

Rolnummers 952 en 953
Arrest nr. 19/97 van 15 april 1997

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag over het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, inzonderheid hoofdstuk IV, afdeling 5, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 59.492 van 3 mei 1996, waarvan de expeditie op 10 mei 1996 ter griffie van het Hof is ingekomen, tot verbetering van arrest nr. 59.059 van 15 april 1996, waarvan de expeditie op 26 april 1996 ter griffie van het Hof is ingekomen, in zake de Belgische Staat tegen het Vlaamse Gewest heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, inzonderheid hoofdstuk IV, afdeling 5, in uitvoering waarvan de Vlaamse regering bij besluit van 24 mei 1995 betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval de richtlijn 90/667/EEG omzet in het Vlaamse Gewest op grond van de bevoegdheid van het Gewest inzake het afvalstoffenbeleid, artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ? »

De verwijzingsbeslissing van 15 april 1996 is ingeschreven onder nummer 952 van de rol, die van 3 mei 1996 onder nummer 953 van de rol.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

De Vlaamse Regering nam op 24 mei 1995 een besluit betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval dat werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 augustus 1995. Dat besluit beoogt de omzetting, wat het Vlaamse Gewest betreft, van de richtlijn 90/667/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 november 1990 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afvalstoffen, voor het in de handel brengen van dierlijke afvalstoffen en ter voorkoming van de aanwezigheid van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong (vissen daaronder begrepen) en tot wijziging van richtlijn 90/425/EEG, gewijzigd door richtlijn 92/118/EEG van 17 december 1992.

Tegen dat besluit werd bij de Raad van State op 8 oktober 1995 een beroep tot vernietiging en een vordering tot schorsing ingesteld. Bij arrest van 15 april 1996 stelde de Raad van State vast dat de gegrondheid van de vordering tot schorsing rechtstreeks verband hield met de vraag naar de onderscheiden bevoegdheden van de Staat en het Vlaamse Gewest, zodat de Raad van State zelfs in het kader van een schorsingsprocedure de opgeworpen prejudiciële vraag aan het Hof diende te stellen.

Bij arrest van 3 mei 1996 stelde de Raad van State vast dat in het arrest van 15 april 1996 een vergissing was geslopen met betrekking tot de norm die het voorwerp was van de prejudiciële vraag, en herformuleerde hij de vraag.

III. De rechtspleging voor het Hof

a. De zaak met rolnummer 952

Bij beschikking van 26 april 1996 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Op 2 mei 1996 hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François, met toepassing van artikel 71, eerste lid, van de organieke wet, de voorzitter ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof, zitting houdende in beperkte kamer, voor te stellen een arrest te wijzen waarbij wordt vastgesteld dat de prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State bij arrest nr. 59.059 van 15 april 1996 klaarblijkelijk niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort.

Overeenkomstig artikel 71, tweede lid, van de organieke wet is van de conclusies van de rechters-verslaggevers aan de partijen in het bodemgeschil kennisgegeven bij op 6 mei 1996 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 14 mei 1996 heeft het Hof vastgesteld dat het voorstel om een arrest te wijzen waarbij wordt vastgesteld dat de prejudiciële vraag klaarblijkelijk niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort, niet wordt gevolgd.

b. De zaak met rolnummer 953

Bij beschikking van 10 mei 1996 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

c. De samengevoegde zaken met rolnummers 952 en 953

Bij beschikking van 14 mei 1996 heeft het Hof in voltallige zitting de zaken samengevoegd.

Van de verwijzingsbeslissingen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 3 juni 1996 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking tot samenvoeging.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 juni 1996.

Memories zijn ingediend door:

- het Vlaamse Gewest, bij op 16 juli 1996 ter post aangetekende brief;
- de Belgische Staat, bij op 17 juli 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5000 Namen, bij op 19 juli 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 23 augustus 1996 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- het Vlaamse Gewest, bij op 18 september 1996 ter post aangetekende brief;
- de Belgische Staat, bij op 23 september 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, bij op 25 september 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 25 september 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 26 april 1997.

Bij beschikking van 29 januari 1997 heeft de voorzitter in functie de zetel aangevuld met rechter G. De Baets.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 19 februari 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 30 januari 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 19 februari 1997 :

- zijn verschenen :
- . Mr. A. Vastersavendts, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Belgische Staat;
- . Mr. H. Lange, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor het Vlaamse Gewest;
- . Mr. M. Delnoy en Mr. V. Thiry, advocaten bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van het Vlaamse Gewest

A.1. De decreetsbepalingen waarop de prejudiciële vraag betrekking heeft beogen de omzetting van de Europese richtlijn 90/667/EEG van 27 november 1990 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afval, voor het in de handel brengen van dierlijke afval en ter voorkoming van de aanwezigheid van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong (vissen daaronder begrepen) en tot wijziging van richtlijn 90/425/EEG.

De richtlijn 90/667/EEG betreft niet het landbouwbeleid maar wel het afvalstoffenbeleid waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is. Dit blijkt in de eerste plaats uit het opschrift van de richtlijn. Het gegeven dat in de aanhef terloops naar artikel 43 van het E.G.-Verdrag wordt verwezen, doet daaraan geen afbreuk, omdat de richtlijn handelt over dierlijk afval. Gelet op de aard en de uiteindelijke bestemming van het afval, betreft de

richtlijn niet het landbouwbeleid. Vermits het afvalstoffenbeleid aan de gewesten is overgedragen, schendt het in de prejudiciële vraag vermelde onderdeel van het decreet van 2 juli 1981 niet artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Uit het arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989 blijkt dat dierenkrengen en slachtafval afvalstoffen zijn waarvan de reglementering van de vernietiging een gewestelijke bevoegdheid is. Afvalstof is immers elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich vrijwillig ontdoet of de verplichting heeft zich te ontdoen krachtens wets- of verordeningsbepalingen.

De dierengezondheidswet van 24 maart 1987 maakt een onderscheid tussen «destructiemateriaal» en «verwerkingsmateriaal». «Destructiemateriaal» omvat dierenkrengen en dierlijke producten die voor menselijk gebruik ongeschikt zijn of verklaard worden bij beslissing van de overheid, terwijl «verwerkingsmateriaal» dierlijke producten andere dan destructiemateriaal die niet voor menselijk gebruik bestemd zijn, omvat. In het arrest nr. 1/89 heeft het Hof geoordeeld dat verwerkingsmateriaal geen afvalstof is.

Het Vlaamse Gewest is evenwel van mening dat de richtlijn van 27 november 1990, zonder volledig afbreuk te doen aan het onderscheid tussen destructiemateriaal en verwerkingsmateriaal, deze beide begrippen heeft ondergebracht onder de gemeenschappelijke noemer «dierlijke afval», wat gedefinieerd wordt als «niet voor rechtstreekse menselijke consumptie bestemde geslachte dieren of dode vis, geheel dan wel delen daarvan, of producten van dierlijke oorsprong, met uitzondering van dierlijke uitwerpselen, keukenafval en etenresten».

De richtlijn maakt hierbij wel een onderscheid tussen hoogrisico- en laagrisicomateriaal, maar beide materialen ressorteren onder het begrip «dierlijk afval», zodat ook verwerkingsmateriaal in de zin van de dierengezondheidswet sedert de inwerkingtreding van de richtlijn 90/667/EEG als dierlijk afval moet worden beschouwd.

Krachtens die richtlijn moeten dieren die worden of zullen worden verwerkt tot producten die niet voor rechtstreekse menselijke consumptie zijn bestemd, als afvalstoffen worden beschouwd.

Er wordt dan ook in hoofdstuk IV, afdeling 5, van het decreet van 2 juli 1981, zoals gewijzigd door het decreet van 20 april 1994, terecht geen onderscheid meer gemaakt tussen destructie- en verwerkingsmateriaal, maar enkel tussen hoogrisico- en laagrisicomateriaal. Dat onderdeel van het decreet schendt dan ook niet de bevoegdheidsbepalende regels.

Memorie van de Belgische Staat

A.2. De richtlijn 90/667/EEG is duidelijk een landbouwbeleidsrichtlijn en geen afvalstoffenbeleidsrichtlijn. De rechtsgrond ervan is blijkens de aanhef artikel 43 van het E.G.-Verdrag, dat deel uitmaakt van de bepalingen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Ook de overwegingen van die aanhef doen ervan blijken dat het gaat om een landbouwbeleidsrichtlijn. Uit de praktijk blijkt overigens dat dierlijke producten te maken hebben met het landbouwbeleid.

De invoering van bedoelde richtlijn moet dus gebeuren ter uitvoering van de dierengezondheidswet en niet ter uitvoering van het afvalstoffendecreet.

Het wordt niet betwist dat het afvalbeheer ressorteert onder de bevoegdheid van de gewesten. De vraag is evenwel of alle risicomateriaal als «afval» moet worden erkend. Veel hangt af van de daartoe gehanteerde criteria. Het door het Hof van Justitie toegepaste criterium van de economische herbruikbaarheid, is niet het criterium dat door de Belgische wetgever werd gehanteerd bij de bespreking van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Criterium was hier het risico dat de aanwezigheid van een bepaalde stof creëert voor de volksgezondheid. Het is het sanitaire aspect dat de doorslag geeft en niet het economische.

Verklaringen afgelegd naar aanleiding van de bespreking van de bijzondere wet van 16 juli 1993 vermogen de kwalificatie die door de E.E.G. zelf aan een richtlijn werd gegeven, niet te wijzigen.

Bovendien worden noch het laag-, noch het hoogrisicomateriaal onttrokken aan hun mogelijke economische bestemming: zo kan laagrisicomateriaal worden benut in producten bestemd voor menselijke consumptie, terwijl hoogrisicomateriaal als grondstof kan dienen voor diervoeding en voor meststoffen; meteen is duidelijk dat het

criterium « herbruikbaar » of « niet herbruikbaar » niet nuttig kan worden aangewend.

Memorie van de Waalse Regering

A.3.1. Voor het bepalen van de draagwijdte van het begrip « dierlijk afval » in de artikelen 25 tot 31 van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981, moet worden verwezen naar de definitie van het begrip « afvalstof » die is opgenomen in artikel 2, 1^o, van dat decreet. Afvalstof is krachtens die bepaling « elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen ». Daar dierlijk afval evenzeer afval is, moeten de artikelen betreffende het dierlijk afval worden gelezen in samenhang met die definitie.

Die definitie is in overeenstemming met de inhoud die aan het begrip « afvalstof » wordt gegeven in artikel 6, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het Hof heeft in zijn arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989 eraan herinnerd dat volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet als afvalstof moet worden beschouwd elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich vrijwillig ontdoet of waarvan hij de verplichting heeft zich te ontdoen krachtens wettelijke of reglementaire bepalingen. In hetzelfde arrest oordeelde het Hof dat dierenkrenge en slachtafval in de regel als afvalstoffen kunnen worden aangemerkt. In zoverre de in het geding zijnde bepalingen van het decreet van 2 juli 1981 een soortgelijke doelstelling hebben als de bepalingen van de diergezondheidswet die werden vernietigd bij het arrest nr. 1/89, ziet men niet in waarom ze het voorwerp zouden kunnen uitmaken van kritiek op het vlak van de bevoegdheidsverdeling.

Het gegeven dat in de artikelen 29 en 30 van het decreet van 2 juli 1981 niet op rechtstreekse wijze gewag wordt gemaakt van het begrip afvalstof betekent niet dat het hier niet zou gaan om afvalstoffen, daar de stoffen en voorwerpen waarop die artikelen betrekking hebben, objecten zijn waarvan de houder zich moet ontdoen.

Het gegeven dat door het villen de recuperatie van een gedeelte van de vernietigde dieren voor een ander gebruik mogelijk wordt, neemt niet weg dat het nog steeds gaat om afval in de zin van artikel 6, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 werd immers vooropgesteld dat een stof die voor economisch hergebruik in aanmerking komt op een bepaald moment en ten aanzien van een welbepaalde deelnemer aan het economische proces, als afvalstof kan worden beschouwd.

Artikel 31 van het decreet van 2 juli 1981 ten slotte verwijst uitdrukkelijk naar de definitie van het begrip « afvalstof » van dat decreet.

A.3.2. De in het geding zijnde bepalingen beogen het beheer en de verwijdering van afvalstoffen, waarvoor het gewest bevoegd is op grond van artikel 6, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet, dat de bevoegdheid inzake afvalstoffenbeleid aan de gewesten toekent. Die bevoegdheid heeft betrekking op het gehele beleid inzake afvalstoffen, met uitzondering van de radioactieve afvalstoffen. De gewestelijke bevoegdheid werd overigens nog uitgebreid naar aanleiding van de staats hervorming van 1993.

A.3.3. De artikelen 25 tot 28 van het decreet van 2 juli 1981 verlenen aan de Vlaamse Regering een grote appreciatiebevoegdheid om de voorwaarden te bepalen waaronder men zich van dierlijk afval kan ontdoen. Op zich is de verleende machtiging aan de Regering niet in strijd met artikel 6, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De wijze waarop gebruik is gemaakt van die machtiging, ontsnapt aan de toetsing van het Hof.

Artikel 25 van het decreet van 2 juli 1981 maakt gewag van de « uitvoering van de desbetreffende bepalingen van Europees recht », en verwijst dus impliciet naar de richtlijn 90/667/EEG. Het gegeven dat die richtlijn werd aangenomen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en dat ze de weerslag van de verwijdering van dierlijke afvalstoffen op de landbouw betreft, heeft nog niet tot gevolg dat het begrip « dierlijk afval » zou zijn uitgesloten van het begrip « afvalstof » in de zin van artikel 6, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Zelfs al impliceert de verwijzing naar de Europese bepalingen niet dat men de definitie van het begrip « afvalstof » van artikel 2, 1^o, van het decreet van 2 juli 1981 te buiten is willen gaan, dan nog moet worden vastgesteld dat de definitie die richtlijn 90/667/EEG aan het begrip dierlijk afval geeft niet onverenigbaar is met de artikelen 2, 1^o, van het decreet van 2 juli 1981 of artikel 6, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het gaat immers om voorwerpen die aan hun normale economische bestemming zijn onttrokken, zijnde de rechtstreekse menselijke consumptie.

De in het geding zijnde bepalingen nemen de vroegere artikelen 46bis tot 46octies van het decreet van 2 juli 1981 over. Toentertijd had de afdeling wetgeving van de Raad van State geen enkele bevoegdheidsrechtelijke opmerking over die bepalingen gemaakt.

A.3.4. Sinds de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 16 juli 1993, zijn de gewesten krachtens artikel 6, § 1, V, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd voor de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die onder meer betrekking hebben op het leefmilieu. Zelfs al mochten de in het geding zijnde bepalingen hun bevoegdheidsrechtelijke grondslag niet kunnen vinden in artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dan zou die grondslag noodzakelijkerwijze artikel 6, § 1, V, 5°, van die wet zijn. In ieder geval brengt de toepassing van de Europese richtlijn de federale bevoegdheden inzake landbouwbeleid zoals toegelicht in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 niet in het gedrang.

Memorie van antwoord van het Vlaamse Gewest

A.4. Krachtens de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt de rechtsgrond van een handeling bepaald door het doel en de inhoud ervan. De vermelding in de aanhef van de richtlijn 90/667/EEG is niet doorslaggevend voor de rechtsgrond van die richtlijn. Het gaat onmiskenbaar om een afvalstoffenrichtlijn, meer bepaald betreffende het dierlijk afval, zelfs al zijn er ook gezondheidsvoorschriften in te vinden en zelfs al is er een band met het landbouwbeleid. Het gewest is dus exclusief bevoegd voor de toepassing van de richtlijn.

Volgens het Hof van Justitie is het criterium van mogelijk economisch hergebruik niet dienend om uit te maken of een stof al dan niet een afvalstof is. Volgens de Belgische Staat werd het criterium ook niet gehanteerd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dit is ook niet het geval in het decreet van 2 juli 1981, waar amendementen die geïnspireerd waren op dat criterium, werden ingetrokken.

Volgens het afvalstoffendecreet is een afvalstof « elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen ». Gezien de doelstellingen van het decreet betreft het hier enkel stoffen die bij hun verwijdering aanleiding kunnen geven tot schadelijke invloeden op het leefmilieu of op de gezondheid van de mens. Afhankelijk van de aard van de stof waarvan een producent zich wenst te ontdoen, zal die stof een behandeling moeten ondergaan die de schadelijke gevolgen voor mens en milieu moet opheffen of verminderen. Door bepaalde behandelingsvormen zal het mogelijk zijn de stoffen, of elementen ervan, als grondstof of product voor hergebruik of recyclage terug te winnen.

« Afvalstoffen » onderscheiden zich dan ook van andere stoffen juist doordat zij vooraf een behandeling dienen te ondergaan en dus niet rechtstreeks als grondstof of product kunnen worden gebruikt of verhandeld.

De bevoegdheid van het gewest inzake afvalstoffen impliceert dan ook het uitvaardigen van normen betreffende de behandeling of verwerking ervan, hetzij met het oog op de definitieve verwijdering, hetzij met het oog op de reïntegratie in het productieproces. Die interpretatie is volledig in overeenstemming met de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en met de richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 waarnaar het Arbitragehof in zijn arrest nr. 1/89 verwijst.

In dat arrest wordt tevens bevestigd dat dierenkrengen en slachtafval afvalstoffen zijn, waarvan de verwerking door de gewesten kan worden geregeld.

De richtlijn 90/667/EEG maakt een onderscheid tussen hoogrisicomateriaal en laagrisicomateriaal, en dit wegens het veronderstelde ernstige gevaar voor de gezondheid van mens of dier. Dat onderscheid is evenwel irrelevant ten aanzien van de interne Belgische bevoegdheidsverdeling. Zowel hoog- als laagrisicomateriaal worden in de richtlijn als afval gedefinieerd en vallen dus onder de bevoegdheid van het gewest.

Met betrekking tot de behandelingswijzen die in de richtlijn worden opgelegd voor de verwijdering en de verwerking van dierlijk afval, wordt geen afbreuk gedaan aan de federale bevoegdheid inzake productnormen : die bevoegdheid valt te situeren na de bevoegdheid van de gewesten betreffende de behandeling of verwerking van afvalstoffen vooraleer die opnieuw in het productieproces worden gebracht. Slechts de voorbehandeling of -verwerking van afvalstoffen is vergunningsplichtig op grond van het afvalstoffendecreet.

Het verwerkingsmateriaal waarvan melding wordt gemaakt in de diergezondheidswet moet dan ook worden beschouwd als afval (en behoort dus tot de bevoegdheid van de gewesten) tot na het stadium van voorbehandeling of -verwerking van de afvalstof. De verwerking van dat verwerkingsmateriaal als product of grondstof valt wel opnieuw onder de federale bevoegdheid.

Memorie van antwoord van de Belgische Staat

A.5. Uit de tekst van artikel 6, § 1, II, 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat het afvalstoffenbeleid als onderdeel van het leefmilieubeleid aan de gewesten is toegewezen. De afvalstoffen behoren derhalve niet exclusief en integraal tot de bevoegdheid van de gewesten. Geen enkele bepaling uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft de gewesten de bevoegdheid gegeven inzake bestrijding van dierenziekten. Het landbouwbeleid behoort immers niet tot de gewestbevoegdheden, maar tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

De richtlijn 90/667/EEG is een richtlijn betreffende het landbouwbeleid, zoals blijkt uit de verwijzing naar artikel 43 van het E.G.-Verdrag als rechtsgrond en uit de titel en de aanhef ervan. Het gaat in wezen om een richtlijn van veterinaire aard.

Het laagrisicomateriaal wordt uitdrukkelijk als «grondstof» gekwalificeerd en als vallende onder de «specifieke veterinaire voorschriften» van hoofdstuk 10 van bijlage I van de richtlijn 92/118/EEG.

In zijn advies van 17 maart 1993 heeft de Raad van State gesteld dat het laagrisicomateriaal bedoeld in richtlijn 90/667/EEG tot de federale bevoegdheid behoort.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 werd beklemtoond dat de residuaire bevoegdheid inzake landbouw federaal blijft en dat de federale overheid in ieder geval bevoegd blijft voor «het markt- en prijsbeleid, de reglementering, het beheer en de controle van dieren, van planten, van de landbouwgrondstoffen en van landbouw- en voedingsproducten evenals het sanitair beleid betreffende planten en dieren en betreffende dierlijke en plantaardige producten».

Het belang van de aangelegenheid voor het landbouwbeleid kan moeilijk worden overschat indien men weet dat de bestrijding van dierenziekten zeer drastische maatregelen inhoudt en belangrijke financiële inspanningen van de overheid en van de betrokken sectoren vergt. De problematiek van de dollekoeienziekte toont aan dat het van het grootste belang is de gezondheid van de veestapel te vrijwaren.

De definitie van het begrip «afvalstoffen» in de Europese richtlijnen met betrekking tot het afvalstoffenbeleid omvat geenszins de in de richtlijn 90/667 bedoelde producten. Oorspronkelijk waren er twee basisrichtlijnen die hun rechtsgrond niet vonden in artikel 43 van het E.G.-Verdrag, namelijk de richtlijnen 75/442/EEG en 78/319/EEG, op 27 juni 1995 vervangen door de richtlijn 91/689/EEG.

De richtlijn 75/442/EEG sluit onder meer van haar toepassingsgebied uit, kadavers en andere natuurlijke en niet gevaarlijke stoffen die in de landbouw worden gebruikt. Als kadavers, die een hoogrisicomateriaal bij uitstek zijn, al niet als afvalstof worden beschouwd, kan zulks moeilijk het geval zijn voor het gewone slachtafval. De andersluidende stelling zou economische distorsies creëren.

De richtlijn 78/319/EEG, op 27 juni 1995 vervangen door de richtlijn 91/689/EEG, zal vanaf die datum de richtlijn 75/442/EEG aanvullen wat gevaarlijke afvalstoffen betreft. Er zal een lijst van gevaarlijke afvalstoffen worden opgemaakt. Het enige criterium op grond waarvan dierlijk afval op die lijst zou kunnen worden geplaatst is H9 «Infectueus», maar de uitsluiting van kadavers en dergelijke uit het toepassingsgebied, neergelegd in richtlijn 75/442/EEG, blijft behouden.

De richtlijn 90/667/EEG staat volkomen los van de richtlijnen 75/442/EEG en 78/319/EEG of 91/689/EEG, die kringen en dierlijke producten uitsluiten. De richtlijn 90/667/EEG houdt een harmonisatie van de veterinaire wetgevingen van de verschillende Lid-Staten in en sluit vrij goed aan bij de Belgische veterinaire wetgeving. Zij is aangenomen op voorstel van het directoraat-generaal VI, dat de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft.

Bij de kwalificatie van normen van een koninklijk besluit dat een richtlijn omzet, moet rekening worden gehouden met de voorrang van het Europese recht.

Het afvalstoffendecreet kan noch de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch de kwalificatie van een E.E.G.-richtlijn wijzigen.

Memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.6. Het beginsel van de voorrang van het Europese recht is niet relevant in het kader van de internrechtelijke bevoegdheidsverdeling. De vraag naar de verdragsrechtelijke grondslag van de richtlijn 90/667/EEG is evenmin relevant. De enige vraag die moet worden gesteld is of de in het geding zijnde bepalingen wel degelijk betrekking hebben op het afvalstoffenbeleid.

De artikelen 25 tot 31 van het afvalstoffendecreet beogen enkel de afvalstoffen bedoeld in artikel 2 van dat decreet. Wat geen afvalstof is in de zin van die laatste bepaling, is ook geen dierlijk afval in de zin van de artikelen 25 tot 31. Of de Vlaamse Regering bij de uitvoering van het decreet binnen de grenzen van haar bevoegdheid is gebleven, is geen zaak van het Arbitragehof.

De Belgische Staat lijkt te beweren dat sommige soorten van dierlijke residu's, die als « laagrisicomateriaal » worden aangezien, geen afvalstoffen zijn in de zin van artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De Belgische Staat beroept zich hierbij, enerzijds, op het arrest nr. 1/89 van het Hof, waarin van het begrip « afvalstoffen » een enge definitie wordt aangehouden die residu's, die voor economisch hergebruik in aanmerking komen, uitsluit. Dat arrest is evenwel gewezen vóór de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen die in het begrip « afvalstoffen » de residu's van producten die geschikt zijn voor economische toepassing insluit.

Nu is het noodzakelijk en, vanuit een logisch en praktisch standpunt, verkieslijk het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht op de interpretatie van het Belgische recht toe te passen. Het begrip « afvalstof » moet een eenvormige definitie verkrijgen die voortvloeit uit het gemeenschapsrecht en uit de Europese rechtspraak. Het Arbitragehof heeft reeds in die zin geoordeeld. Ook tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 werd dat beginsel naar voren gebracht. De Eerste Minister verklaarde toen dat de bevoegdheidsverdeling in België rekening moet houden met de rechtspraak van het Hof van Justitie en dat een stof die in aanmerking komt voor economisch hergebruik, op een bepaald ogenblik en voor een deelnemer aan het economische proces als afvalstof kan worden beschouwd; het beheer van zulke stoffen valt vanaf dat ogenblik onder de bevoegdheid van de gewesten.

De federale wetgeving inzake volksgezondheid kan niet geldig in aanmerking worden genomen op het vlak van het beheer van dierlijk afval. Wat de dierlijke producten betreft, zou zij hoogstens een rol kunnen spelen in de kwalificatie ervan als afvalstoffen, door de verplichting zich ervan te ontdoen die zij zou inhouden.

De interpretatie van het begrip « afvalstoffen » door de Belgische Staat brengt het beleid van de gewesten, in het kader van het opstellen van hun afvalstoffenplannen, in het geding: die plannen moeten de richtlijn 91/156/EEG naleven.

Die interpretatie verhindert immers rekening te houden met die goederen in het kader van de recyclage en de valorisatie. Nu hebben de gewesten die bevoegdheid op een autonome manier uitgeoefend. De federale Staat heeft zich steeds ervan onthouden.

Voor zover nodig, stelt de Waalse Regering het Arbitragehof voor aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de volgende prejudiciële vraag te stellen :

« Dient het begrip 'afvalstoffen' dat is beoogd in artikel 1 van de richtlijn 91/156/EEG van de Raad betreffende de afvalstoffen in die zin te worden opgevat dat het een Lid-Staat zou toestaan het te beschouwen vanuit het oogpunt van het risico dat een afvalstof voor de volksgezondheid inhoudt ? »

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag stelt aan de orde of afdeling 5 van hoofdstuk IV van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, vervangen bij decreet van 20 april 1994, in overeenstemming is met artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vervangen bij artikel 2, § 2, van de bijzondere wet van 16 juli 1993.

B.1.2. De nieuwe afdeling 5 van hoofdstuk IV van het decreet van 2 juli 1981 bevat regels betreffende de verwijdering, de ophaling en de verwerking van dierlijk afval. Die regels beogen onder meer, rechtstreeks of via een machtiging aan de Vlaamse Regering, de omzetting in het interne recht van de richtlijn 90/667/EEG van 27 november 1990 van de Raad van de Europese Gemeenschappen « tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afval, voor het in de handel brengen van dierlijke afval en ter voorkoming van de aanwezigheid van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong (vissen daaronder begrepen) en tot wijziging van richtlijn 90/425/EEG », gewijzigd bij richtlijn 92/118/EEG van 17 december 1992.

B.1.3. De bepalingen van voornoemde afdeling 5 luiden :

« Art. 25. Het is verboden zich van dierlijk afval te ontdoen anders dan overeenkomstig de regels vastgesteld door de Vlaamse regering ter uitvoering van de desbetreffende bepalingen van Europees recht.

Art. 26. § 1. In afwijking van het bepaalde in artikel 17, § 2, zijn de voortbrengers van dierlijk afval ertoe gehouden om het door de Vlaamse regering als hoogrisicomateriaal aangewezen dierlijk afval alleen te melden aan een voor de ophaling hiervan erkende inrichting.

§ 2. Behoudens in de gevallen uitdrukkelijk door de Vlaamse regering uitgezonderd, is alleen de verwijdering van het in § 1 bedoelde dierlijk afval door afgifte aan een erkende inrichting toegestaan.

Art. 27. § 1. Het door de Vlaamse regering als hoogrisicomateriaal aangewezen dierlijk afval wordt opgehaald en verwerkt door de door de Vlaamse regering hiertoe erkende inrichtingen.

§ 2. In de door de Vlaamse regering bepaalde gevallen kunnen de toezichthoudende ambtenaren zo nodig besluiten dat dit afval moet worden verwijderd door verbranding of begraving.

§ 3. De erkende inrichtingen melden jaarlijks de ophalingen die zij ter uitvoering van deze

bepaling hebben verricht aan de OVAM.

Art. 28. § 1. De Vlaamse regering wijst de categorieën van voortbrengers van dierlijk afval als bedoeld in artikel 26 aan, die gehouden zijn met een in artikel 27, § 1, bedoelde erkende inrichting een overeenkomst te sluiten voor de ophaling van dit afval.

§ 2. Wanneer niet voldaan is aan het bepaalde in § 1 wordt dit afval door de erkende inrichting opgehaald tegen vergoeding per prestatie. In de erkenning bepaalt de bevoegde overheid de maximum tarieven die in zodanig geval mogen worden toegepast.

§ 3. De ophaling van dierlijk afval als bedoeld in artikel 26 bij andere personen dan bedoeld in § 1 geschiedt kosteloos. De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden waaronder de erkende inrichtingen voor deze prestaties worden vergoed lastens het Vlaamse Gewest.

Art. 29. In het Vlaamse Gewest worden de in artikel 42, § 3, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, bedoelde dieren, afgehaald door een erkende inrichting als bedoeld in artikel 27, § 1.

Art. 30. In het Vlaamse Gewest zijn op het vlees dat voor consumptie door de mens ongeschikt werd bevonden of verklaard overeenkomstig de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, de voorschriften van toepassing vastgesteld in uitvoering van deze afdeling.

Art. 31. In het Vlaamse Gewest zijn op de dieren en gedeelten van dieren, die bij de keuring voor consumptie door de mens ongeschikt worden bevonden of verklaard overeenkomstig de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild, de voorschriften van toepassing vastgesteld in uitvoering van deze afdeling, voor zover het afvalstoffen betreft, als bedoeld in artikel 2, 1^o, van dit decreet. »

B.2.1. Luidens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor het afvalstoffenbeleid.

Zoals het Hof opmerkte in zijn arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat het begrip « afvalstoffen » - in overeenstemming met de definitie vervat in de richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen - verwijst naar elke stof waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Noch uit artikel 6, § 1, II, tweede lid, van die wet, in welke bepaling de uitzonderingen op de gewestbevoegdheid inzake leefmilieu worden omschreven, noch uit enige andere bepaling van die wet of van een andere ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet vastgestelde regel kan worden afgeleid dat dierlijk afval uitgesloten zou zijn.

B.2.2. Dat het afvalstoffenbeleid op bepaalde punten een rechtstreekse of onrechtstreekse weerslag kan hebben op de landbouwuitbating of op het landbouwbeleid, volstaat niet om te besluiten dat de gewesten hun bevoegdheid zouden verliezen. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet weliswaar overleg worden gepleegd tussen de betrokken regeringen en de federale overheid over de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid, doch die bepaling laat, rekening houdend met dat voorbehoud, de beslissingsbevoegdheid omtrent de te nemen maatregelen bij het gewest, dat de ter zake bevoegde overheid is.

B.2.3. De verwijzing, in de aanhef van de uit te voeren richtlijn, naar artikel 43 van het E.G.-Verdrag is, in strijd met wat in de memorie van de Belgische Staat wordt betoogd, op zich zonder weerslag op de krachtens artikel 39 van de Grondwet vastgestelde verdeling van bevoegdheden tussen de Staat en de gewesten.

B.3. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur werd door de Eerste Minister de volgende toelichting bij de bespreking van de gewestbevoegdheid inzake afvalstoffenbeleid gegeven :

« De bevoegdheidsverdeling in België moet rekening houden met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Afvalbeheer slaat zowel op verwijdering als op recycling van afval. Het is perfect mogelijk dat een stof, die in aanmerking komt voor economisch hergebruik, op een bepaald ogenblik en voor een deelnemer aan het economische proces, als afval wordt beschouwd. Van dat ogenblik af, valt het beheer van die stoffen onder de bevoegdheid van de gewesten. Zo moet een installatie, die dient om stoffen voor hergebruik te verwerken, onder de gewestelijke wetgeving ressorteren » (*Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, p. 33).

B.4.1. Rekening houdende met de definitie vervat in de E.E.G.-richtlijnen, met de toelichting die in de loop van de zo-even vermelde parlementaire bespreking werd verstrekt en met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (H.v.J., 28 maart 1990, Vesso en Zanetti, *Jur. H.v.J.*, p. 1461; H.v.J., 28 maart 1990, Zanetti, *Jur. H.v.J.*, p. 1509), moet als afvalstof worden beschouwd elke stof die beantwoordt aan de in B.2.1 in herinnering gebrachte definitie, ongeacht of ze al dan niet, als dusdanig of na verwerking, voor hergebruik geschikt is.

Het volstaat dus dat de houder van dierlijk afval zich ervan ontdoet, moet ontdoen of wil ontdoen opdat dit moet worden beschouwd als een afvalstof in de zin van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De gewesten zijn bevoegd om, wat het leefmilieu betreft, regels te stellen betreffende de ophaling, de verwijdering en de verwerking van dat afval, zonder daarbij degene die de gezondheids politie en de diergeneeskundige politie betreffen, in het gedrang te mogen brengen.

B.4.2. Stoffen behouden hun aard van afvalstof en blijven derhalve aan de reglementering van de afvalstoffen onderworpen tot op het ogenblik dat zij bij de derden die ze hergebruiken, worden afgeleverd, in het geval waarin het gaat om afvalstoffen die zonder enige voorbehandeling opnieuw kunnen worden hergebruikt, of, tot op het ogenblik dat zij zijn omgevormd, in het geval waarin het gaat om afvalstoffen die slechts na voorbehandeling kunnen worden hergebruikt.

B.5. Uit wat voorafgaat volgt dat de decreetgever de Vlaamse Regering vermocht te machtigen regels vast te stellen betreffende de ophaling, de verwijdering en de verwerking van dierlijk afval, inbegrepen de regels nodig ter uitvoering van de richtlijn 90/667/EEG van 27 november 1990; de decreetgever vermocht hierbij een onderscheid te maken tussen als hoogrisicomateriaal en als laagrisicomateriaal aan te wijzen dierlijk afval; de decreetgever is tevens bevoegd om die regels van toepassing te verklaren op bepaalde categorieën van dierlijk afval die hij aanwijst.

De bepalingen van afdeling 5 van hoofdstuk IV van het decreet van 2 juli 1981 houden derhalve geen schending in van de regels tot het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

B.6. Het Hof is niet bevoegd om uitspraak te doen over de vraag of de Vlaamse Regering, bij de uitoefening van de haar door de bepalingen van afdeling 5, hoofdstuk IV, van het decreet van 2 juli 1981 verleende machtiging, de regels tot het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten heeft nageleefd. Die vraag valt onder de uitsluitende bevoegdheid van de rechtscolleges die met de toetsing van de administratieve rechtshandelingen zijn belast.

Om die redenen,

het Hof,

zegt voor recht :

Afdeling 5 van hoofdstuk IV van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, vervangen bij decreet van 20 april 1994, schendt niet de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 april 1997.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève