

Rolnummer : 47
Arrest nr. 54 van 24 mei 1988

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 11 september 1985 tot organisatie van de waardering van de weerslagen op het leefmilieu in het Waalse Gewest.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters E. GUTT en J. DELVA,
de rechters K. BLANCKAERT, H. BOEL, F. DEBAEDTS, M. MELCHIOR
en J. WATHELET,
bijgestaan door de griffier H. VAN DER ZWALMEN,

onder voorzitterschap van voorzitter E. GUTT,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. ONDERWERP VAN DE VORDERING

Bij verzoekschrift aan het Hof toegezonden bij aangetekend schrijven ter post afgegeven op 23 januari 1987, vordert de Ministerraad de vernietiging, van de punten 2 (" ... alsmede de kerncentrales en andere kernreactoren, met uitzondering van de researchinstallaties voor de productie en omzetting van splijtbare stoffen en splijtgrondstoffen waarvan het maximum vermogen een waarde van 1 KW permanente thermische duur niet overschrijdt") en 3 ("installaties die uitsluitend dienen voor het permanent opslaan of het definitief opruimen van radioactieve afvalstoffen") in Bijlage 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 11 september 1985 tot organisatie van de waardering van de weerslagen op het leefmilieu in het Waalse Gewest.

Het aangevochten decreet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 januari 1986.

De zaak werd ingeschreven onder nummer 47 van de rol.

II. DE RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 26 januari 1987 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel aangewezen conform de artikelen 46, § 1, 48 en 49 van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Het bij artikel 58 van voormelde organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 februari 1987.

Conform de artikelen 59, § 1, en 113 van dezelfde organieke wet zijn de kennisgevingen van het beroep verricht bij aangetekende brieven ter post neergelegd op 17 februari 1987 en aan de

geadresseerden ter hand gesteld op 18 en 19 februari 1987.

Bij beschikkingen van 25 juni 1987 en 7 januari 1988 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden uitgesproken, respectievelijk tot 23 januari en 23 juli 1988 verlengd.

Bij beschikking van 10 november 1987 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is om te worden gepleit en heeft het de datum van de terechtzitting op 1 december 1987 vastgesteld.

Van die beschikking is kennis gegeven aan de partijen, die evenals hun advocaten op de hoogte zijn gebracht van de vaststelling bij aangetekende brieven ter post neergelegd op 10 november 1987, en de geadresseerden ter hand gesteld op 12 november 1987.

De Waalse Gewestexecutieve heeft op 20 maart 1987 een memorie ingediend.

De Ministerraad heeft op 14 mei 1987 een conclusie neergelegd.

De Waalse Gewestexecutieve heeft op 25 november 1987 een conclusie neergelegd.

Ter terechtzitting van 1 december 1987 :

- zijn verschenen :

Mr. M. MAHIEU en Mr. F. TULKENS, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

Mr. E. ORBAN de XIVRY, advocaat bij de balie te Marche-en-Famenne, voor de Waalse Gewestexecutieve

- hebben de rechters WATHELET en BOEL verslag uitgebracht;
- zijn advocaten MAHIEU en ORBAN de XIVRY gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Arbitragehof.

III. IN RECHTE

Over het bestreden decreet

1. Het bestreden decreet werd door de Waalse Gewestraad op 2 september 1985 aangenomen, het werd op 11 september 1985 bekrachtigd en afgekondigd en het werd op 24 januari 1986 bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.
2. Het decreet stelt in het Waalse Gewest een systeem in van waardering van de weerslagen van projecten op het milieu (artikel 3).

Artikel 2 bepaalt :

"De aanwending van de door dit decreet voorziene werk- en handelswijze, moet voornamelijk als doel hebben

- het beschermen en verbeteren van de hoedanigheid van het leefklimaat en de levensomstandigheden van de bevolking om haar een gezond, veilig en aangenaam leefmilieu te verschaffen;
- het beheren van het levensmilieu en de natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen op een dusdanige wijze dat hun hoedanigheden veilig gesteld en hun potentiële mogelijkheden rationeel en oordeelkundig gebruikt worden;
- het instellen tussen de behoeften van de mens en het leefklimaat van een evenwicht waardoor de gehele bevolking duurzaam een levensmilieu en levensomstandigheden van behoorlijke aard kan genieten".

Het onderwerpt de aflevering van iedere vergunning aan de voorwaarde dat vooraf toepassing is gemaakt van dit systeem (artikel 4).

Iedere vergunningsaanvraag moet vergezeld zijn van een milieu-effectnota (artikel 7). De Executieve stelt een systeem van evaluatiecriteria vast, dat moet toelaten te bepalen in welke gevallen de effecten van het project belangrijk kunnen zijn. De projecten opgenomen in bijlage I van het decreet zijn evenwel van rechtswege onderworpen aan de verplichting tot het opstellen van een milieu-effectstudie (artikel 9).

Punt 2, tweede deel, van de bijlage 1 van het decreet luidt als volgt : "(...) alsmede de kerncentrales en andere kernreactoren (met uitzondering van de researchinstallaties voor de productie en omzetting van de splijtbare stoffen en splijtgrondstoffen waarvan het maximum vermogen een waarde van 1 KW permanente thermische duur niet overschrijdt)".

Punt 3 van de bijlage I van het decreet luidt als volgt : "Installaties die uitsluitend dienen voor het permanent opslaan of het definitief opruimen (lees : verwijderen) van radioactieve afvalstoffen".

3. Artikel 22 van het decreet bepaalt :

"De bepalingen van onderhavige verordening (lees : onderhavig decreet) worden op de door de Deelregering (lees : Executieve) vastgestelde datum van kracht en ten laatste 2 jaar na haar (lees : zijn) publikatie in het Belgisch Staatsblad. Dit decreet zal evenwel niet van toepassing zijn op de aanvragen voor een machtiging die voor de datum van het van kracht worden, werden ingediend, behoudens in de bijzondere gevallen waarin de Executieve deze verordening (lees : dit decreet) aan de hand van een met beweegredenen omkleed besluit van toepassing maakt (lees : verklaart)".

4. Over de partijen

De partijen in het geschil zijn de Ministerraad die het beroep heeft ingesteld en de Waalse Gewestexecutieve die een memorie en conclusies heeft ingediend.

Ten gronde

Over het eerste middel

5.A.1. In zijn verzoekschrift voert de Ministerraad als eerste middel de schending aan van artikel

3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dat middel is als volgt gesteld :

"Schending van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doordat het decreet van 11.09.1985 niet om advies aan de Raad van State is voorgelegd".

5.A.2. De Executieve van het Waalse Gevest is in haar memorie van oordeel dat, zelfs in de onderstelling dat voormeld artikel 3, § 1, als een bevoegdheidsbepalende regel in de zin van artikel van de organieke wet van 28 juni 1983 aan te merken is - quod non -, dient te worden opgemerkt dat die bepaling in casu niet van toepassing was, het een voorstel van decreet en geen ontwerp van decreet betrof.

5.A.3. De Ministerraad erkent in zijn conclusie de gegrondheid van de opmerkingen van de Executieve van het Waalse Gewest en verklaart afstand te doen van het eerste middel.

5.B.1. Het Hof stelt vast dat de verzoekende partij afstand doet van het eerste middel tot vernietiging.

Over het tweede middel

6.A.1. De Ministerraad voert als tweede middel aan dat het decreet artikel 6, § 1, VIII, laatste lid, punten c) en d) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op de hervorming der instellingen, schendt.

Dat middel is als volgt gesteld :

"Schending van artikel 6, § 1, VII, laatste lid, punt c) en d), dat bepaalt :

"De Gewesten zijn echter niet bevoegd voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, en in ieder geval niet voor :

- c) de kernbrandstofcyclus;
- d) de grote infrastructuren voor de stockering ..."

Bij de bespreking in de Kamer van Volksvertegenwoordigers van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen antwoordde de Minister op vraag van een lid dat wou weten of de problemen van leefmilieu, met name wat de radioactieve afvalstoffen betreft, tot de regionale bevoegdheden behoren, dat " ... deze aangelegenheid wel degelijk tot de nationale bevoegdheid behoort" (zie Parlementair Stuk nr. 627/1979-80/nr. 10 van de vergadering van 29 juli 1980, p. 84).

Daar die aangelegenheid tot de nationale bevoegdheid behoort, mocht het decreet van 11.09.1985 niet voorschrijven dat die bepalingen van toepassing zijn op de in punt 2 (gedeeltelijk) en 3 van Bijlage I bedoelde installaties, namelijk :

- 2. ... kerncentrales en andere kernreactoren ...
- 3. installaties die uitsluitend dienen voor het permanent opslaan of het definitief opruimen van radioactieve afvalstoffen".

6.A.2. In haar memorie is de Executieve van het Waalse Gewest van oordeel dat artikel 6, § 1, VII, laatste lid, punten c) en d) van de bijzondere wet een bevoegdheidsbepalende regel is in de zin van artikel 1 van de organieke wet van 28 juni 1983.

6.A.2.a. De Executieve van het Waalse Gewest betwist evenwel dat de bevoegdheid op het vlak van de radioactieve afvalstoffen - één van de aspecten van de aangelegenheid kernenergie - nationaal is; het zou om een aan de Gewesten toegewezen concurrerende bevoegdheid gaan. De Executieve merkt op dat het decreet geen reeds bestaande bepalingen - althans niet uitdrukkelijk - opheft en dat Bijlage I bij het decreet de getrouwe weergave is van Bijlage I bij de EEG-richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, die in verband moet worden gebracht met artikel 4, eerste lid, van voormelde richtlijn.

6.A.2.b. De Executieve drukt op het feit dat het decreet een procedure organiseert in de lijn van de procedures voor de afgifte van bepaalde, reeds bestaande, vergunningen, omschreven in artikel 1, punt 4, van het decreet. Die bepaling luidt als volgt : "Machtiging :

1° de vergunningen die werden toegekend krachtens de reglementering van de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen voor wat de bescherming van de burens en het leefmilieu betreft;

2° de vergunningen die werden toegekend krachtens de artikelen 41, 45, 53 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening en Stedebouw;

3° de door de Executieve opgesomde bestuurlijke akten, genomen in toepassing van vetten, decreten en reglementen waarbij besloten wordt een ontwerp geheel of gedeeltelijk, te verwezenlijken of toestemming te verlenen om dit te verwezenlijken".

6.A.2.c. Betreffende punt 3° van die definitie is de Executieve van oordeel dat de algemeenheid van de bewoordingen geen interpretatie toestaat als zou een bevoegdheidsverdelende regel geschonden zijn. Het op die grondslag uitgevaardigde besluit van de Executieve zou van zijn kant wel een dergelijke regel kunnen schenden, maar controle daarvan komt aan de Raad van State toe.

6.A.2.d. Voor punt 2° van die definitie beroept de Executieve zich op artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet, dat bij uitsluiting aan de Gewesten de bevoegdheid toekent tot het regelen van de aangelegenheid stedebouw en ruimtelijke ordening. De Executieve onderstreept dat de bouw van een kerninstallatie niet alleen aan het verlenen van een "nucleaire" vergunning, maar ook aan een vergunning "stedebouw" onderworpen is.

6.A.2.e. Betreffende punt 1° van de definitie laat de Executieve artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet gelden, dat bij uitsluiting aan de Gewesten de bevoegdheid verleent om de externe aspecten van de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven te regelen. Bij de beoordeling van de vraag of kerninstallaties in die bedrijven inbegrepen kunnen zijn, moet volgens verzoeker worden uitgemaakt of de uitdrukking een beperkte (bedrijven onderworpen aan titel I van het A.R.A.B. vóór de wet van 8 augustus 1980), dan wel een gebruikelijke betekenis heeft. De Executieve oordeelt dat de gebruikelijke betekenis moet worden aangenomen en dat kerninstallaties, evenals opslagplaatsen en installaties voor de verwerking van giftige afvalstoffen, tot de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke bedrijven moeten worden gerekend, zelfs al vallen ze buiten de toepassingsfeer van titel I van het A.R.A.B. en al zijn ze aan een specifieke regeling onderworpen.

6.A.2.f. De Executieve oordeelt dat een dergelijke interpretatie van artikel 6, § 1, VII, laatste lid,

c en d, - waar kernbrandstof als energiebron en niet als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk bedrijf of als onderdeel van een beleid van stedenbouw en ruimtelijke ordening wordt opgevat - niet zinledig maakt.

6.A.3. In zijn conclusie preciseert de Ministerraad het middel en maakt hij een onderscheid tussen : enerzijds schending van artikel 6, § 1, VII, laatste lid, c), van de bijzondere wet (in verband met de kernbrandstofcyclus) en anderzijds schending van artikel 6, § 1, VII, laatste lid, d), (in verband met de opslaginfrastructuren).

6.A.3.a. De Ministerraad is van mening dat geen van de door de Waalse Gewestexecutieve aangevoerde bepalingen de bevoegdheid van de decreetgever ten opzichte van kerncentrales en andere kernreactoren kan verantwoorden.

6.A.3.b. Artikel 6, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet, dat aan het Gewest bevoegdheid verleent voor de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, kan niet als rechtsgrond gelden voor een decreet dat tot hoofddoel heeft de bevolking en het leefmilieu te vrijwaren voor de risico's die de oprichting van kerncentrales oplevert. Het Gewest is volgens de Ministerraad niet bevoegd om aan de toekenning van een bouwvergunning voor een kerncentrale voorwaarden te verbinden die niets hebben uit te staan met de aangelegenheid stedenbouw of ruimtelijke ordening - voorwaarden die veeleer onder de bescherming van het leefmilieu vallen - terwijl het Gewest niet bevoegd is wat de gevaren van kernenergie voor het leefmilieu betreft.

6.A.3.c. Artikel 6, § 1, II, 3^o, van de bijzondere wet, dat aan de Gewesten een normatieve bevoegdheid verleent inzake "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming" maakt de Gewesten volgens de Ministerraad niet bevoegd tot het regelen van de externe politie van kerninstallaties en installaties voor het opslaan of verwijderen van radioactieve afvalstoffen. Op grond van een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 26 september 1984 en van een arrest van de afdeling administratie van de Raad van State van 4 april 1986, is de Ministerraad van oordeel dat de aangelegenheid van de bescherming tegen ioniserende stralingen tot de bevoegdheid van de Staat is blijven behoren. Naar redelijkheid kan immers niet worden verondersteld dat de bijzondere wetgever, na onmiskenbaar de hele kernbrandstofcyclus aan de bevoegdheid van de Gewesten te hebben onttrokken, de gewestelijke bevoegdheid voor dezelfde materie zou hebben gehandhaafd op het stuk van de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven.

6.A.3.d. Artikel 6, § 1, 11, 1^o, van de bijzondere wet, dat aan de Gewesten de bevoegdheid geeft tot het regelen van "de bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke, algemene en sectoriële normen" kan volgens de Ministerraad evenmin ten grondslag liggen aan het bestreden decreet. Aan de hand van het arrest van 4 april 1986 van de Raad van State concludeert de Ministerraad dat kernenergie uiteraard een aangelegenheid is die onder alle aspecten aan de bevoegdheid van de Gewesten is onttrokken, met inbegrip van wat de bescherming van het leefmilieu betreft.

6.A.3.e. De Ministerraad is van oordeel dat artikel 6, § 1, VII, laatste lid, d), in werkelijkheid slaat op de grote infrastructuur voor de opslag van energie, daar het deel uitmaakt van bevoegdheidspakket VII in artikel 6 van de bijzondere wet, betreffende "het energiebeleid".

Daarom, aldus de Ministerraad, schendt punt 3 van de Bijlage van het bestreden decreet niet die

bepaling, maar wel artikel 6, § 1, VII, laatste lid, c). Door geen enkele bepaling van de bijzondere wet kan immers de gewestelijke bevoegdheid inzake het (permanent) opslaan of het (definitief) opruimen van radioactieve afvalstoffen worden gewettigd. Artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat aan de Gewesten zonder beperking het regelen opdraagt van de "ophaling en verwerking van afvalstoffen", kan evenmin aan de gewestelijke bevoegdheid ten grondslag liggen, want blijkens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet kent die bevoegdheid "enkele beperkingen of uitzonderingen", met name wat betreft de radioactieve afvalstoffen. Hetzelfde geldt trouwens voor artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 inzake de bescherming van het leefmilieu.

6.A.3.f. De Ministerraad besluit als volgt : "onthouden moet worden dat, voor zover artikel 6, § 1, VII, laatste lid, c) , van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de "kernbrandstofcyclus" beoogt, een bevoegdheid van het Gewest op kerngebied uitgesloten is, inzonderheid een bevoegdheid die men zou willen verbinden aan de begrippen stede­bouw en ruimtelijke ordening, bescherming van het leefmilieu, politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, en ten slotte de ophaling en verwerking van afvalstoffen". Het tweede middel is dus gegrond en moet de gedeeltelijke vernietiging van het aangevochten decreet met zich brengen.

6.A.4. In haar conclusie geeft de Executieve van het Waalse Gewest een overzicht van de bevoegdheidsbepalende regelen die het bestreden decreet verantwoorden.

6.A.4.a. In hoofdorde roept de Executieve van het Waalse Gewest de artikelen 6, § 1, I, 1° en artikel 6, § 1, II, 3° van de bijzondere wet in.

6.A.4.b. Artikel 6, § 1, I, 1° van de bijzondere wet (de stede­bouw en de ruimtelijke ordening) houdt volgens de Executieve niet enkel een verantwoording in van punt 2, maar ook van punt 3 van de bijlage van het bestreden decreet. In feite heeft het decreet immers een procedure georganiseerd die geïntegreerd is in de bestaande vergunningssystemen, waaronder de vergunningen bedoeld in de artikelen 41, 45 en 53 van het Waalse Wetboek op de ruimtelijke ordening en de stede­bouw. De Ministerraad geeft toe, aldus nog de Executieve, dat het Waalse Gewest bevoegd is voor het afgeven van bouwvergunningen inzake stede­bouw maar oordeelt dat aan het afleveren van een bouwvergunning geen voorwaarden kunnen verbonden worden die vreemd zijn aan de materie van de ruimtelijke ordening en de stede­bouw en die eerder behoren tot de bescherming van het leefmilieu, terwijl het Gewest niet bevoegd is voor wat betrekking heeft op de bedreiging die de kernenergie oplevert voor het leefmilieu.

De Waalse Gewestexecutieve stelt hier tegenover dat die redenering zowel de specificiteit van de ruimtelijke ordening en de stede­bouw, als het werkelijk onderwerp van het bestreden decreet, miskent. De materie van de ruimtelijke ordening en de stede­bouw is op exclusieve wijze overgedragen aan de Gewesten. Uit artikel 1, tweede lid van de organieke wet van 29 maart 1962 en artikel 1, tweede lid van het Waalse Wetboek blijkt dat de ruimtelijke ordening zowel uit economisch, sociaal als esthetisch oogpunt, als met het oog op de ongereptheid van 's lands natuurschoon, moet worden gecon­cipieerd. De milieu-effectbeoordeling is overigens reeds expliciet voorzien in de Waalse Code op de ruimtelijke ordening en de stede­bouw inzake de plannen voor de uitbreiding van vrijetijd­szones. Het bestreden decreet strekt er niet toe een nieuwe vergunning in te stellen ter vervanging van bestaande vergunningen, noch bijkomende voorwaarden op te leggen. Het decreet beoogt enkel de overheden die de bestaande vergunningen afleveren en die op min of meer precieze wijze worden opgesomd in artikel 1, punt 4, van het bestreden decreet, voor te lichten over de milieu-aspecten.

6.A.4.c. De Waalse Gewestexecutieve beroept zich vervolgens op artikel 6, § 1, II, 3°, ter verantwoording van de punten 2 en 3 van de bijlage 1 van het bestreden decreet. De vraag is of met de termen "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven", enkel die worden bedoeld welke zijn vermeld in titel I van het ARAB of ook die waarvan melding in de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de gevaren van ioniserende stralingen. Dient aan artikel 6, § 1, II, 3°, de gewone betekenis te worden gegeven of worden hiermee enkel de inrichtingen bedoeld die op 8 augustus 1980 voorkwamen op de lijst van titel I van het ARAB, zo vraagt de Executieve zich af. De Ministerraad verwijst naar een advies van de Afdeling Wetgeving en een arrest van de Afdeling Administratie van de Raad van State. Blijkens dat arrest zijn de inrichtingen voor kernenergie niet opgenomen in titel I van het ARAB en zijn het derhalve geen gevaarlijke ongezonde of hinderlijke inrichtingen als bedoeld in artikel 6, § 1, II, 3°. De Waalse Gewestexecutieve valt die interpretatie niet bij, maar stelt dat bij gebreke van uitdrukkelijke beperkingen in de bepalingen van de bijzondere wet, de termen ervan in de gebruikelijke betekenis moeten worden uitgelegd. Is een kernenergie-inrichting een inrichting waarvan de inplanting bepaalde gevaren oplevert ? Het antwoord lijkt evident, aldus de Executieve, en bijgevolg zijn de Gewesten bevoegd.

6.A.4.d. Vervolgens behandelt de Executieve de vraag wat moet worden begrepen onder "de kernbrandstofcyclus", die bij wijze van uitzondering door artikel 6, § 1, VII, 2e lid, c), wordt voorbehouden aan de Staat. Deze uitzondering komt voor bij het energiebeleid. De kernbrandstofcyclus wordt daar niet behandeld als een hinderlijke inrichting of als een element van de ruimtelijke ordening. Wanneer men de door de Ministerraad aangehaalde redenering van de Raad van State zou doortrekken, zou men iedere gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu uitsluiten zo die van nabij of van ver de kernenergie zou raken. De Executieve onderstreept dat haar zienswijze in overeenstemming is met de interpretatieprincipes van de bevoegdheidsverdelende regelen. Iedere bepaling van de bijzondere wet moet een zin hebben en binnen een overgedragen bevoegdheidspakket moet het principe van de residuaire bevoegdheid worden omgekeerd. Die bevoegdheid behoort dan de Gemeenschappen of de Gewesten toe. De uitzondering moet restrictief worden geïnterpreteerd, zoniet wordt het principe van het bevoegdheidspakket zelf ondermijnd.

6.A.4.e. In bijkomende orde beroept de Executieve zich op de artikelen 6, § 1, II, 1°, en artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet ter verantwoording van het bestreden decreet.

6.A.4.f. Artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet vestigt het principe van de bevoegdheid van de Gewesten inzake leefmilieu.

Die bepaling heeft derhalve een suppletief karakter ten opzichte van de andere onderverdelingen van het bevoegdheidspakket en ten opzichte van de andere bevoegdheidspakketten.

Met verwijzing naar artikel 2 van het bestreden decreet, dat het onderwerp ervan omschrijft, laat de Executieve blijken dat het in wezen strekt tot behartiging van een betere bescherming van het leefmilieu. De EEG-richtlijn van 27 juni 1985, waarvan het decreet de omzetting in regionaal recht beoogt, steunt trouwens op de achtereenvolgende milieuactieprogramma's van de E.G. De Executieve citeert vervolgens de conclusie van de Ministerraad waarin het voormelde arrest van de Raad van State ter sprake komt. Luidens dat arrest is de bevoegdheid van de Gewesten inzake leefmilieu niet beperkt tot de aangelegenheden die worden geregeld door de tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet vermelde wetten. De Raad van State had niettemin beklemtoond dat de wet van 29 maart 1958 evenmin was vermeld bij de wetten die betrekking

hebben op geregionaliseerde materies. Die uitlegging is niet bijgevalen door de Executieve en wel omdat zij tot gevolg zou hebben dat alle nieuwe vormen van milieuverontreiniging, die in 1980 nog niet waren onderkend, uit de gewestelijke bevoegdheid zouden zijn uitgesloten. De Executieve vestigt de aandacht erop dat andere adviezen van de Raad van State haar gelijk geven.

6.A.4.g. Tot slot beroept de Executieve zich op artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet om punt 3 van de bijlage 1 van het bestreden decreet te verantwoorden. De bevoegdheid inzake ophaling en verwerking van afvalstoffen omvat ook de radio-actieve afvalstoffen, meent de Executieve. Onder ophaling en verwerking van afvalstoffen wordt ook de opslag ervan bedoeld, zo blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet.

6.B.1. Het decreet van 11 september 1985 voert in het Waalse Gewest een procedure van milieu-effectbeoordeling in. De milieu-effectbeoordeling heeft tot doel te verzekeren dat, vooraleer toestemming wordt gegeven voor de realisatie van een project, bij de besluitvorming daarover rekening wordt gehouden met de gevolgen van dat project voor het leefmilieu.

Het afgeven van enige vergunning wordt door artikel 4 van het decreet afhankelijk gesteld van de aanwending van het systeem van milieu-effectbeoordeling, voorgeschreven door het decreet, op straffe van nietigheid van de vergunning (artikel 5). Artikel 4 bepaalt verder dat indien verscheidene vergunningen vereist zijn, in één enkel systeem van milieu-effectbeoordeling wordt voorzien "voor zover dit betrekking heeft op alle aspecten van de vergunningen die volstrekt noodzakelijk zijn om het ontwerp tot een goed einde te brengen".

6.B.2. Artikel 1, 4 bepaalt de beoogde vergunningen :

- de vergunningen die werden toegekend krachtens de reglementering van de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen voor wat de bescherming van de burens en het leefmilieu betreft;
- de vergunningen die werden toegekend krachtens de artikelen 41, 45 en 53 van het Waals Wetboek van ruimtelijke ordening en stedenbouw;
- de door de Executieve opgesomde bestuurlijke akten, genomen tot toepassing van wetten, decreten en reglementen waarbij besloten wordt een ontwerp geheel of gedeeltelijk te verwezenlijken of toestemming te verlenen om dit te verwezenlijken.

6.B.3. Naar luid van artikel 9 vormen de in bijlage 1 beoogde ontwerpen ambtshalve het onderwerp van een milieu-effectstudie. Bijlage I vermeldt onder meer :

"2. ... de kerncentrales en andere kernreactoren (met uitzondering van de researchinstallaties voor de produktie en omzetting van de splijtbare stoffen en splijtgrondstoffen waarvan het maximumvermogen een waarde van 1 KW permanente thermische duur niet overschrijdt)".

"3. Installaties die uitsluitend dienen voor het permanent opslaan of het definitief opruimen van radio-actieve afvalstoffen".

Dat deel van bijlage I is de aangevochten bepaling.

De studie moet worden uitgevoerd door deskundigen die daartoe door de Waalse Gewestexecutieve zijn erkend (artikel 1, 7). De vereisten inzake de inhoud van de studie moeten worden vastgesteld door de overheid die bevoegd is om de vergunning af te geven (artikel 13),

rekening houdend met wat artikel 14 voorschrijft. De kosten vallen ten laste van de aanvrager (artikel 12, § 1). De niet-technische samenvatting wordt openbaar gemaakt en aan een openbaar onderzoek onderworpen (artikel 15 en 16). De overheid bevoegd voor het afgeven van de vergunning moet haar beslissing met beweegredenen omkleden, rekening houdend met de milieu-effectbeoordeling en met de in het decreet aangegeven doelstellingen (artikelen 6 en 17).

6.B.4. De vraag die door het verzoek tot vernietiging aan het Hof wordt gesteld, kan als volgt worden geformuleerd : kon het decreet, aangezien het tot doel heeft een Milieu-effectbeoordeling te organiseren en aangezien dat effect wordt gedefinieerd als zijnde "de rechtstreekse of onrechtstreekse uitwerkingen, op korte, middellange en lange termijn van een ontwerp op het leefmilieu", bij de projecten die zijn onderworpen aan de procedures die het instelt "met het oog op het in overweging nemen als element van de besluitvorming" voorafgaande aan iedere vergunning, de projecten omvatten die zijn bedoeld in de punten 2 en 3 van bijlage I ?

6.B.5. De punten 2 en 3 van bijlage I hebben betrekking op, enerzijds, de projecten inzake "warmtecentrales en andere verbrandingscentrales ... evenals de kerncentrales ... " (punt 2) en, anderzijds, de installaties die uitsluitend dienen voor het permanent opslaan of het definitief opruimen van radio-actieve afvalstoffen.

6.B.6. Artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet bepaalt :

"VII. Wat het energiebeleid betreft :

De gewestelijke aspecten van de energie, en in ieder geval :

- a) De elektriciteitsvoorziening door middel van netten met een nominale spanning van minder dan 30.000 volt, in overeenstemming met de regelen voor aanrekening van het Controlecomité voor elektriciteit en gas;
- b) De openbare gasdistributie, zoals bepaald in artikel 1 van de wet van 2 april 1965 betreffende het vervoer van gasprodukten;
- c) De aanwending van mijn gas en van gas afkomstig van hoogovens;
- d) De netten voor warmtevoorziening op afstand;
- e) De valorisatie van steenbergen;
- f) De nieuwe energiebronnen voor zover zij van lokaal belang zijn of in het verlengde liggen van het industrieel onderzoek dat tot de gewestelijke bevoegdheid behoort;
- g) De terugwinning van energie door de nijverheid en andere gebruikers.

De Gewesten zijn echter niet bevoegd voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, en in ieder geval niet voor :

- a) Het rationele gebruik van de energie;
- b) Het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector;
- c) De kernbrandstofcyclus;
- d) De grote infrastructuren voor de stockering; de productie, met inbegrip van de mijnen; het transport en de distributie;
- e) De tarieven".

Uit dat artikel volgt dat het Gewest bevoegd is voor de gewestelijke aspecten van de energie, maar dat die bevoegdheid niet geldt zodra het gaat om "aangelegenheden die wegens hun technische en

economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, en in ieder geval niet voor :

c) de kernbrandstofcyclus".

Aangezien de kernbrandstof cyclus alle bewerkingen omvat vanaf de extractie van het uraniumerts tot de definitieve opruiming van radioactieve afvalstoffen, moet men ervan uitgaan dat de punten 2 en 3 van bijlage I van het decreet van 11 september 1985 aangelegenheden zijn waarvan de technische en economische ondeelbaarheid de in artikel 6, § 1, VII, in fine, van de bijzondere wet omschreven bevoegdheid van de Staat impliceert.

6.B.7. Met het decreet van 11 september 1985 wil de Waalse decreetgever door de zorg voor de leefmilieubescherming ingegeven verplichtingen opleggen aan de aanvragers van een vergunning, enerzijds, en aan de overheid die daarover uitspraak moet doen, anderzijds. Het Gewest wijzigt op die manier de regels die de procedure voor het toekennen van de vergunningen bepalen.

Het Waalse Gewest is slechts bevoegd om de procedure die het instelt te regelen voor zover het dat doet in aangelegenheden waarvoor het bevoegd is en ten aanzien van de overheden die van het Gewest afhangen. Het Gewest kan de inachtneming van die procedure niet opleggen aan nationale overheden, wier bevoegdheid om te handelen - met inbegrip van de procedureregels die die handeling omkaderen - slechts door de Staat kan worden bepaald.

6.B.8. Men moet dus nagaan of de gewestelijke overheden, naast de bevoegdheid van de Staat om vergunningen af te geven voor de in punten 2 en 3 van bijlage I van het decreet omschreven installaties, een bevoegdheid bezitten die voortspuit uit hun eigen bevoegdheid om vergunningen toe te kennen voor kerncentrales en andere kernreactoren, enerzijds, en installaties die uitsluitend dienen voor het permanent opslaan of het definitief opruimen van radioactieve afvalstoffen, anderzijds.

6.B.9. Dat impliceert dat men achtereenvolgens de bevoegdheden dient te onderzoeken die beoogd worden :

a) in artikel 6, § 1, 11, 3°, krachtens hetwelk de Gewesten "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming" regelen;

b) in artikel 6, § 1, II, 2°, dat aan de Gewesten de bevoegdheid toekent om "de ophaling en verwerking van afvalstoffen" te regelen.

Die bepalingen vindt men in de bijzondere wet onder de rubriek "Wat het leefmilieu betreft" en men moet derhalve nagaan :

1° of de kerninstallaties en de installaties die het opslaan of het verwijderen van radio-actieve afvalstoffen verzekeren al of niet vallen onder het begrip gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, in de zin van artikel 6, § 1, 11, 3°;

2° of het begrip "ophaling en verwerking" van artikel 6, § 1, II, 2°, al of niet het opslaan of (definitief) verwijderen van radio-actieve afvalstoffen omvat.

6.B.10. Naar luid van artikel 6, § 1, 11, 3°, zijn de Gewesten bevoegd voor "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die

betrekking hebben op de arbeidsbescherming". De Gewesten hebben aldus de bevoegdheid gekregen voor de "externe" politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen. Om het begrip van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven nader te omschrijven, verwijst de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet naar titel I van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming. Dat betekent niet dat de bevoegdheid van de Gewesten beperkt zou zijn tot de bedrijven die, bij de inwerkingtreding van de wet van 8 augustus 1980 waren opgenomen in hoofdstuk II van titel I van het ARAB. De Gewesten mogen die bepalingen wijzigen door er types van bedrijven uit te schrappen of er nieuwe aan toe te voegen. Er moet nochtans worden vastgesteld dat de bijzondere wetgever daarbij niet de bedrijven heeft willen opnemen die bedoeld zijn in hoofdstuk II van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen. Hij heeft immers niet gewild dat de bescherming tegen ioniserende stralingen, die gedeeltelijk de leefmilieubescherming omvat, voor wat betreft de vergunningen zou worden gesplitst Over verscheidene overheden. Aangezien het Gewest niet bevoegd is om vergunningen toe te kennen voor de exploitatie van kerninstallaties, kan het dus ook de procedure ervan niet bepalen, al was het maar voor één van de elementen ervan.

6.B.11. Naar luid van artikel 6, II, 2°, zijn de Gewesten bevoegd voor "de ophaling en verwerking van afvalstoffen". Door die bepaling kunnen de Gewesten de inrichting voor afvalverwerking aan een vergunning onderwerpen, met uitzondering echter van de inrichtingen die radioactieve afvalstoffen opslaan of verwerken. De bijzondere wetgever heeft immers niet aan de Gewesten, tenzij suppletief, de bevoegdheid gegeven om normen uit te vaardigen inzake radioactieve afvalstoffen want hij heeft de bescherming tegen ioniserende stralingen niet aan de nationale wetgever willen onttrekken. Die suppletieve bevoegdheid houdt niet de bevoegdheid in om vergunningen af te geven voor installaties die radioactieve afvalstoffen opslaan of verwerken, wegens de ondeelbare bevoegdheid van de Staat om vergunningen af te leveren met inachtneming van het geheel van de belangen waarmee rekening dient te worden gehouden met het oog op de bescherming tegen ioniserende stralingen. Aangezien het Gewest niet bevoegd is om exploitatievergunningen toe te kennen, kan het aan de nationale overheden, die bevoegdheid zijn om die vergunning toe te kennen, geen procedure voor een milieu-effectbeoordeling opleggen. In uitvoering van de EEG-richtlijn 85/337 van 27 juni 1985 komt het aan de Staat toe de modaliteiten van die procedure te bepalen.

6.B.12.a. Naar luid van artikel 6, § 1, 11, 1°, zijn de Gewesten bevoegd om "de bescherming van het leefmilieu met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen" te regelen.

6.B.12.b. De bevoegdheid voor de leefmilieubescherming kan, ten aanzien van de punten 2 en 3 van Bijlage I van het decreet, de algemeenheid van de bepalingen van het decreet wat de erin beoogde vergunningen betreft, niet rechtvaardigen. Het Gewest is niet bevoegd om de procedure te regelen van de door de Staat toe te kennen vergunningen.

6.B.12.c. Naar luid van artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de Gewesten bevoegd voor stedenbouw en ruimtelijke ordening. Deze bevoegdheidstoewijzing heeft geen uitzonderingen, zodat de Gewesten eveneens bevoegd zijn voor het toekennen van bouwvergunningen voor kerncentrales en installaties voor de verwerking van radioactieve afvalstoffen en voor het bepalen van de procedure voor het toekennen van die vergunningen. De bouwvergunning is één van de vergunningen die zijn omschreven in de richtlijn 85/337/EEG ("het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren" - artikel 1 van de richtlijn) die ten deze een milieu-effectbeoordeling vergt.

Het Gewest kan derhalve de in de punten 2 en 3 van Bijlage I van het decreet beoogde projecten onderwerpen aan een voorafgaande leefmilieu-effectstudie die ten deze, tot de doelstellingen van stedenbouw en ruimtelijke ordening beperkt blijft. Zulk een studie mag niet worden uitgebreid tot het leefmilieu-effect dat de Staat zelf moet beoordelen om, in voorkomend geval, een dergelijk project toe te staan. In elk geval mag het Gewest stedenbouw en ruimtelijke ordening niet opvatten op een zodanige wijze dat het voor de Staat niet doenbaar zou zijn om een doeltreffend beleid te voeren in de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren.

Over het derde middel

7.A.1. In zijn verzoekschrift voert de Ministerraad een derde middel aan, dat als volgt is gesteld :

"Schending van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voorspruitende gevaren, inzonderheid artikel 2, en van de artikelen 3, 5, 6 en 7 van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, uitgevaardigd met toepassing van hierboven genoemde wet.

Artikel 2 van de wet van 29 maart 1958 machtigt de Koning... aan het produceren, het vervaardigen, het onder zich houden... van stoffen die ioniserende stralingen kunnen verspreiden voorwaarden te verbinden die de bescherming van de gezondheid en het leefmilieu tot doel hebben. Hij kan eveneens, met dit doel, de verwijdering en de afvoer van radio-actieve stoffen reglementeren.

Die bevoegdheid is nationaal gebleven (zie uiteenzetting tweede middel).

Voormeld algemeen reglement van 28 februari 1963, dat met toepassing van die wet is vastgesteld, is zelf ook tot de nationale bevoegdheid blijven behoren.

Door die ontwerpen in Bijlage 1, punt 2 (kerncentrales en andere kernreactoren...) en 3 (installaties die uitsluitend dienen voer het permanent opslaan of het definitief opruimen van radioactieve afvalstoffen) te vermelden, wijzigt het decreet van 11.09.1985 impliciet de vergunningsprocedure voor bovengenoemde inrichtingen, bij koninklijk besluit van 28 februari 1963 vastgesteld (zie uiteenzetting van de feiten).

De Raad van State heeft reeds meermaals het beginsel bevestigd van de respectieve autonomie van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten volgens hetwelk een decreet aan de nationale overheid geen onderdelen van de procedure mag opleggen die zij voor de vergunning van een kerncentrale of een opslagplaats voor radioactieve stoffen moet volgen, onder meer in zijn advies nr. L 16.269/9 betreffende een ontwerp van decreet tot oprichting van een regionaal instituut voor de controle op kerninstallaties.

De bepalingen van het decreet van 11.09.1985 overschrijden dus de gewestelijke bevoegdheid, voor zover zij verwijzen naar de in Bijlage I, voornoemde punten 2 en 3 aangehaalde ontwerpen".

7.A.2. De Executieve van het Waalse Gewest voert in haar memorie aan dat de bepalingen waarop volgens het derde middel inbreuk zou zijn gemaakt, geen bevoegdheidsbepalende regels zijn.

Zij is immers van oordeel dat aldus alle rechtsregelen bevoegdheidsverdelende regelen zouden zijn, wat niet het geval is.

7.A.3. In zijn conclusie acht de Ministerraad de opmerking van de Waalse Gewestexecutieve gegrond. In werkelijkheid is het verwijt aan de decreetgever dat hij een aangelegenheid heeft geregeld die buiten zijn bevoegdheid valt een grief die in het tweede middel is neergelegd. De Ministerraad verklaart daarom afstand te doen van het derde middel.

7.B. Het Hof stelt vast dat de verzoekende partij afstand doet van het derde middel tot vernietiging.

OM DIE REDENEN,

HET HOF,

vernietigt in de bijlage I van het decreet van het Waalse Gewest van 11 september 1985 "organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne" (tot organisatie van de waardering van de weerslagen op het leefmilieu in het Waalse Gewest), in punt 2 de woorden "ainsi que les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 KW de durée permanente thermique)" ("alsmede de kerncentrales en andere kernreactoren (met uitzondering van de research-installaties voor de produktie en omzetting van de splijtbare stoffen en splijtgrondstoffen waarvan het maximum vermogen een waarde van 1 KW permanente thermische duur niet overschrijdt)") en punt 3 "installations servant exclusivement à stocker en permanence ou à éliminer définitivement des déchets radioactifs" ("installaties die uitsluitend dienen voor het permanent opslaan of het definitief opruimen van radioactieve afvalstoffen") in zover het door het decreet ingestelde evaluatiesysteem voor zulke installaties toepasselijk kan worden gemaakt op de door de Staat toe te kennen vergunningen.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, ter openbare terechtzitting van 24 mei 1988.

De griffier,

De voorzitter,

H. VAN DER ZWALMEN.

E. GUTT.