



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.099/1
van 10 maart 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’

Op 13 februari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 maart 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: VLAREMA). De ontworpen wijzigingen houden in essentie een gedeeltelijke omzetting in van richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 ‘betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu’ door middel van het invoeren van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor kunststofhoudend vistuigafval via onder meer het instellen van een aanvaardingsplicht, en een uitbreiding van de reglementering van cateringmateriaal met het oog op een verdere afname van het gebruik van eenmalige plastic bekens en verpakkingen van voeding.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 5, 9, § 1, en 21 van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’, waarvan melding wordt gemaakt in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Aan het einde van het streepje in de rubriek “Rechtsgronden”, in de aanhef van het ontwerp, dient te worden geschreven “..., gewijzigd bij de decreten van 26 februari 2021 en 20 mei 2022”.

5. De aan de Raad van State meegedeelde documenten doen ervan blijken dat het advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen dateert van 14 december 2022. Het is derhalve van deze laatste datum, en niet van de datum van “15 december 2022”, dat melding moet worden gemaakt na het vierde streepje in de rubriek “Vormvereisten” in de aanhef van het ontwerp.

Artikel 3

6. In het ontworpen artikel 1.2.1, § 8, 2°, van het VLAREMA (artikel 3, 5°, van het ontwerp), vervange men in de omschrijving van het begrip “vistuigafval” de woorden “, vermeld in artikel 3, § 1, 1°, van het Materialendecreet,” door de woorden “, vermeld in artikel 3, § 1, eerste lid, 1°, van het Materialendecreet,”.

7. De “producent van kunststofhoudend vistuig”, zoals die wordt omschreven in het ontworpen artikel 1.2.1, § 8, 5°, van het VLAREMA (artikel 3, 5°, van het ontwerp), wordt met toepassing van de ontworpen bepalingen onder artikel 5 van het ontwerp onderworpen aan een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid door middel van een aanvaardingsplicht.

Met betrekking tot een vergelijkbare regeling van uitbreiding van producentenverantwoordelijkheid heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 37/2018 van 22 maart 2018 geoordeeld als volgt:

“B.10.3. De aanneming door de decreetgever van het Waalse Gewest, zonder voorafgaand overleg met de wetgevers van de andere gewesten, van een definitie van het begrip ‘producent die onderworpen is aan de uitgebreide verantwoordelijkheid’, in zoverre zij de Belgische Staat mogelijkerwijs belemmert om de doelstellingen te bereiken die hem door de Europese Unie worden opgelegd, schendt het beginsel van federale loyaliteit dat is gewaarborgd bij artikel 143, § 1, van de Grondwet, in samenhang gelezen met de in het middel aangevoerde bepalingen.”¹

Aan de gemachtigde werd gevraagd of, in het licht van de aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, enig voorafgaand overleg met de andere gewesten is overwogen. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Voor vistuig is (...) beslist om de UPV niet op interregionaal niveau te reguleren gezien dit voor de andere gewesten niet relevant is. Alle producenten van vistuig en het resulterende vistuigafval zijn immers te situeren in het Vlaamse Gewest. Vandaar de keuze om deze specifieke UPV in het VlAREMA te verankeren. Men zou kunnen stellen dat dit de uitzondering op de nieuwe regel van interregionale UPV’s wordt.”

Het is zeer de vraag of de ontworpen uitbreiding van de producentenverantwoordelijkheid voor kunststofhoudend vistuigafval effectief beperkt blijft tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest. In de omschrijving van het begrip “producent van kunststofhoudend vistuig” wordt immers ook uitdrukkelijk gerefereerd aan “elke buiten het grondgebied gevestigde natuurlijke of rechtspersoon” (ontworpen artikel 1.2.1, § 8, 5°, b), van het VLAREMA). Om die reden valt niet uit te sluiten dat de invoeging van het begrip “producent van kunststofhoudend vistuig” en de daarmee samenhangende uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in het VLAREMA, vragen doen rijzen in verband met de

¹ Met het betrokken arrest heeft het Grondwettelijk Hof artikel 79 van het decreet van het Waalse Gewest van 23 juni 2016 ‘houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning’ vernietigd in zoverre het, in het decreet van 27 juni 1996 ‘betreffende de afvalstoffen’, een artikel 8bis, § 1, eerste lid, invoegde. Zie ook GwH 17 december 2020, nr. 163/2020, B.9 (betreffende een regeling inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid waarvoor geen Europese streefdoelstellingen voor de lidstaten gelden).

overeenstemming daarvan met de beginselen waarnaar ook reeds in het voornoemde arrest van het Grondwettelijk Hof wordt verwezen, te beginnen met het beginsel van de federale loyaliteit, maar ook het beginsel van de exclusieve verdeling van de bevoegdheden,² en het beginsel van het vrije verkeer van diensten,³ gelezen in samenhang met de betrokken richtlijnbeeping.⁴ Een voorafgaand overleg met de andere gewesten zou dergelijke vragen kunnen vermijden.

Artikel 4

8. Artikel 3.1.1, § 1, eerste lid, van het VLAREMA, werd niet enkel gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2014, zoals wordt vermeld in de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp. Om die reden wordt in die zin beter melding gemaakt van de meest recente wijziging die in de betrokken bepaling werd aangebracht. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van de zinsnede “..., het laatst gewijzigd bij ...”.

Artikel 8

9. Artikel 8 van het ontwerp beoogt artikel 5.3.13.2 van het VLAREMA aan te vullen met een tweede lid waardoor afvalzakken voor medisch afval en scheepsafval worden uitgesloten van het verbod op het gebruik van niet-transparante afvalzakken. Op die wijze worden afvalstoffenproducenten die blijven vallen onder de verbodsbepaling van artikel 5.3.13.2, eerste lid, van het VLAREMA, verschillend behandeld dan de afvalstoffenproducenten die in aanmerking komen voor de vrijstelling die met het ontworpen artikel 5.3.13.2, tweede lid, wordt ingevoerd. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe dit verschil in behandeling kan worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Het verbod op gebruik van niet-transparante afvalzakken is bedoeld om de visuele controle op de sorteerplicht door inzamelaars mogelijk te maken. Deze visuele controle is conform artikel 5.5.1 niet verplicht voor medisch afval. Medisch afval is uitgesloten van de volledige afdeling 5.5 omwille van veiligheid en hygiëne. De uitzondering op het gebruik van de transparante zakken had al opgenomen moeten bij vorige wijziging van Vlarema (“Vlarema 8”), maar werd over het hoofd gezien. Dit wordt nu rechtgezet.

Voor scheepsafval zijn er verschillende redenen. Er gelden specifieke regels voor sorteren op schepen (in het bijzonder voor de zeevaart), vastgelegd in internationale verdragen en ook in Vlarema (art 4.3.4). Daarnaast is het een erg internationale sector. Dat geldt soms ook voor andere sectoren, maar dit argument is hier wel erg pertinent. Bovendien gaat het bij zowel bij zeevaart als binnenvaart vaak om particulieren (bv plezierjachten). De visuele controle verwijst evenwel naar 4.3.2 (gewone sorteerregels bedrijfsafvalstoffen).”

² Artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

³ Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

⁴ Onder meer met het bepaalde in artikel 3, punt 11, van de meermaals genoemde richtlijn (EU) 2019/904.

Deze verantwoording lijkt aannemelijk wat het medisch afval betreft. Wat evenwel het scheepsafval betreft, overtuigt de verantwoording minder in de mate dat bijvoorbeeld voor de binnenlandse pleziervaart doorgaans geen internationale regeling zal gelden, maar veelal de internrechtelijke sorteerregels van bedrijfsafvalstoffen zullen moeten worden nageleefd. Het verdient dan ook aanbeveling om de verantwoording voor de ongelijke behandeling van de voornoemde categorieën afvalstoffenproducenten, wat het scheepsafval betreft, niet uitsluitend, of niet in die mate, af te stemmen op het internationaal karakter van de betrokken sector, maar om die verantwoording met een bijkomende argumentatie aan te vullen die van aard is om het gemaakte onderscheid beter te verantwoorden ten aanzien van het deel van de scheepvaartsector waarvoor geen specifieke, al dan niet internationale sorteerregels gelden. Daartoe kan de toelichting die nu al in het verslag aan de Vlaamse Regering bij artikel 8 wordt gegeven, verder worden uitgewerkt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME