toepassing van een verminderd tarief voor het gebruik van valoriseerbaar afval in een C.E.T. een algemene niet-sectorgebonden maatregel is die kan worden toegepast op elke onderneming in de in artikel 6, § 1, 12° van het fiscaal decreet bedoelde situatie. Het Waalse op afvalverwerking toepasselijke belastingstelsel weerspiegelt de bedoeling de afvalhiërarchie toe te passen zoals bedoeld in Richtlijn 2008/98/EG en in de Waalse wetgeving, en berust op de logica dat handelingen van nuttige toepassing minder worden belast dan verwijderingshandelingen. Om die redenen zou de maatregel dus niet selectief zijn.
- (83) Tot slot licht het Waalse Gewest toe dat artikel 13 van het besluit nuttige toepassing bepaalt dat de minister de verwerking van in bijlage I onvermeld gelaten ongevaarlijke afvalstoffen kan begunstigen.
- (84) Het Waalse Gewest wijst er bovendien op dat elke handeling van nuttige toepassing die wordt uitgevoerd in het kader van artikel 6, § 1, 12° van het fiscaal decreet en met inachtneming van de voorwaarden van het arrest van 14 juni 2011, tussen 1 januari 2008 en 1 juli 2015 is belast tegen een tarief van 0 euro/ton. Het Waalse Gewest heeft aangegeven dat verschillende ondernemingen die een in bijlage I bij het besluit nuttige toepassing bedoelde handeling van nuttige toepassing hebben uitgevoerd, op die manier het verminderde belastingtarief hebben betaald. Het Waalse Gewest heeft echter ook aangegeven dat het C.E.T. Mont-Saint-Guibert het enige C.E.T. in het Waalse Gewest is dat beschikt over een gebruikscertificaat voor de ingraving van fluff.
- (85) Met betrekking tot het feit dat de gewestelijke belasting niet kan worden afgetrokken van de belastbare grondslag van de vennootschapsbelasting, onderstreept het Waalse Gewest dat dit een automatisch gevolg is van de toepassing van het stelsel van vennootschapsbelasting, waarin is bepaald dat gewestelijke belastingen niet als beroepskosten kunnen worden afgetrokken. De aan Renewi toegekende vermindering van de afvalbelasting zou dus geen selectief voordeel zijn, maar een algemene maatregel die op elke in België gevestigde onderneming van toepassing is.

3. BEOORDELING

3.1. Aanwezigheid van steun

- (86) 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. De kwalificatie als “steun” in de zin van artikel 107, lid 1 van het Verdrag vereist dat aan alle in deze bepaling genoemde voorwaarden is voldaan ⁽³⁷⁾.

3.1.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid

- (87) 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, VWEU. Anderzijds moeten de voordelen aan de staat toerekenbaar zijn.

⁽³⁶⁾ Zie in dat verband het arrest van 28 juli 2016, Edilizia Mastrodonato, C 147/15, ECLI:EU:C:2016:606, punt 44.

⁽³⁷⁾ Zie ook zaak C-399/08 Duitsland/Commissie ECLI:EU:C:2010:481, punt 38 en de daar aangehaalde rechtspraak.

- (88) In casu zou de overdracht van staatsmiddelen de vorm aannemen van een derving van belastingontvangsten doordat de gebruikscertificaten, die beweerdelijk ten onrechte door de Waalse autoriteiten zijn afgegeven, Renewi in staat hebben gesteld op gewestelijk niveau voor de belasting op het storten van huisafval in een C.E.T. een verminderd tarief te betalen in plaats van het volle tarief.
- (89) Er dient te worden nagegaan of de maatregel aan de staat toerekenbaar is.
- (90) 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 was betrokken ⁽³⁸⁾.
- (91) 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 valorisatie en de toekenning van daarmee verbonden gebruikscertificaten aan Renewi zijn eveneens gebaseerd op een Waals ministerieel besluit. Bijgevolg dient te worden nagegaan of de maatregel aan de staat toerekenbaar is.
- (92) Uit de bovenstaande elementen blijkt dat de maatregel voor de staat tot een derving van staatsmiddelen kan hebben geleid en aan de staat toerekenbaar is.

3.1.2. Voordeel als gevolg van de toepassing van een verminderd tarief

- (93) 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 marktvorwaarden niet zou hebben verkregen, worden volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie als staatssteun beschouwd ⁽³⁹⁾.
- (94) In casu lijkt Renewi een voordeel te hebben genoten omdat de onderneming sinds februari 2009 voor het storten van bepaalde afvalstoffen een verminderd belastingtarief heeft gekregen en nog steeds krijgt. In plaats van het normale belastingtarief van artikel 5 van het fiscaal decreet te betalen, dat is geëvolueerd van 35 euro/ton in 2007 naar 100 euro/ton ⁽⁴⁰⁾ sinds 2017, heeft Renewi eerst slechts 0 euro/ton en vervolgens 20 euro/ton ⁽⁴¹⁾ betaald voor het afval waarvoor een gebruikscertificaat was afgegeven. De Belgische autoriteiten hebben in dat verband bevestigd dat het normale belastingtarief wel degelijk 100 euro/ton bedraagt en dat het belastingtarief in overeenstemming met de afvalhiërarchie zoals bepaald in artikel 3 van de afvalstoffenrichtlijn van 2006 en artikel 4 van de afvalstoffenrichtlijn van 2008 hoger is dan voor andere soorten afvalstoffen, om een milieuvriendelijkere afvalverwerkingswijze te begunstigen.
- (95) De Waalse autoriteiten hebben evenwel onderstreept dat het verminderde tarief werd gerechtvaardigd door de logica van de belasting en geen discriminatie ten opzichte van andere afvalverwerkingsbedrijven vormde, aangezien zij menen dat de ingraving van afvalstoffen in het C.E.T. Mont-Saint-Guibert als een handeling van nuttige toepassing moet worden aangemerkt. De nuttige toepassing is immers een afvalverwerkingsmethode die uit milieuperspectief beter is en daarom een verminderd belastingtarief kan genieten.
- (96) De Commissie betwijfelt in dit geval evenwel dat een handeling waarbij afvalstoffen in een C.E.T. worden ingegraven, kan worden gelijkgesteld met een handeling van nuttige toepassing.
- (97) Op dat punt heeft de Commissie met name de volgende opmerkingen:
- België heeft bevestigd dat het fiscaal decreet gericht was op de tenuitvoerlegging van de afvalhiërarchie zoals die destijds was bepaald in richtlijn 2006/12/EG.
 - Opslag op of in de bodem en storting worden in Richtlijn 2006/12/EG en vervolgens in Richtlijn 2008/98 expliciet als verwijderingshandeling vermeld. De Europese richtlijnen maken geen onderscheid tussen ingraving van afvalstoffen vóór of na de officiële sluiting van de stortplaats. Ook het Hof heeft verduidelijkt dat eenzelfde handeling niet tegelijk een verwijderingshandeling en een handeling van nuttige toepassing kan zijn ⁽⁴²⁾.
 - In de afvalstoffenrichtlijnen die van toepassing waren op het moment dat de respectieve gebruikscertificaten werden afgegeven, komt het opvullen van een C.E.T. niet voor onder de uitdrukkelijk als nuttige toepassing opgenomen handelingen.
 - In de bijlage bij het afvaldecreet van 1996 is ingraving in een C.E.T. ook opgenomen in de lijst van verwijderingshandelingen.

⁽³⁸⁾ Arrest van 19 december 2013, Vent De Colère! e.a., C-262/12, EU:C:2013:851, punten 17 en 18.

⁽³⁹⁾ Zie arrest van 2 september 2010, Commissie/Deutsche Post, C-399/08 P, EU:C:2010:481, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest van 9 oktober 2014, Ministerio de Defensa en Navantia, C-522/13, EU:C:2014:2262, punt 21.

⁽⁴⁰⁾ Exclusief indexering op grond van artikel 45 van het fiscaal decreet van 2007.

⁽⁴¹⁾ Exclusief indexering op grond van artikel 45 van het fiscaal decreet van 2007.

⁽⁴²⁾ Arrest van 28 juli 2016, Edilizia Mastrodonato, C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606, punt 41.

- (e) Er is geen enkel verschil tussen het ingraven van afvalstoffen in C.E.T. Mont-Saint-Guibert tijdens de operationele fase van het C.E.T. en het ingraven van afvalstoffen dat beweerdelijk als nuttige toepassing is uitgevoerd.
- (98) De Commissie merkt op dat het storten van afvalstoffen in een C.E.T., zelfs in geval van nabehoor, lijkt in te druisen tegen de afvalhiërarchie, die erop gericht is recycling en energierugwinning aan te moedigen en het storten te ontmoedigen. Dit geldt in het bijzonder voor brandbare fluff, die als brandstof wordt gebruikt waarmee vervolgens weer energie wordt opgewekt. De verbrandingsinstallaties met energieopwekking zouden over het algemeen overigens specifiek ontworpen zijn om deze afvalstoffen met een hoge calorische waarde te kunnen verbranden. Door het storten van afvalstoffen als nuttige toepassing te aan te merken enkel en alleen omdat de stortplaats officieel niet meer in gebruik is maar nog niet is opgevuld, zou België een belangrijke economische stimulans creëren om afvalstoffen op een stortplaats te verwijderen en de toepassing van de afvalhiërarchie te omzeilen. De handeling zou tot doel hebben afvalstoffen die tijdens de exploitatie van de stortplaats wegens opeenvolgende verbodsbepalingen op het storten en de toepassing van de afvalhiërarchie, die het storten moet ontmoedigen, niet zouden zijn gestort te vervangen door andere afvalstoffen. Alle geleverde inspanningen om terugwinning van grondstoffen en energie te bevorderen en storten te ontmoedigen, lijken door de juridische constructie van het Waalse Gewest teniet te worden gedaan.
- (99) Bovendien wordt in de omzendbrief van 2013 gepreciseerd dat het vervangen van afvalstoffen door andere afvalstoffen niet als handeling van nuttige toepassing kan worden aangemerkt en dat het feit dat de uitbater van het C.E.T. "de aanvaarding van die afvalstoffen aan de leverancier doorrekent, [...] bijgevolg een uitsluitingsgrond [vormt] voor het verminderde belastingpercentage". In casu zouden de afvalstoffen van C.E.T. Mont-Saint-Guibert dienen ter vervanging van afvalstoffen die intussen al zouden zijn gestort, of van afvalstoffen die tijdens de exploitatie van het C.E.T. niet zouden zijn aangevoerd. Bovendien wordt niet betwist dat Renewi door de afvalproducenten zou zijn betaald om fluff te storten. De Commissie vraagt zicht af waarom het Waalse Gewest niet de analysecriteria van zijn eigen omzendbrief heeft gebruikt.
- (100) De Commissie merkt voorts op dat de registraties voor valorisatie en de gebruikscertificaten niet in overeenstemming lijken met de gecombineerde vergunning. Het fiscaal decreet van 2007 bepaalt dat de vermindering voor valorisatie in een C.E.T. enkel kan gelden voor handelingen van nuttige toepassing die worden uitgevoerd in overeenstemming met de milieuvergunning (in dit geval de gecombineerde vergunning). Het gebruik van fluff voor het opvullen van sector 1 is dus op het eerste gezicht niet in overeenstemming met de gecombineerde vergunning. In ieder geval voor wat betreft de opvulling van sector 1 moesten de gebruikte materialen volgens de gecombineerde vergunning (zie punt 2.5.1. van dit besluit) voldoen aan bijlage I bij het besluit nuttige toepassing. Fluff is echter niet opgenomen in bijlage I bij het besluit nuttige toepassing.
- (101) België stelt voorts dat de betrokken handeling, gelet op de rechtspraak van het Hof in zaak C-147/15, moet worden beschouwd als een handeling van nuttige toepassing⁽⁴³⁾. De Belgische autoriteiten onderstrepen met name dat indien het C.E.T. niet met afvalstoffen kon worden opgevuld, er andere materialen hadden moeten worden gezocht; wat zou aantonen dat het wel degelijk om een handeling van nuttige toepassing gaat. Zij leiden daaruit af dat afvalstoffen een nuttige functie vervullen doordat ze als vervanging dienen van andere materialen die hadden moeten worden gebruikt.
- (102) In dit verband wijst de Commissie erop dat de verwezenlijking van de koepel met andere materialen dan afvalstoffen niet lijkt te zijn overwogen, zodat niet kan worden aangevoerd dat de afvalstoffen dienen ter vervanging van andere materialen. Volgens de gecombineerde vergunning en het Wetenschappelijk Comité lijkt het van aanvang aan de bedoeling te zijn geweest het C.E.T. met afvalstoffen te blijven opvullen. De Commissie heeft dus ernstige twijfels over het beweerde nut van deze afvalstoffen, dat er enkel lijkt in te bestaan zichzelf te vervangen.
- (103) Ook al zou kunnen worden vastgesteld dat de afvalstoffen bij het nabehoor een nuttige vervanging waren van andere materialen, merkt de Commissie op dat vanaf 2011 het gebruikscertificaat niet langer enkel geldt voor het opvullen van sector 1 (die niet langer in gebruik was) maar voor het gehele C.E.T., dus ook voor de delen die in gebruik zijn. Vanaf 2011 zou het verminderde belastingtarief voor valoriseerbaar afval dus zonder onderscheid worden toegepast op afvalstoffen voor het opvullen van sector 1 en op afvalstoffen die worden ingegraven in andere sectoren van het C.E.T. die nog in gebruik zijn.
- (104) De Commissie merkt op dat voor energierugwinning geschikte afvalstoffen zoals fluff volgens het Wetenschappelijk Comité aan de juiste voorwaarden leken te voldoen om te worden gestort in het C.E.T. Mont-Saint-Guibert, maar dat dit niet betekent dat de verwijderingshandeling als nuttige toepassing kan worden geherkwalificeerd enkel omdat gebruik werd gemaakt van afvalstoffen die doorgaans worden gebruikt voor energierugwinning maar waarbij dit in dit geval niet is gebeurd. Het Wetenschappelijk Comité heeft zich niet uitgesproken over de kwalificatie van de handeling, wat trouwens niet tot zijn taken behoort.

⁽⁴³⁾ Arrest van 28 juli 2016, Edilizia Mastrodonato, C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606.

- (105) Ook al staat Richtlijn 2008/98/EG in bepaalde gevallen toe dat afvalstoffen die in principe geschikt zijn voor nuttige toepassing bij wijze van uitzondering op de afvalhiërarchie worden gestort ⁽⁴⁴⁾, leidt dit niet tot herkwalficatie als handeling van nuttige toepassing. De Commissie merkt op dat bijvoorbeeld de Vlaamse autoriteiten bij gebrek aan beschikbare verbrandingsinstallaties meermaals uitzonderingen hebben toegestaan om voor energiewinning geschikt valoriseerbaar afval te storten, maar daarbij werd wel de belasting op verwijderingshandelingen toegepast om het economische signaal ten gunste van verbranding te behouden ⁽⁴⁵⁾.
- (106) Op basis van de voornoemde elementen besluit de Commissie dat de toepassing van een verminderde tarief voor valoriseerbaar afval voor het ingraven van afvalstoffen die niet zijn opgenomen in bijlage I bij het besluit inzake nuttige toepassing een voordeel lijkt te vormen en dat die vermindering Renewi heeft bevrijd van een belastingverplichting die het normaal had moeten dragen indien de activiteiten waren gelijkgesteld met wegwerking in plaats van valorisatie, wat de toepasselijke teksten op het eerste gezicht lijken voor te schrijven.
- (107) Daar de gewestelijke belasting op het storten van huisafval in een C.E.T niet kan worden afgetrokken van de belastbare grondslag voor de vennootschapsbelasting, waaraan Renewi eveneens is onderworpen, zou de betaling van gewestbelastingen die lager zijn dan wat tijdens de onderzochte periode had moeten worden betaald, er volgens de klager bovendien voor zorgen dat Renewi tijdens die periode ook lagere bedragen aan vennootschapsbelasting zou hebben betaald. Renewi zou volgens de klager op die manier zijn ontheven van een gedeelte van de belastingdruk op federaal niveau uit hoofde van de vennootschapsbelasting.
- (108) De Commissie wijst erop dat die bewering van de klager geen van de toepassing van het verminderde tarief losstaande steunmaatregel kan vormen. De normale toepassing van het algemene stelsel van vennootschapsbelasting, dat in artikel 198, § 1, 5°, van het WIB92 in dezelfde behandeling voorziet voor alle ondernemingen die zijn onderworpen aan de gewestelijke belasting op het storten van afval in een C.E.T., kan op zich geen selectieve maatregel ten voordele van Renewi vormen.
- (109) In de hypothese waarbij die laatste bewering van de klager inhoudt dat de toepassing van het verminderde tarief tot een verhoging van het aan Renewi verschaft voordeel leidt, stelt de Commissie op het eerste gezicht geen dergelijke verhoging vast. Op grond van artikel 198, § 1, 5°, van het WIB92 kan de belastingadministratie — als verworpen uitgaven — enkel het voordien in de boekhouding van de belastingplichtige als kosten opgenomen bedrag van de gewestelijke belasting verwerpen. Renewi lijkt dus geen afwijkende behandeling te hebben gekregen wat betreft de niet-afrekbaarheid van de gewestelijke belasting. Zelfs al had Renewi een hoger bedrag aan regionale belasting moeten betalen, dan nog zou het voor de vennootschapsbelasting niet tot een voordeel leiden dat die belasting niet kan worden afgetrokken. De verwerping van het bedrag van de gewestelijke belasting heeft als enige gevolg dat de boekhoudkundige aftrek van de milieubelasting zoals die is opgenomen, wordt geneutraliseerd en de winst vóór aftrek van die belasting wordt onderworpen aan de vennootschapsbelasting. Als een hoger bedrag aan belasting was opgenomen, zou het bedrag van de belaste reserves lager zijn geweest en zou het (hogere) bedrag aan verworpen uitgaven niet hebben geleid tot een hogere belastbare grondslag, zoals de klager lijkt te suggereren. De federale overheid lijkt dus ten voordele van die onderneming geen afwijkende maatregel te hebben toegestaan, noch een economisch voordeel te hebben verschaft en evenmin te hebben afgezien van belastingontvangsten uit hoofde van de vennootschapsbelasting. Het feit dat de gewestelijke belasting niet van de belastinggrondslag voor de vennootschapsbelasting kan worden afgetrokken lijkt dus geen invloed te hebben op het voordeel dat aan Renewi is verleend door het verminderde tarief toe te passen.

3.1.3. *Selectiviteit van de toepassing van een verminderd tarief*

- (110) De Belgische autoriteiten zijn van mening dat de toepassing van een verminderd tarief op de activiteiten in het C.E.T. Mont-Saint-Guibert geen selectief voordeel vormt aangezien zij voortvloeit uit de loutere toepassing van het betrokken belastingstelsel en past binnen de opzet van het stelsel.
- (111) Uit de bovenvermelde elementen volgt dat het verminderde tarief voor valoriseerbaar afval lijkt te zijn toegepast in strijd met de toepasselijke fiscale bepalingen, de toepasselijke administratieve omzendbrieven, de afvalhiërarchie en het begrip “verwijdering” in de zin van de Richtlijnen 2006/12/EG en 2008/98/EG. Voorts blijkt dat de toepassing van het verminderde tarief voor valoriseerbaar afval niet gebeurt op basis van objectieve, transparante en door het decreet vooraf vastgestelde criteria. De toepassing van het verminderde tarief lijkt te zijn toegekend louter op basis van de gebruikscertificaten, die echter niet zijn gebaseerd op vooraf vastgestelde objectieve criteria, maar integendeel voortvloeien uit een besluit van de Waalse minister die over een ruime beoordelingsmarge zou beschikken voor de afgifte van een gebruikscertificaat (in de stukken van het Waalse Gewest “certificat de valorisation” (valorisatiecertificaat) genoemd). Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de maatregel in dergelijke omstandigheden als individuele steunmaatregel moet worden gekwalificeerd en uit zijn aard selectief is ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁴⁾ Zie artikel 4, lid 2, van Richtlijn 2008/98/EG.

⁽⁴⁵⁾ Belgisch Staatsblad van 30 januari 2014, ministeriële vergunning van 20 december 2013 toegekend aan IMOG.

⁽⁴⁶⁾ Zie in dat verband het arrest van 29 juni 1999, DM Transport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punt 27 en het arrest van 14 februari 2019, België / Commissie, T-131/16, EU:T:2019:91, punten 99-103.

- (112) Bovendien blijkt uit het dossier niet dat andere exploitanten van C.E.T.'s die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, hetzelfde verminderde tarief voor het ingraven van fluff zouden hebben gekregen. Het Waalse Gewest heeft met name aangegeven dat C.E.T. Mont-Saint-Guibert het enige C.E.T. in het Waalse Gewest is dat beschikt over een "valorisatiecertificaat" voor het ingraven van fluff, een materiaal dat niet is opgenomen in bijlage I bij het besluit nuttige toepassing en dat normaal gezien wordt gebruikt voor energiewinning.
- (113) De Commissie stelt tevens vast dat de Waalse belastingautoriteiten niet hebben nagegaan of de voorwaarden van artikel 6 van het fiscaal decreet waren vervuld, maar zich enkel hebben gebaseerd op de registraties voor valorisatie en de gebruikscertificaten. Zoals hierboven aangegeven, zijn die certificaten op het eerste gezicht door de minister niet te zijn afgegeven op basis van de criteria en voorwaarden van artikel 6 van het fiscaal decreet. De afgifte van dergelijke certificaten gebeurt op basis van artikel 13 van het besluit nuttige toepassing, waarin nergens wordt bepaald dat de minister dient te onderzoeken of de handeling daadwerkelijk kan worden gekwalificeerd als nuttige toepassing in de zin van het fiscaal decreet of zelfs in de zin van het afvaldecreet en de geldende Europese wetgeving. De enige voorwaarde die de minister moet naleven, is dat hij geen certificaten mag afgeven voor gevaarlijke afvalstoffen. Voor het overige moet de onderneming die de aanvraag indient, enkel een puur formele voorwaarde naleven, namelijk het invullen van een formulier.
- (114) De Waalse autoriteiten hebben bevestigd dat de minister op grond van artikel 13 van het besluit nuttige toepassing slechts een certificaat mag afgeven voor handelingen die op basis van het Waalse afvaldecreet kunnen worden gekwalificeerd als nuttige toepassing, maar voeren geen elementen aan die deze bevestiging kunnen staven.
- (115) De Commissie merkt bovendien op dat artikel 13 van het decreet geen dergelijke voorwaarde bevat en dat de aan Renewi afgegeven certificaten geen enkele motivatie in die zin bevatten. De begrippen nuttige toepassing en verwijdering van het Waalse afvaldecreet lijken in het ministerieel besluit tot toekenning van de certificaten geen enkele rol te hebben gespeeld.
- (116) De Waalse autoriteiten hebben verder nog aangegeven dat in Wallonië de opvulling van een C.E.T. na sluiting een nuttige toepassing is. Zoals reeds in punt 3.1.2. werd uiteengezet, oordeelt de Commissie dat een dergelijke interpretatie niet verenigbaar is met de bepalingen van de afvalstoffenrichtlijnen van 2006 en 2008. Zelfs al zou de belastingvermindering zijn toegekend op basis van objectieve criteria die de minister geen enkele beoordelingsmarge laten, dan nog zou het voordeel daarom niet minder selectief zijn, omdat het indruist tegen de logica van het betrokken stelsel van belasting op afvalstoffen. Dat is immers expliciet gestoeld op de omzetting van de richtlijn van 2006, en de daarin vastgestelde definities en afvalhiërarchie.
- (117) De Waalse autoriteiten hebben tevens aangegeven dat de minister zich moet houden aan de voorschriften van de milieuvergunning. Volgens de gecombineerde vergunning zou enkel het gebruik van in bijlage I bij het besluit nuttige toepassing opgenomen materialen zijn toegestaan. Het gebruikscertificaat is echter afgegeven voor een reeks afvalstoffen die niet in bijlage I bij het besluit nuttige toepassing zijn opgenomen, waaronder fluff.
- (118) Tot slot, zoals hierboven reeds werd vermeld, werd het certificaat in 2011 afgegeven voor ingraving van afvalstoffen in de zones van het C.E.T. die nog in gebruik waren. Dit lijkt niet verenigbaar met de stelling van de Waalse autoriteiten dat het verminderde tarief zou zijn toegepast wegens een handeling van nuttige toepassing in het kader van nabeheer.
- (119) Tot slot zijn de voorwaarden van de gebruikscertificaten op zich, en met name van de certificaten die vanaf 2011 zijn afgegeven, op zijn minst vaag te noemen. Ze bevatten bijvoorbeeld geen enkel voorschrift met betrekking tot densiteit. Volgens de toelichtingen van de klager kunnen de samenstelling en de densiteit van fluff sterk variëren. Met andere woorden, de gebruikscertificaten lijken niet te kunnen garanderen dat licht afval wordt gebruikt dat een bepaalde densiteit niet overschrijdt. Dit lijkt de beoordelingsmarge van de minister en de selectiviteit van het toegekende voordeel te bevestigen.
- (120) Op basis van die elementen besluit de Commissie dat Renewi een selectief voordeel heeft gekregen;

3.1.4. **Altmark**

- (121) In Wallonië vallen C.E.T.'s onder de openbare dienst afvalbeheer. De Commissie heeft daarom onderzocht of de toepassing van het verminderde tarief op de handelingen in het C.E.T. Mont-Saint-Guibert een compensatie voor een economische openbardienstverplichting van algemeen belang in de zin van de rechtspraak in de zaak Altmark⁽⁴⁷⁾ kan vormen en daarom geen voordeel zou inhouden.

⁽⁴⁷⁾ Arrest van 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

- (122) Het Hof heeft vier criteria bepaald die tegelijk vervuld moeten zijn opdat een openbaredienstverplichting van algemeen economisch belang niet zou worden gekwalificeerd als voordeel (en dus als steun). Ten eerste moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk zijn omschreven. Ten tweede moeten de parameters, op basis waarvan de compensatie wordt berekend, voordien op objectieve en transparante wijze worden bepaald; Ten derde mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen. Ten vierde moet, wanneer de keuze van een onderneming, die belast wordt met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen, niet in het kader van een openbare aanbesteding gebeurt, het niveau van de compensatie worden bepaald op basis van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdende met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.
- (123) De Waalse autoriteiten hebben echter niet verklaard dat de maatregel diende te worden geanalyseerd als compensatie voor een openbare dienst van algemeen economisch belang en hebben geen enkel element aangevoerd aan de hand waarvan kon worden nagegaan of de Altmark-voorwaarden waren vervuld.
- (124) De Commissie merkt op dat in dit stadium van de procedure niet is vastgesteld dat Renewi met een openbare dienst van algemeen economisch belang zou zijn belast. In dit stadium lijkt het dossier er niet op te wijzen dat de mogelijke openbaredienstverplichtingen, waarvoor de belastingvermindering een compensatie zou kunnen vormen, duidelijk zouden zijn vastgesteld, noch dat het compensatiemechanisme en de compensatieparameters vooraf zouden zijn vastgesteld. Bovendien wijst niets in het dossier erop dat de verminderde tarieven die Renewi heeft gekregen, zouden overeenstemmen met een compensatie die niet meer bedraagt dan wat nodig is om de nettokosten te dekken die voortvloeien uit het verrichten van openbaredienstverplichtingen.

3.1.5. *Invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten en de concurrentie*

- (125) Ook al leiden de beginselen van nabijheid en zelfvoorziening ertoe dat afvalstoffen bij voorkeur bij de bron worden verwerkt, toch worden zij verhandeld tussen de lidstaten⁽⁴⁸⁾. Als de afvalstoffen wegens het belastingvoordeel naar het C.E.T. Mont-Saint-Guibert waren gegaan, zouden zij mogelijk zijn verbrand in een andere lidstaat, bijvoorbeeld in Nederland. Bovendien is Renewi een exploitant die in acht lidstaten afvalbeheerdiensten aanbiedt. Elke steun die aan Renewi wordt verleend, kan zijn concurrentiepositie versterken en Renewi in staat stellen zijn afvalbeheerdiensten in andere lidstaten tegen gunstigere voorwaarden aan te bieden. Om die reden kan de steun gevolgen hebben voor het handelsverkeer tussen de lidstaten. Bovendien concurreert Renewi in verschillende segmenten van het afvalbeheer met ondernemingen die in andere lidstaten zijn gevestigd. Een deel van het afvalbeheer wordt regelmatig door overheden aan exploitanten toegewezen op basis van aanbestedingen. De steun kan ook gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van Renewi in die segmenten en dus voor het handelsverkeer tussen de lidstaten;
- (126) Wat betreft de invloed op de concurrentie zou de toekenning van belastingverlagingen tot gevolg hebben dat de positie van Renewi op de afvalverwerkingsmarkten ten opzichte van zijn concurrenten verbetert⁽⁴⁹⁾ als de handelingen daadwerkelijk ten onrechte als nuttige toepassing werden beschouwd en Renewi daardoor werd bevrijd van een belastingverplichting die het normaal in het kader van het dagelijks beheer of van zijn normale activiteiten had moeten dragen, met name de belasting op afvalverwijderingshandelingen, wat de concurrentievoorwaarden vervalst.

3.1.6. *Conclusies ten aanzien van de vraag of er sprake is van steun*

- (127) Op basis van de elementen die in de punten 3.1.1. tot en met 3.1.5 nader zijn uitgewerkt, besluit de Commissie dat Renewi op het eerste gezicht staatssteun heeft ontvangen door de toepassing van het verminderde tarief dat normaal geldt voor handelingen van nuttige toepassing, maar dat in het geval van Renewi werd toegepast op handelingen die verwijderingshandelingen lijken te zijn.

3.2. *Onrechtmatigheid van de steun die zou zijn verleend*

- (128) Voor zover de maatregel zou worden beschouwd als staatssteun die is uitgevoerd alvorens bij de Commissie te zijn aangemeld, hebben de Belgische autoriteiten hun verplichtingen uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU niet nageleefd;

⁽⁴⁸⁾ Zie "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) No 1013/2006 on shipments of waste Generation, treatment and transboundary shipment of hazardous waste and other waste in the Member States of the European Union", 2013-2015, {SWD(2018) 468 final}, 22 november 2018.

⁽⁴⁹⁾ Zie bijv. zaak 730/79, Philip Morris, Ree., 1980, blz. 2671, punt 11.

3.2.1. DAEB-besluiten

- (129) Om te bepalen of de aan Renewi toegekende steun voor de periode tot en met 30 januari 2012 kon worden vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting heeft de Commissie zich gebaseerd op de beschikking van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (hierna “de DAEB-beschikking van 2005” genoemd) ⁽⁵⁰⁾. Voor de periode daarna heeft de Commissie zich gebaseerd op het besluit van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (hierna “het DAEB-besluit van 2011” genoemd) ⁽⁵¹⁾.
- (130) De Waalse autoriteiten hebben zich echter niet beroepen op de toepassing van de DAEB-beschikking van 2005, noch van het DAEB-besluit van 2012, en hebben de Commissie geen enkel element verschaft waarmee kan worden gecontroleerd of aan de verenigbaarheidsvoorwaarden van die besluiten is voldaan.
- (131) Bovendien staat in dit stadium niet vast dat Renewi met een openbaredienstverplichting van algemeen economisch belang zou zijn belast. In dit stadium lijkt het dossier er niet op te wijzen dat de mogelijke openbaredienstverplichtingen waarvoor de belastingvermindering een compensatie zou kunnen vormen duidelijk zijn vastgesteld, noch dat compensatiemechanisme en compensatieparameters vooraf zouden zijn vastgesteld. Bovendien wijst niets in het dossier erop dat de verminderde tarieven die Renewi heeft gekregen, zouden overeenstemmen met een compensatie die niet meer bedraagt dan wat nodig is om de nettokosten te dekken die voortvloeien uit het verrichten van openbaredienstverplichtingen.
- (132) Gelet op het voorgaande lijkt de maatregel op het eerste gezicht niet op grond van de besluiten van 2005 en 2011 te kunnen worden vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting.

3.2.2. Algemene groepsvrijstellingsverordening

- (133) Tot slot heeft de Commissie getracht na te gaan of de maatregel kan vallen onder de bepalingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening ⁽⁵²⁾ (hierna “AGVV” genoemd).
- (134) In artikel 47, lid 2, van de AGVV is bepaald dat investeringssteun kan worden toegekend voor de recycling en het hergebruik van door andere ondernemingen geproduceerd afval.
- (135) De betrokken maatregel lijkt echter niet op grond van artikel 47 van de AGVV te kunnen worden vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting omdat verschillende voorwaarden van die bepaling niet zijn vervuld. In artikel 47, lid 3, is met name bepaald dat “steun voor nuttige toepassing van afvalstoffen niet zijnde recycling [...] geen groepsvrijstelling op grond van dit artikel [geniet]. Aangezien de maatregel niet gericht is op de recycling van de gebruikte afvalstoffen, vormt deze geen investeringssteun ten behoeve van de recycling en het hergebruik van afval, en valt deze dus niet onder het toepassingsgebied van artikel 47 van de AGVV. Bovendien geldt artikel 47 van de AGVV enkel voor investeringssteun. De steun neemt echter de vorm aan van exploitatiesteun die niet wordt toegekend om een welbepaalde investering te verwezenlijken, maar naarmate afval in het C.E.T. wordt gestort.

3.3. Verenigbaarheid van de steun die zou zijn verleend

- (136) De Commissie heeft onderzocht of de maatregel, voor zover die als staatssteun zou worden beschouwd, verenigbaar kan zijn met de regels inzake staatssteun die bedoeld is als compensatie voor openbaredienstverplichtingen van algemeen economisch belang (hierna “DAEB” genoemd) of met de richtsnoeren voor milieubescherming ⁽⁵³⁾.

⁽⁵⁰⁾ PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67.

⁽⁵¹⁾ Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen [Kennissegeving geschied onder nummer C(2011) 9380] (Voor de EER relevante tekst) (PB L 7 van 11 januari 2012, blz. 3).

⁽⁵²⁾ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (Voor de EER relevante tekst), (PB L 187 van 26 juni 2014).

⁽⁵³⁾ Richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (Voor de EER relevante tekst) (PB L 82 van 1.4.2008, blz. 1) en Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1).

- (137) De Waalse autoriteiten hebben zich echter niet beroepen op die bepalingen en hebben geen enkel element verstrekt waarmee kan worden nagegaan of de verenigbaarheidsvoorwaarden waren vervuld.

3.3.1. *Verenigbaarheid op grond van artikel 106, lid 2, VWEU*

- (138) De steun die aan Renewi zou zijn betaald, zou als verenigbaar met artikel 106, lid 2, VWEU kunnen worden beschouwd.
- (139) Volgens de kaderregeling van de Commissie inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (hierna “de kaderregeling” genoemd)⁽⁵⁴⁾ worden diensten van algemeen economisch belang gedefinieerd als dienstverrichtingen die een exploitant op basis van zijn eigen economisch belang niet, of niet in dezelfde mate of tegen dezelfde voorwaarden zou verrichten.
- (140) Afvalbeheeractiviteiten zoals in deze zaak worden beschreven, kunnen als dienst van algemeen economisch belang worden geschouwd.
- (141) Hiertoe moeten de in de punten 2.2. tot en met 2.10. van de kaderregeling uiteengezette voorwaarden zijn vervuld.
- (142) In dit stadium staat echter niet vast dat Renewi met een openbare dienst van algemeen economisch belang zou zijn belast. In dit stadium lijkt het dossier er niet op te wijzen dat de mogelijke openbardienstverplichtingen waarvoor de belastingvermindering een compensatie zou kunnen vormen, duidelijk zijn vastgesteld, noch dat compensatiemechanisme en compensatieparameters vooraf zouden zijn vastgesteld. Bovendien wijst niets in het dossier erop dat de verminderde tarieven die Renewi heeft gekregen, zouden overeenstemmen met een compensatie die niet meer bedraagt dan wat nodig is om de nettokosten te dekken die voortvloeien uit het verrichten van openbardienstverplichtingen.
- (143) Daarom betwijfelt de Commissie dat de toepassing van verminderde tarieven op de activiteiten van Renewi in C.E.T. Mont-Saint-Guibert in plaats van het op verwijderingshandelingen toepasselijke tarief een compensatie voor een openbardienstverplichting kan vormen die verenigbaar is met artikel 106, lid 2, VWEU.

3.3.2. *Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming*

- (144) Om te bepalen of de maatregel op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd, heeft de Commissie zich voor de periode vóór 31 januari 2014 gebaseerd op de richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming van 2008 (hierna “de richtsnoeren van 2008” genoemd). Voor de periode daarna heeft de Commissie zich gebaseerd op de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie⁽⁵⁵⁾ (hierna “de richtsnoeren van 2014” genoemd).

3.3.2.1. *Verenigbaarheid voor de periode 2008-2014*

- (145) Voor de periode 2008-2014 heeft de Commissie getracht na te gaan of de steun die aan Renewi zou zijn verleend, kan worden beschouwd als steun voor afvalbeheer aan ondernemingen die door andere ondernemingen veroorzaakt afval beheren of recyclen in de zin van de richtsnoeren van 2008.
- (146) Punt 127 van de richtsnoeren van 2008 bevat de cumulatieve voorwaarden op basis waarvan kan worden besloten dat de steun voor afvalbeheer verenigbaar is met artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-verdrag.
- (147) Volgens punt 127, onder c), van de richtsnoeren van 2008 moet de steun betrekking hebben op een investering die verder gaat dan “state-of-the-art” of op innovatieve wijze gebruikmaakt van conventionele technologieën. De belastingvrijstelling en de belastingvermindering lijken echter niet te zijn toegekend om een specifieke investering aan te moedigen, en het beheer van het C.E.T. Mont-Saint-Guibert lijkt niet verder te gaan dan “state-of-the-art”, noch op innovatieve wijze van conventionele technologieën gebruik te maken.
- (148) Bovendien zou volgens punt 127, onder d) van de richtsnoeren van 2008 het verwerkte materiaal zonder de steun op een minder milieuvriendelijke wijze worden verwijderd of verwerkt. In casu lijkt de steun betrekking te hebben op een verwijderingshandeling en de afvalstoffen aan een milieuvriendelijkere verwerking (verbranding met energierugwinning) te onttrekken.
- (149) De Commissie heeft daarom twijfels over de verenigbaarheid van de maatregel met de richtsnoeren van 2008.

⁽⁵⁴⁾ Mededeling van de Commissie “EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst” (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15).

⁽⁵⁵⁾ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1).

3.3.2.2. Verenigbaarheid voor de periode 2014-2019

- (150) Voor de periode 2014-2019 heeft de Commissie dan ook getracht na te gaan of de steun die aan Renewi zou zijn verleend misschien kan worden beschouwd als investeringssteun voor het beheer van afvalstoffen, zoals bepaald in punt 3.5 van de richtsnoeren van 2014.
- (151) Punt 158 van de richtsnoeren van 2014 bevat de cumulatieve voorwaarden aan de hand waarvan wordt bepaald of met de steun voor het beheer van afvalstoffen een doelstelling van gemeenschappelijk belang wordt nagestreefd. De investeringen moeten met name verder gaan dan de huidige stand van de techniek wat betreft preventie, hergebruik, recycling of terugwinning, of op innovatieve wijze gebruikmaken van conventionele technologieën. Momenteel is niet aangetoond dat de steun ten behoeve van Renewi S.A. zou zijn toegekend met het oog op investeringen die verder gaan dan de huidige stand van de techniek.
- (152) Volgens punt 158 van de richtsnoeren van 2014 zouden de verwerkte materialen zonder de steun op een minder milieuvriendelijke wijze worden verwijderd of verwerkt. In casu lijkt de steun betrekking te hebben op een verwijderingshandeling en de afvalstoffen aan een milieuvriendelijkere verwerking (verbranding met energierugwinning) te onttrekken.
- (153) In het licht van het voorgaande heeft de Commissie twijfels over de verenigbaarheid van de maatregel met de richtsnoeren van 2014.

Op basis van de gegevens waarover de Commissie in dit stadium van de procedure beschikt, oordeelt zij derhalve dat de maatregel, namelijk de toepassing, in het kader van de activiteiten van Renewi in het C.E.T. Mont-Saint-Guibert, van een verminderd tarief op handelingen van nuttige toepassing in plaats van het volle tarief dat van toepassing is op verwijderingshandelingen, met de interne markt onverenigbare staatssteun kan vormen. Het is dan ook noodzakelijk een formele onderzoeksprocedure in te leiden om aanvullende informatie te verzamelen teneinde de twijfels van de Commissie ten aanzien van de aanwezigheid van steun en de verenigbaarheid daarvan weg te nemen.

Gelet op de bovenstaande overwegingen verzoekt de Commissie België in het kader van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie binnen één maand vanaf de datum van ontvangst van dit schrijven zijn opmerkingen te maken en alle voor de beoordeling van de steunmaatregel dienstige inlichtingen te verstrekken. Zij verzoekt de autoriteiten tevens onverwijld een afschrift van deze brief aan de potentiële begunstigde van de steun te doen toekomen.

De Commissie wijst België op de schorsende werking van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en verwijst naar artikel 16 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad, volgens hetwelk elke onrechtmatige steun van de begunstigde kan worden teruggevorderd.

Voorts deelt de Commissie België mee dat zij de belanghebbenden door de bekendmaking van dit schrijven en van een samenvatting ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie in kennis zal stellen. Tevens zal zij de belanghebbenden in de EVA-Staten die partij zijn bij de EER-Overeenkomst door de bekendmaking van een mededeling in het EER-Supplement bij het Publicatieblad in kennis stellen, alsmede de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA door haar een afschrift van dit schrijven toe te zenden. Alle bovengenoemde belanghebbenden zal worden verzocht hun opmerkingen te maken binnen één maand vanaf de datum van deze bekendmaking.