

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnismn. 952 und 953
Urteil Nr. 19/97 vom 15. April 1997

URTEIL

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf das Dekret der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Verhütung von Abfällen und über die Abfallwirtschaft, insbesondere Kapitel IV Abschnitt 5, gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets und H. Coremans, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage*

In seinem Urteil Nr. 59.492 vom 3. Mai 1996, dessen Ausfertigung am 10. Mai 1996 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, zur Berichtigung des Urteils Nr. 59.059 vom 15. April 1996, dessen Ausfertigung am 26. April 1996 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, in Sachen des Belgischen Staates gegen die Flämische Region hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt das Dekret vom 2. Juli 1981 über die Verhütung von Abfällen und über die Abfallwirtschaft, insbesondere Kapitel IV Abschnitt 5, zu dessen Durchführung die Flämische Regierung durch Erlaß vom 24. Mai 1995 bezüglich der Beseitigung und Verarbeitung tierischer Abfälle aufgrund der Zuständigkeit der Region im Bereich der Abfallpolitik die Richtlinie 90/667/EWG in der Flämischen Region umsetzt, gegen Artikel 6 § 1 II 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen? »

Die Verweisungsentscheidung vom 15. April 1996 wurde unter der Nummer 952, diejenige vom 3. Mai 1996 unter der Nummer 953 ins Geschäftsverzeichnis eingetragen.

II. *Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren*

Die Flämische Regierung hat am 24. Mai 1995 einen Erlaß bezüglich der Beseitigung und Verarbeitung tierischer Abfälle verabschiedet, der im *Belgischen Staatsblatt* vom 9. August 1995 veröffentlicht wurde. Dieser Erlaß bezweckt, was die Flämische Region angeht, die Umsetzung der Richtlinie 90/667/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27. November 1990 zum Erlaß veterinärrechtlicher Vorschriften für die Beseitigung, Verarbeitung und Vermarktung tierischer Abfälle und zum Schutz von Futtermitteln tierischen Ursprungs, auch aus Fisch, gegen Krankheitserreger sowie zur Änderung der Richtlinie 90/425/EWG, geändert durch die Richtlinie 92/118/EWG vom 17. Dezember 1992.

Gegen diesen Erlaß wurden beim Staatsrat am 8. Oktober 1995 eine Nichtigkeitsklage und ein Aussetzungsantrag eingereicht. Mittels Urteils vom 15. April 1996 stellte der Staatsrat fest, daß die Begründetheit des Aussetzungsantrags in einem direkten Zusammenhang mit der Frage nach den jeweiligen Kompetenzen des Staates und der Flämischen Region stand, so daß der Staatsrat sogar im Rahmen des Aussetzungsverfahrens dem Hof die aufgeworfene präjudizielle Frage stellen mußte.

Mittels Urteils vom 3. Mai 1996 stellte der Staatsrat fest, daß sich im Urteil vom 15. April 1996 in bezug auf die Norm, die Gegenstand der präjudiziellen Frage war, ein Irrtum eingeschlichen hatte, und er formulierte die Frage neu.

III. Verfahren vor dem Hof

a. Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 952

Durch Anordnung vom 26. April 1996 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Am 2. Mai 1996 haben die referierenden Richter H. Coremans und L. François gemäß Artikel 71 Absatz 1 des organisierenden Gesetzes den Vorsitzenden davon in Kenntnis gesetzt, daß sie dazu veranlaßt werden könnten, dem in beschränkter Kammer tagenden Hof vorzuschlagen, ein Urteil zu verkünden, in dem festgestellt wird, daß der Hof offensichtlich nicht zuständig ist, über die vom Staatsrat in dessen Urteil Nr. 59.059 vom 15. April 1996 gestellte präjudizielle Frage zu befinden.

Gemäß Artikel 71 Absatz 2 des organisierenden Gesetzes wurden die Schlußfolgerungen der referierenden Richter den Parteien im Grundstreit mit am 6. Mai 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Durch Anordnung vom 14. Mai 1996 hat der Hof festgestellt, daß dem Vorschlag, ein Urteil zu verkünden, in dem festgestellt wird, daß die präjudizielle Frage offensichtlich nicht zum Zuständigkeitsbereich des Hofes gehört, nicht beigeplant werden kann.

b. Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 953

Durch Anordnung vom 10. Mai 1996 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

c. Verbundene Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummern 952 und 953

Durch Anordnung vom 14. Mai 1996 hat der vollzählig tagende Hof die Rechtssachen verbunden.

Die Verweisungsentscheidungen wurden gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes mit am 3. Juni 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert; die Verbindungsanordnung wurde mit denselben Briefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 6. Juni 1996.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- der Flämischen Region, mit am 16. Juli 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- dem Belgischen Staat, mit am 17. Juli 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- der Wallonischen Regierung, rue Mazy 25-27, 5000 Namur, mit am 19. Juli 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 23. August 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der Flämischen Region, mit am 18. September 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- dem Belgischen Staat, mit am 23. September 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- der Wallonischen Regierung, mit am 25. September 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnung vom 25. September 1996 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 26. April 1997 verlängert.

Durch Anordnung vom 29. Januar 1997 hat der amtierende Vorsitzende die Besetzung um den Richter G. De Baets ergänzt.

Durch Anordnung vom selben Tag hat der Hof die Rechtssachen für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 19. Februar 1997 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 30. Januar 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 19. Februar 1997

- erschienen
- . RA A. Vastersavendts, in Brüssel zugelassen, für den Belgischen Staat,
- . RA H. Lange, in Antwerpen zugelassen, für die Flämische Region,
- . RA M. Delnoy und RA V. Thiry, in Lüttich zugelassen, für die Wallonische Regierung,
- haben die referierenden Richter H. Coremans und L. François Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

Schriftsatz der Flämischen Region

A.1. Die Dekretsbestimmungen, auf die sich die präjudizielle Frage beziehe, hätten die Umsetzung der europäischen Richtlinie 90/667/EWG vom 27. November 1990 zum Erlaß veterinärrechtlicher Vorschriften für die Beseitigung, Verarbeitung und Vermarktung tierischer Abfälle und zum Schutz von Futtermitteln tierischen Ursprungs, auch aus Fisch, gegen Krankheitserreger sowie zur Änderung der Richtlinie 90/425/EWG zum Ziele.

Die Richtlinie 90/667/EWG beziehe sich nicht auf die Agrarpolitik, sondern auf die Abfallpolitik, für die die Flämische Region zuständig sei. Dies gehe an erster Stelle aus dem Titel der Richtlinie hervor. Die Tatsache, daß in der Präambel beiläufig auf Artikel 43 des EG-Vertrags hingewiesen werde, ändere nichts daran, weil es in der Richtlinie um tierischen Abfall gehe. Angesichts der Art und der endgültigen Bestimmung des Abfalls beziehe sich die Richtlinie nicht auf die Agrarpolitik. Weil die Abfallpolitik den Regionen übertragen worden sei, verletzte

der in der präjudiziellen Frage erwähnte Teil des Dekrets vom 2. Juli 1981 nicht Artikel 6 § II 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

Aus dem Urteil Nr. 1/89 vom 31. Januar 1989 gehe hervor, daß Tierkadaver und Schlachtabfälle Abfälle seien, deren Beseitigungsreglementierung unter die regionale Zuständigkeit falle. Unter Abfälle verstehe man nämlich jede Substanz oder jeden Gegenstand, deren sich der Besitzer freiwillig entledige bzw. kraft der Gesetze und Verordnungen entledigen müsse.

Das Tiergesundheitsgesetz vom 24. März 1987 unterscheide zwischen « Vernichtungsmaterial » und « Verwertungsmaterial ». « Vernichtungsmaterial » umfasse Tierkadaver und tierische Produkte, die für menschlichen Verzehr ungeeignet seien oder für ungeeignet erklärt worden seien durch Beschluß der Behörden, während « Verwertungsmaterial » andere tierische Produkte als das für menschlichen Verzehr nicht bestimmte Vernichtungsmaterial umfasse. Im Urteil Nr. 1/89 habe der Hof geurteilt, daß Verwertungsmaterial kein Abfall sei.

Die Flämische Region sei jedoch der Ansicht, daß die Richtlinie vom 27. November 1990, ohne völlig vom Unterschied zwischen Vernichtungsmaterial und Verwertungsmaterial abzuweichen, diese beiden Begriffe auf den gemeinsamen Nenner « tierische Abfälle » gebracht habe, was definiert werde als « nicht für direkten menschlichen Verzehr bestimmte geschlachtete Tiere oder toter Fisch, ganz oder teilweise, oder Produkte tierischen Ursprungs, mit Ausnahme von tierischen Ausscheidungen, Küchenabfällen und Essensresten ».

Die Richtlinie unterscheide hierbei wohl zwischen gefährlichen bzw. wenig gefährlichen Stoffen, aber sowohl das eine als auch das andere unterliege dem Begriff « tierischer Abfall », so daß auch Verwertungsmaterial im Sinne des Tiergesundheitsgesetzes seit Inkrafttreten der Richtlinie 90/667/EWG als tierischer Abfall angesehen werden müsse.

Kraft dieser Richtlinie müßten Tiere, die zu Produkten verarbeitet würden oder werden würden, die nicht für den direkten menschlichen Verzehr bestimmt seien, als Abfall angesehen werden.

In Kapitel IV Abschnitt 5 des Dekrets vom 2. Juli 1981, geändert durch das Dekret vom 20. April 1994, werde denn auch zu Recht nicht mehr zwischen Vernichtungs- und Verwertungsmaterial, sondern nur noch zwischen gefährlichen bzw. wenig gefährlichen Stoffen unterschieden. Dieser Teil des Dekrets verletze somit auch nicht die zuständigkeitsbestimmenden Regeln.

Schriftsatz des Belgischen Staates

A.2. Die Richtlinie 90/667/EWG sei deutlich eine agrarpolitische Richtlinie und keine abfallpolitische. Ihre Rechtsgrundlage liege laut der Präambel in Artikel 43 des EG-Vertrags, der zu den die gemeinsame Agrarpolitik betreffenden Bestimmungen gehöre. Auch die Erwägungen dieser Präambel ließen deutlich werden, daß es sich um eine agrarpolitische Richtlinie handle. Aus der Praxis werde übrigens ersichtlich, daß tierische Produkte mit der Agrarpolitik zu tun hätten.

Die Umsetzung der genannten Richtlinie müsse deshalb zur Durchführung des Tiergesundheitsgesetzes erfolgen und nicht zur Durchführung des Abfalldekrets.

Es werde nicht bestritten, daß die Abfallwirtschaft unter die Zuständigkeit der Regionen falle. Die Frage sei jedoch, ob alle gefährlichen Stoffe als « Abfälle » angesehen werden müßten. Es hänge viel von den dabei angewandten Kriterien ab. Das von Gerichtshof angewandte Kriterium der wirtschaftlichen Wiederverwendbarkeit sei nicht das vom belgischen Gesetzgeber bei der Erörterung des Sondergesetzes vom 8. August 1980 angewandte Kriterium. Kriterium sei hier das Risiko gewesen, das das Vorhandensein eines bestimmten Stoffes für die Volksgesundheit darstelle. Ausschlaggebend sei nicht der wirtschaftliche, sondern der gesundheitliche Aspekt.

Die anlässlich der Aussprachen zum Sondergesetz vom 16. Juli 1993 abgegebenen Erklärungen könnten die Qualifikation, die durch die EWG einer Richtlinie gegeben worden sei, nicht ändern.

Außerdem würden weder die gefährlichen, noch die wenig gefährlichen Stoffe ihrer möglichen wirtschaftlichen Bestimmung entzogen; so könnten wenig gefährliche Stoffe in Produkten verwendet werden, die für den menschlichen Verzehr bestimmt seien, während gefährliche Stoffe als Grundstoff für Tierfutter und Düngemittel verwendet werden könnten; so sei deutlich, daß das Kriterium « wiederverwendbar » oder « nicht

wiederverwendbar » nicht nutzbringend angewandt werden könne.

Schriftsatz der Wallonischen Regierung

A.3.1. Um die Tragweite des Begriffs « tierischer Abfall » in den Artikeln 25 bis 31 des Abfalldekrets vom 2. Juli 1981 festzulegen, müsse auf die Definition des Begriffs « Abfall » hingewiesen werden, die in Artikel 2 1° dieses Dekrets aufgenommen worden sei. Abfall sei dieser Bestimmung zufolge « jeder Stoff oder Gegenstand, dessen sich der Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muß ». Weil tierischer Abfall ebenso auch Abfall sei, müßten die auf den tierischen Abfall sich beziehenden Artikel im Zusammenhang mit dieser Definition gelesen werden.

Diese Definition stimme überein mit dem Inhalt, der dem Begriff « Abfälle » in Artikel 6 § 1 II 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 gegeben worden sei. Der Hof habe in seinem Urteil Nr. 1/89 vom 31. Januar 1989 daran erinnert, daß den Vorarbeiten zum Sondergesetz zufolge alle Substanzen oder Gegenstände, deren sich der Besitzer freiwillig entledige bzw. kraft der Gesetze und Verordnungen entledigen müsse, als Abfälle angesehen werden müßten. In demselben Urteil habe der Hof geurteilt, daß Tierkadaver und Schlachtabfälle normalerweise als Abfälle angesehen werden könnten. Insoweit die beanstandeten Bestimmungen des Dekrets vom 2. Juli 1981 eine ähnliche Zielsetzung hätten wie die Bestimmungen des Tiergesundheitsgesetzes, die mittels Urteils Nr. 1/89 für nichtig erklärt worden seien, sehe man nicht ein, aus welchem Grunde sie Gegenstand der Kritik auf dem Gebiet der Zuständigkeitsverteilung sein könnten.

Die Tatsache, daß in den Artikeln 29 und 30 des Dekrets vom 2. Juli 1981 der Begriff Abfall nicht direkt erwähnt werde, heiße nicht, daß es sich hier nicht um Abfall handle, da die Stoffe und Gegenstände, auf die diese Artikel sich beziehen, Objekte seien, deren sich der Besitzer entledigen müsse.

Die Tatsache, daß durch die Verwertung von Schlachtnebenerzeugnissen die teilweise Wiederverwendung der vernichteten Tiere zu einem anderen Zweck möglich werde, bedeute nicht, daß es nicht um Abfälle im Sinne von Artikel 6 § 1 II 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 gehe. Während der Vorarbeiten zum Sondergesetz vom 16. Juli 1993 sei man nämlich davon ausgegangen, daß ein Stoff, der für die wirtschaftliche Wiederverwendung in Betracht komme, zu einem bestimmten Zeitpunkt und hinsichtlich eines bestimmten Wirtschaftsteilnehmers als Abfall betrachtet werden könne.

Artikel 31 des Dekrets vom 2. Juli 1981 schließlich verweise ausdrücklich auf die Definition des Begriffs « Abfall » in diesem Dekret.

A.3.2. Die beanstandeten Bestimmungen hätten die Abfallwirtschaft und -beseitigung im Auge, wofür die Region zuständig sei aufgrund von Artikel 6 § 1 II 2° des Sondergesetzes, der die Zuständigkeit für die Abfallpolitik den Regionen zuspreche. Die Zuständigkeit beziehe sich auf die gesamte Abfallpolitik, mit Ausnahme der radioaktiven Abfälle. Die regionale Zuständigkeit sei übrigens noch bei der Staatsreform von 1993 ausgedehnt worden.

A.3.3. Die Artikel 25 bis 28 des Dekrets vom 2. Juli 1981 würden der Flämischen Regierung eine große Beurteilungsbefugnis verleihen, um die Bedingungen festzulegen, unter denen man sich des tierischen Abfalls entledigen könne. An sich stehe die der Regierung verliehene Ermächtigung nicht im Widerspruch zu Artikel 6 § 1 II 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980. Die Art und Weise, in der diese Ermächtigung angewandt werde, entziehe sich der Kontrolle durch den Hof.

Artikel 25 des Dekrets vom 2. Juli 1981 erwähne die « Durchführung diesbezüglicher Bestimmungen europäischen Rechts » und verweise somit implizit auf die Richtlinie 90/667/EWG. Die Tatsache, daß diese Richtlinie im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik angenommen worden sei und daß sie sich auf die Auswirkung der Beseitigung tierischer Abfälle auf die Landwirtschaft beziehe, habe noch nicht zur Folge, daß der Begriff « tierischer Abfall » vom Begriff « Abfall » im Sinne von Artikel 6 § 1 II 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ausgeschlossen sei.

Selbst wenn der Hinweis auf die europäischen Bestimmungen nicht impliziere, daß man von der Definition des Begriffs « Abfall » von Artikel 2 1° des Dekrets vom 2. Juli 1981 habe abweichen wollen, müsse doch festgestellt werden, daß die Definition, die in der Richtlinie 90/667/EWG von dem Begriff tierischer Abfall gegeben werde, nicht unvereinbar sei mit Artikel 2 1° des Dekrets vom 2. Juli 1981 oder Artikel 6 § 1 II 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980. Es gehe nämlich um Gegenstände, die ihrer normalen wirtschaftlichen

Bestimmung, dem direkten menschlichen Verzehr, entzogen seien.

Die beanstandeten Bestimmungen übernahmen die früheren Artikel 46bis bis 46octies des Dekrets vom 2. Juli 1981. Damals habe die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats keine einzige zuständigkeitsrechtliche Bemerkung über diese Bestimmungen gemacht.

A.3.4. Seit dem Inkrafttreten des Sondergesetzes vom 16. Juli 1993 seien die Regionen kraft Artikel 6 § 1 V 5° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zuständig für die Anwendung der europäischen Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, die sich u.a. auf die Umwelt bezögen. Selbst wenn die beanstandeten Bestimmungen ihre zuständigkeitsrechtliche Grundlage nicht in Artikel 6 § 1 II 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 finden könnten, wäre diese Grundlage notwendigerweise Artikel 6 § 1 V 5° dieses Gesetzes. In jedem Fall beeinträchtigte die Anwendung der europäischen Richtlinie nicht die föderalen Zuständigkeiten hinsichtlich der Agrarpolitik, wie sie bei den Vorarbeiten zum Sondergesetz vom 16. Juli 1993 erläutert worden seien.

Erwiderungsschriftsatz der Flämischen Region

A.4. Der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zufolge werde die Rechtsgrundlage einer Handlung durch ihr Ziel und ihren Inhalt bestimmt. Die Erwähnung in der Präambel der Richtlinie 90/667/EWG sei nicht ausschlaggebend für die Rechtsgrundlage dieser Richtlinie. Es gehe unverkennbar um eine Abfallrichtlinie, genauer gesagt um eine den tierischen Abfall betreffende Richtlinie, auch wenn sie Hygienevorschriften enthalte und mit der Agrarpolitik verbunden sei. Die Region sei somit exklusiv für die Anwendung der Richtlinie zuständig.

Dem Gerichtshof zufolge sei das Kriterium möglicher wirtschaftlicher Wiederverwendung für die Feststellung, ob ein Stoff Abfall sei oder nicht, nicht relevant. Dem Belgischen Staat zufolge werde das Kriterium auch nicht im Sondergesetz vom 8. August 1980 angewandt. Dies sei auch nicht der Fall im Dekret vom 2. Juli 1981, in bezug auf das die von diesem Kriterium inspirierten Abänderungsanträge zurückgezogen worden seien.

Dem Abfalldekret zufolge sei Abfall « jeder Stoff oder Gegenstand, dessen sich der Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muß ». Angesichts der Zielsetzungen des Dekrets gehe es hier nur um Stoffe, die bei ihrer Beseitigung der Umwelt oder der menschlichen Gesundheit schaden könnten. Abhängig von der Art des Stoffes, dessen ein Erzeuger sich entledigen wolle, müßte dieser Stoff so behandelt werden, daß die schädlichen Folgen für Mensch und Umwelt aufgehoben oder gemildert würden. Durch bestimmte Behandlungsarten werde die Rückgewinnung der Stoffe oder ihrer Bestandteile als Grundstoff oder Produkt für Wiederverwendung oder Recycling möglich.

« Abfälle » würden sich denn auch gerade dadurch von anderen Stoffen unterscheiden, daß sie erst einer Behandlung unterzogen werden müßten und somit nicht direkt als Grundstoff oder Produkt gebraucht oder vermarktet werden könnten.

Die Zuständigkeit der Region für Abfälle impliziere denn auch das Erlassen von Normen für ihre Behandlung oder Verarbeitung, entweder mit der Absicht, sie definitiv zu beseitigen, oder sie wieder in den Produktionsprozeß zurückzuführen. Diese Interpretation stimme völlig überein mit dem Sondergesetz vom 8. August 1980 und mit der Richtlinie 75/442/EWG vom 15. Juli 1975, auf die der Schiedshof in seinem Urteil Nr. 1/89 hinweise.

In diesem Urteil werde auch bestätigt, daß Tierkadaver und Schlachtabfall Abfälle seien, deren Verarbeitung durch die Regionen geregelt werden könne.

Die Richtlinie 90/667/EWG unterscheide zwischen gefährlichen und wenig gefährlichen Stoffen wegen der angenommenen ernstesten Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier. Dieser Unterschied sei jedoch irrelevant hinsichtlich der internen belgischen Zuständigkeitsverteilung. Sowohl gefährliche als auch wenig gefährliche Stoffe würden in der Richtlinie als Abfall definiert, weshalb sie unter die regionale Zuständigkeit fallen würden.

Bezüglich der in der Richtlinie auferlegten Verfahrensweisen für die Beseitigung und die Verarbeitung tierischen Abfalls werde die föderale Zuständigkeit hinsichtlich der Produktnormen nicht beeinträchtigt: diese Zuständigkeit sei einzuordnen nach der Zuständigkeit der Regionen hinsichtlich der Behandlung oder Verarbeitung von Abfällen, bevor diese wieder in den Produktionsprozeß gebracht würden. Nur die

Vorbehandlung oder -verarbeitung von Abfällen sei aufgrund des Abfalldekrets genehmigungspflichtig.

Das im Tiergesundheitsgesetz erwähnte Verarbeitungsmaterial müsse denn auch bis nach seiner Vorbehandlung oder -verarbeitung als Abfall betrachtet werden (und falle somit unter die Zuständigkeit der Regionen). Die Umwandlung dieses Verarbeitungsmaterials in Produkte oder Grundstoffe falle aber wieder unter die föderale Zuständigkeit.

Erwiderungsschriftsatz des Belgischen Staates

A.5. Aus dem Wortlaut von Artikel 6 § 1 II 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 gehe hervor, daß die Abfallpolitik als Teil der Umweltpolitik den Regionen übertragen worden sei. Die Abfälle würden deshalb nicht exklusiv und integral unter die Zuständigkeit der Regionen fallen. Keine einzige Bestimmung aus dem Sondergesetz vom 8. August 1980 habe den Regionen die Zuständigkeit hinsichtlich der Bekämpfung der Tierkrankheiten übertragen. Die Agrarpolitik falle nämlich nicht in den regionalen Zuständigkeitsbereich, sondern unter die Restzuständigkeit der föderalen Regierung.

Die Richtlinie 90/667/EWG betreffe die Agrarpolitik, wie aus dem Hinweis auf Artikel 43 des EG-Vertrags als Rechtsgrundlage und aus ihrem Titel und ihrer Präambel hervorgehe. Im wesentlichen handele es sich um eine Richtlinie veterinärmedizinischer Art.

Wenig gefährlicher Stoff werde ausdrücklich als « Grundstoff » und als unter die « spezifischen veterinärrechtlichen Vorschriften » des Kapitels 10 des Anhangs I der Richtlinie 92/118/EWG fallend qualifiziert.

In seinem Gutachten vom 17. März 1993 habe der Staatsrat festgestellt, daß wenig gefährliche Stoffe im Sinne der Richtlinie 90/667/EWG unter die föderale Zuständigkeit fallen würden.

Während der Vorarbeiten zum Sondergesetz vom 16. Juli 1993 sei hervorgehoben worden, daß die Restzuständigkeit bezüglich der Landwirtschaft föderal bleibe und daß die Föderalbehörde in jedem Fall zuständig bleibe für « die Markt- und Preispolitik, die Reglementierung, die Verwaltung und die Kontrolle von Tieren und Pflanzen, landwirtschaftlichen Grundstoffen, von landwirtschaftlichen und Nahrungsprodukten, sowie die Gesundheitspolitik bezüglich der Pflanzen und Tiere und bezüglich tierischer und pflanzlicher Produkte ».

Die Bedeutung der Angelegenheit für die Agrarpolitik könne kaum überschätzt werden, wenn man wisse, daß die Bekämpfung von Tierkrankheiten sehr drastische Maßnahmen beinhalte und bedeutende finanzielle Anstrengungen von der Behörde und den betroffenen Sektoren erfordere. Die Problematik der BSE-Seuche lasse erkennen, wie wichtig es sei, die Gesundheit des Viehbestands zu gewährleisten.

Die Definition des Begriffs «Abfälle» in den auf die Abfallpolitik sich beziehenden europäischen Richtlinien umfasse keinesfalls die Produkte im Sinne der Richtlinie 90/667. Ursprünglich habe es zwei Grundrichtlinien gegeben, die ihre Rechtsgrundlage nicht in Artikel 43 des EG-Vertrags gefunden hätten, nämlich die Richtlinien 75/442/EWG und 78/319/EWG, die am 27. Juni 1995 durch die Richtlinie 91/689/EWG ersetzt worden seien.

Die Richtlinie 75/442/EWG schließe u.a. Kadaver und andere natürliche und nicht gefährliche, in der Landwirtschaft verwendete Stoffe von ihrem Anwendungsgebiet aus. Wenn schon Kadaver, die gefährliche Stoffe schlechthin seien, nicht als Abfall betrachtet würden, dann könne dies kaum der Fall sein für normalen Schlachtabfall. Die anderslautende Behauptung würde zu wirtschaftlichen Verzerrungen führen.

Die am 27. Juni 1995 durch die Richtlinie 91/689/EWG ersetzte Richtlinie 78/319/EWG werde von diesem Datum an die Richtlinie 75/442/EWG *in puncto* gefährliche Abfälle ergänzen. Es werde eine Liste mit gefährlichen Abfällen erstellt. Das einzige Kriterium, aufgrund dessen tierischer Abfall auf diese Liste gesetzt werden könnte, sei H9 «ansteckend», aber der in der Richtlinie 75/442/EWG festgelegte Ausschluß von Kadavern und ähnlichem aus dem Anwendungsgebiet bleibe aufrechterhalten.

Die Richtlinie 90/667/EWG habe nichts zu tun mit den Richtlinien 75/442/EWG und 78/319/EWG oder 91/689/EWG, die Kadaver und tierische Erzeugnisse ausschließen würden. Die Richtlinie 90/667/EWG enthalte eine Harmonisierung der viehseuchenrechtlichen Vorschriften der verschiedenen Mitgliedstaaten und schließe gut an die belgische Gesetzgebung im Veterinärbereich an. Sie sei auf Vorschlag des Generaldirektorats VI hin angenommen worden, das für die Landwirtschaft zuständig sei.

Bei der Qualifizierung von Normen eines eine Richtlinie umsetzenden königlichen Erlasses müsse der Vorrang des europäischen Rechts berücksichtigt werden.

Das Abfalldekret könne weder das Sondergesetz vom 8. August 1980 noch die Qualifizierung einer EWG-Richtlinie ändern.

Erwiderungsschriftsatz der Wallonischen Regierung

A.6. Der Grundsatz des Vorrangs des europäischen Rechts sei im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung im innerstaatlichen Recht nicht relevant. Die Frage nach der vertragsrechtlichen Grundlage der Richtlinie 90/667/EWG sei ebensowenig relevant. Die einzige zu stellende Frage sei, ob die fraglichen Bestimmungen sich wohl auf die Abfallpolitik bezögen.

Die Artikel 25 bis 31 des Abfalldekrets würden nur auf die Abfälle im Sinne von Artikel 2 dieses Dekrets abzielen. Was kein Abfall im Sinne dieser letzten Bestimmung sei, sei auch kein tierischer Abfall im Sinne der Artikel 25 bis 31. Ob die Flämische Regierung bei der Durchführung des Dekrets innerhalb der Grenzen ihrer Befugnis geblieben sei, sei nicht Sache des Schiedshofes.

Der Belgische Staat sei anscheinend der Ansicht, daß einige Sorten tierischer Reste, die als «wenig gefährliche Stoffe» angesehen würden, keine Abfälle im Sinne von Artikel 6 § 1 II 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 seien.

Der Belgische Staat berufe sich hierbei einerseits auf das Urteil Nr. 1/89 des Hofes, in dem man bei dem Begriff «Abfälle» von einer engen Definition ausgehe, die die für eine wirtschaftliche Wiederverwendung in Betracht kommenden Reste ausschließe. Dieses Urteil sei jedoch ergangen vor der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, die in den Begriff «Abfälle» die für wirtschaftliche Verwertung geeigneten Produktreste mit einbeziehe.

Nun sei es notwendig und, vom logischen und praktischen Standpunkt aus gesehen, wünschenswert, den Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts auf die Interpretation des belgischen Rechts anzuwenden. Der Begriff «Abfälle» müsse eine einheitliche Definition erhalten, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht und der

europäischen Rechtsprechung ergebe. Der Schiedshof habe schon in diesem Sinne geurteilt. Auch während der Vorarbeiten zum Sondergesetz vom 16. Juli 1993 sei dieser Grundsatz hervorgehoben worden. Der Premierminister habe damals erklärt, daß die Zuständigkeitsverteilung in Belgien die Rechtsprechung des Gerichtshofes berücksichtigen müsse und daß ein für wirtschaftliche Wiederverwendung in Betracht kommender Stoff zu einem bestimmten Zeitpunkt und für einen Wirtschaftsteilnehmer als Abfall betrachtet werden könne; die Bewirtschaftung solcher Stoffe falle von dem Augenblick an unter die Zuständigkeit der Regionen.

Die auf die Volksgesundheit sich beziehende föderale Gesetzgebung könne nicht gültig in Betracht gezogen werden auf dem Gebiet der Bewirtschaftung tierischen Abfalls. Hinsichtlich der tierischen Erzeugnisse könne sie höchstens in ihrer Qualifizierung als Abfall eine Rolle spielen, indem sie die Verpflichtung auferlege, sich deren zu entledigen.

Die Interpretation des Begriffs «Abfälle» durch den Belgischen Staat beeinträchtige die Politik der Regionen im Rahmen des Erstellens ihrer Abfallpläne, die sich an die Richtlinie 91/156/EWG halten müßten.

Diese Interpretation verhindere nämlich, diese Waren im Rahmen des Recycling und der Verwertung zu berücksichtigen. Nun hätten die Regionen diese Zuständigkeit auf autonome Weise ausgeübt. Der Föderalstaat habe sich stets dessen enthalten.

Insoweit erforderlich, schlägt die Wallonische Regierung dem Schiedshof vor, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften die folgende präjudizielle Frage zu stellen:

« Muß der Begriff 'Abfälle', auf den sich Artikel 1 der Richtlinie 91/156/EWG des Rates über Abfälle bezieht, so verstanden werden, daß es einem Mitgliedstaat ermöglicht wird, ihn unter dem Blickwinkel des Risikos, das Abfall für die Volksgesundheit darstellt, zu betrachten? »

- B -

B.1.1. Die präjudizielle Frage bezieht sich darauf, ob Abschnitt 5 von Kapitel IV des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Verhütung von Abfällen und über die Abfallwirtschaft, ersetzt durch das Dekret vom 20. April 1994, übereinstimmt mit Artikel 6 § 1 II Absatz 1 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, ersetzt durch Artikel 2 § 2 des Sondergesetzes vom 16. Juli 1993.

B.1.2. Der neue Abschnitt 5 von Kapitel IV des Dekrets vom 2. Juli 1981 enthält Regeln für die Beseitigung, das Einsammeln und die Verarbeitung tierischen Abfalls. Diese Regeln zielen u.a. darauf ab, die Richtlinie 90/667/EWG vom 27. November 1990 des Rates der Europäischen Gemeinschaften «zum Erlaß veterinärrechtlicher Vorschriften für die Beseitigung, Verarbeitung und Vermarktung tierischer Abfälle und zum Schutz von Futtermitteln tierischen Ursprungs, auch aus Fisch, gegen Krankheitserreger sowie zur Änderung der Richtlinie 90/425/EWG», geändert durch die Richtlinie 92/118/EWG vom 17. Dezember 1992, direkt oder auf dem Wege einer Ermächtigung der Flämischen Regierung in das interne Recht umzusetzen.

B.1.3. Die Bestimmungen des o.a. Abschnitts 5 lauten:

« Art. 25. Es ist verboten, sich tierischen Abfalls anders als in Übereinstimmung mit den von der Flämischen Regierung zur Durchführung der diesbezüglichen Bestimmungen europäischen Rechts festgelegten Regeln zu entledigen.

Art. 26. § 1. In Abweichung von Artikel 17 § 2 sind die Erzeuger tierischen Abfalls verpflichtet, den von der Flämischen Regierung als gefährlichen Stoff eingestuften tierischen Abfall nur einer für das Einsammeln solchen Abfalls zugelassenen Einrichtung zu melden.

§ 2. Vorbehaltlich der von der Flämischen Regierung ausdrücklich definierten Fälle ist nur die Beseitigung des in § 1 genannten tierischen Abfalls durch Abgabe an eine zugelassene Einrichtung erlaubt.

Art. 27. § 1. Der von der Flämischen Regierung als gefährlicher Stoff eingestufte tierische Abfall wird eingesammelt und verarbeitet durch die von der Flämischen Regierung hierzu zugelassenen Einrichtungen.

§ 2. In den von der Flämischen Regierung bezeichneten Fällen können die Aufsichtsbeamten gegebenenfalls beschließen, daß dieser Abfall durch Verbrennen oder Vergraben beseitigt werden muß.

§ 3. Die zugelassenen Einrichtungen melden jährlich der OVAM die Einsammlungen, die sie zur Durchführung dieser Bestimmung vorgenommen haben.

Art. 28. § 1. Die Flämische Regierung nennt die Kategorien von Erzeugern tierischen Abfalls im Sinne von Artikel 26, die verpflichtet sind, mit einer in Artikel 27 § 1 genannten zugelassenen Einrichtung für das Einsammeln dieses Abfalls einen Vertrag zu schließen.

§ 2. Wenn der Bestimmung in § 1 nicht Folge geleistet wird, wird dieser Abfall von der zugelassenen Einrichtung gegen Vergütung für jede Leistung eingesammelt. In der Zulassung legt die zuständige Behörde die Höchsttarife fest, die in solchen Fällen angewandt werden dürfen.

§ 3. Das Einsammeln tierischen Abfalls im Sinne von Artikel 26 bei anderen als den in § 1 genannten Personen erfolgt kostenlos. Die Flämische Regierung legt die Bedingungen fest, unter denen die zugelassenen Einrichtungen zu Lasten der Flämischen Regierung für jede Leistung vergütet werden.

Art. 29. In der Flämischen Region werden die in Artikel 42 § 3 des Gesetzes vom 14. August 1986 über den Schutz und das Wohlbefinden der Tiere genannten Tiere von einer im Sinne von Artikel 27 § 1 zugelassenen Einrichtung abgeholt.

Art. 30. In der Flämischen Region sind auf das Fleisch, das in Übereinstimmung mit dem Gesetz vom 5. September 1952 über die Fleischschau und den Fleischhandel für den menschlichen Verzehr für ungeeignet befunden oder erklärt wurde, die zur Durchführung dieses Abschnitts festgelegten Vorschriften anwendbar.

Art. 31. In der Flämischen Region sind auf die Tiere und Teile von Tieren, die in Übereinstimmung mit dem Gesetz vom 15. April 1965 über die Schau und die Vermarktung von

Fisch, Geflügel, Kaninchen und Wild bei der Beschau für den menschlichen Verzehr für ungeeignet befunden oder erklärt wurden, die zur Durchführung dieses Abschnitts erlassenen Vorschriften anwendbar, insoweit es um Abfälle im Sinne von Artikel 2 1° diese Dekrets geht. »

B.2.1. Laut Artikel 6 § 1 II Absatz 1 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 sind die Regionen zuständig für die Abfallpolitik.

Wie der Hof in seinem Urteil Nr. 1/89 vom 31. Januar 1989 bemerkte, wird aus den Vorarbeiten zum Sondergesetz vom 8. August 1980 ersichtlich, daß der Begriff «Abfälle» - in Übereinstimmung mit der Definition in der Richtlinie 75/442/EWG vom 15. Juli 1975 über Abfälle - auf jeden Stoff verweist, dessen sich der Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muß.

Weder aus Artikel 6 § 1 II Absatz 2 dieses Gesetzes, in dem die Ausnahmen von der Regionalzuständigkeit bezüglich der Umwelt bestimmt werden, noch aus einer anderen Bestimmung dieses Gesetzes oder einer anderen zur Durchführung von Artikel 39 der Verfassung festgelegten Regel kann abgeleitet werden, daß tierischer Abfall ausgeschlossen wäre.

B.2.2. Daß die Abfallpolitik sich direkt oder indirekt in bestimmten Punkten auf die landwirtschaftliche Nutzung oder die Agrarpolitik auswirken kann, rechtfertigt nicht zu beschließen, daß die Regionen ihre Zuständigkeit verlieren. Laut Artikel 6 § 3bis 5° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 muß zwar zwischen den betreffenden Regierungen und der Föderalbehörde eine Konzertierung über die Maßnahmen stattfinden, die sich auf die Agrarpolitik auswirken, aber durch diese Bestimmung wird - unter diesem Vorbehalt - die Entscheidungsbefugnis in bezug auf die zu treffenden Maßnahmen der Region, die diesbezüglich die zuständige Behörde ist, überlassen.

B.2.3. Der Hinweis in der Präambel der umzusetzenden Richtlinie auf Artikel 43 des EG-Vertrags ist, im Gegensatz zu dem, was im Schriftsatz des Belgischen Staates dargelegt wurde, an sich wirkungslos für die kraft Artikel 39 der Verfassung festgelegte Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Staat und den Regionen.

B.3. Während der Vorarbeiten zum Sondergesetz vom 16. Juli 1993 zur Vervollständigung der föderalen Staatsstruktur hat der Premierminister bei der Besprechung der Regionalzuständigkeit bezüglich der Abfallpolitik folgende Erklärung abgegeben:

«Die Zuständigkeitsverteilung in Belgien muß die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften berücksichtigen. Abfallwirtschaft umfaßt sowohl Beseitigung als auch Recycling von Abfall. Es ist perfekt möglich, daß ein Stoff, der für wirtschaftliche Wiederverwendung in Betracht kommt, zu einem bestimmten Zeitpunkt und für einen Wirtschaftsteilnehmer als Abfall betrachtet wird. Von dem Augenblick an fällt die Bewirtschaftung dieser Stoffe unter die Zuständigkeit der Regionen. So muß eine Einrichtung, deren Aufgabe darin besteht, Stoffe zur Wiederverwendung zu verarbeiten, unter die Regionale Zuständigkeit fallen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 1063/7, S. 33).

B.4.1. Unter Berücksichtigung der in den EWG-Richtlinien enthaltenen Definition und der im Laufe der oben erwähnten Vorarbeiten gegebenen Erklärung sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH, 28. März 1990, *Vessoso und Zanetti, Slg.*, S. 1461; EuGH, 28. März 1990, *Zanetti, Slg.*, S. 1509), muß jeder Stoff, der der unter B.2.1 in Erinnerung gerufenen Definition entspricht, ungeachtet dessen, ob er als solcher oder nach Verarbeitung zur Wiederverwendung geeignet ist oder nicht, als Abfall betrachtet werden.

Es ist somit ausreichend, daß der Besitzer tierischen Abfalls sich dessen entledigt, entledigen muß oder entledigen will, damit dieser Abfall als Abfälle im Sinne von Artikel 6 § 1 II Absatz 1 2° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 angesehen werden muß.

Die Regionen sind hinsichtlich der Umwelt befugt, Regeln für das Einsammeln, die Beseitigung und die Verarbeitung dieses Abfalls zu erlassen, ohne dabei die gesundheitsrechtlichen und die tierseuchenrechtlichen Vorschriften verletzen zu dürfen.

B.4.2. Stoffe bleiben Abfall und deshalb der Reglementierung der Abfälle bis zu dem Augenblick unterworfen, an dem sie bei Dritten, die sie wiederverwenden, abgeliefert werden, wenn es um Abfälle geht, die ohne Vorbehandlung wiederverwendet werden können, oder bis zu dem Augenblick, an dem sie umgearbeitet wurden, wenn es um Abfälle geht, die nur nach Vorbehandlung wiederverwendet werden können.

B.5. Aus dem Vorhergehenden folgt, daß der Dekretgeber die Flämische Regierung ermächtigen durfte, Regeln für das Einsammeln, die Beseitigung und die Verarbeitung tierischen Abfalls zu erlassen, einschließlich der zur Umsetzung der Richtlinie 90/667/EWG vom 27. November 1990 erforderlichen Regeln; der Dekretgeber konnte hierbei zwischen als gefährlichen Stoff und wenig gefährlichen Stoff auszuweisendem tierischem Abfall unterscheiden; der Dekretgeber ist auch befugt, diese Regeln für anwendbar auf bestimmte Kategorien des von ihm

bezeichneten tierischen Abfalls zu erklären.

Die Bestimmungen im Abschnitt 5 von Kapitels IV des Dekrets vom 2. Juli 1981 verstoßen deshalb nicht gegen die Regeln zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten des Staates, der Gemeinschaften und der Regionen.

B.6. Der Hof ist nicht zuständig, über die Frage zu urteilen, ob die Flämische Regierung bei der Ausübung der ihr durch die Bestimmungen des Abschnitts 5 von Kapitel IV des Dekrets vom 2. Juli 1981 verliehenen Ermächtigung die Regeln zur Festlegung der jeweiligen Zuständigkeiten des Staates, der Gemeinschaften und der Regionen eingehalten hat. Diese Frage fällt unter die ausschließliche Zuständigkeit der Rechtsprechungsorgane, die mit der Prüfung der Amtshandlungen beauftragt worden sind.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Abschnitt 5 von Kapitel IV des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Verhütung von Abfällen und über die Abfallwirtschaft, ersetzt durch Dekret vom 20. April 1994, verstößt nicht gegen die durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 15. April 1997.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) L. De Grève