



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.196/16
van 11 december 2024

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 12 november 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw 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 zestiende kamer onderzocht op 3 december 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de beperkte geldingsduur van de uitzondering op het verbod van het serveren van drank in recipiënten voor eenmalig gebruik bij evenementen, vermeld in artikel 5.3.12.1, eerste lid, 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’¹ (hierna: VLAREMA), op te heffen. Het verbod na 1 januari 2025 van het serveren van drank in petflessen en blikjes bij voormelde evenementen wordt zodoende opgeheven.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef aangehaalde bepalingen, met uitzondering van de paragrafen 2 tot 4 van artikel 21 van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: Materialendecreet). Enkel de eerste paragraaf van dat artikel biedt rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

4.1. Artikel 5.3.12.1 van het VLAREMA strekt in hoofdzaak tot uitvoering van artikel 4, lid 1, 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’ (hierna: SUP-richtlijn). Het betreft immers een maatregel die tot doel heeft om tot een ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering te komen van de in deel A van de bijlage van die richtlijn opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

¹ Artikel 5.3.12.1 van het VLAREMA luidt als volgt: “Vanaf 15 juni 2023 is het serveren van drank in recipiënten voor eenmalig gebruik bij evenementen verboden, met uitzondering van petflessen en blikjes als de eventorganisator daarvoor in een systeem voorziet dat garandeert dat minstens 95% van die eenmalige recipiënten gescheiden wordt ingezameld voor recyclage.

Voor evenementen, vermeld in het eerste lid, georganiseerd in 2023 kan de minister uitzonderingen voorzien als de eventorganisator kan aantonen dat ondanks tijdige en behoorlijke inspanningen voor een bepaald evenement er onvoldoende capaciteit aan herbruikbare recipiënten en/of wasfaciliteiten beschikbaar is.

De uitzondering, vermeld in het eerste lid, vervalt vanaf 1 januari 2025.”

Terzelfdertijd strekt die bepaling tot uitvoering van artikel 4, lid 1, van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 ‘betreffende verpakking en verpakkingsafval’ (hierna: Verpakkingsrichtlijn). Zij kwalificeert immers als een andere dan in artikel 9 van die richtlijn vermelde preventieve maatregel die wordt genomen om het ontstaan van verpakkingsafval te voorkomen en de effecten van verpakking op het milieu te beperken.²

4.2. Luidens artikel 16, lid 1, van de Verpakkingsrichtlijn stellen de lidstaten de Europese Commissie in kennis van de ontwerpmaatregelen die zij in het kader van deze richtlijn voornemens zijn te nemen, met uitzondering van maatregelen van fiscale aard, doch met inbegrip van de technische specificaties waarvoor fiscale stimuleringsmaatregelen gelden, zodat de Commissie de ontwerpen kan onderzoeken in het licht van bestaande bepalingen, steeds volgens de procedure van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ (hierna: TRIS-richtlijn).

Luidens artikel 4, lid 1, vierde alinea, van de SUP-richtlijn moeten de lidstaten de Europese Commissie, overeenkomstig de TRIS-richtlijn, van de op basis van dat lid vastgestelde maatregelen in kennis stellen, doch enkel voor zover de TRIS-richtlijn zulks voorschrijft. Dat is hier niet het geval.

4.3. De verplichtingen uit de Verpakkingsrichtlijn en de SUP-richtlijn moeten in beginsel cumulatief worden toegepast. Uit artikel 2, lid 2, van de SUP-richtlijn blijkt immers dat de SUP-richtlijn enkel in geval van strijdigheid voorrang heeft op de Verpakkingsrichtlijn.

De draagwijdte van de meldingsverplichting in artikel 4, lid 1, vierde alinea, van de SUP-richtlijn wijkt weliswaar af van die in artikel 16, lid 1, van de Verpakkingsrichtlijn, maar is er niet strijdig mee.

Artikel 5.3.12.1 van het VLAREMA, zoals vervangen door artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 ‘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’, werd dan ook in 2023 terecht aangemeld bij de Europese Commissie.³

4.4. Op de vraag of het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie, antwoordde de gemachtigde:

“In dit BVR worden geen nieuwe maatregelen genomen in het kader van beide richtlijnen. Het gaat over een opheffing van een eerder genomen maatregel, die in het verleden was aangemeld bij de Commissie (bijgevoegd het stuk).

² Zie RvS 10 oktober 2024, nr. 260.973, randnr. 3.5.

³ Zie TRIS-aanmelding met kennisgevingsnummer 2023/0050/B, beschikbaar op: <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/23282>.

Artikel 16.1 van de Verpakkingsrichtlijn stelt dat ‘de lidstaten **voordat zij dergelijke maatregelen vaststellen**’ de Commissie in kennis van de ontwerp-maatregelen, die zij in het kader van deze richtlijn voornemen zijn te nemen, [...].

Artikel 4 punt 1 van de SUP-richtlijn is gelijkaardig: ‘de krachtens dit lid vastgestelde maatregelen zijn proportioneel en niet discriminerend. De lidstaten stellen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad, de Commissie **van die maatregelen in kennis** voor zover die richtlijn zulks voorschrijft.’

Op basis van beide artikelen is de OVAM van mening dat er geen aanmelding moet gebeuren om deze opheffing uit te voeren.”

4.5. Hiermee kan niet worden ingestemd. Voormelde aanmeldingsverplichtingen moeten de Europese Commissie immers in staat stellen om zich een beeld te vormen van de diverse maatregelen die door de lidstaten worden genomen ter uitvoering van die richtlijnen. Dat beeld zou worden vervormd als lidstaten wijzigingen aan eerder aangemelde maatregelen nooit zouden moeten aanmelden.

In dat verband kan worden verwezen naar artikel 5, lid 1, derde alinea, van de TRIS-richtlijn, naar luid waarvan een nieuwe mededeling aan de Europese Commissie is vereist, indien een lidstaat in het ontwerp significante wijzigingen aanbrengt die een verandering van het toepassingsgebied, een verkorting van het oorspronkelijk geplande tijdschema voor de toepassing, een toevoeging van specificaties of eisen of het stringenter maken ervan tot gevolg hebben.

Aangezien het ontwerp ertoe strekt de beperkte geldingsduur van de uitzondering op het principieel verbod van het serveren van drank in recipiënten voor eenmalig gebruik bij evenementen op te heffen en deze uitzondering aldus te bestendigen, ligt een significante wijziging voor die een verandering van het toepassingsgebied meebrengt.

Als zo’n wijziging tijdens het doorlopen van de aanmeldingsprocedure reeds tot een nieuwe mededeling noopt, geldt dat evenzeer wanneer de wijziging op een later tijdstip zou worden aangebracht.

4.6. In het licht daarvan moet de aanmeldingsprocedure, vermeld in artikel 5, lid 1, van de TRIS-richtlijn, worden doorlopen en moet de ontworpen regeling worden meegedeeld aan de Europese Commissie.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan⁴, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Doelstellingen artikel 4 Materialendecreet

5.1. Artikel 5.3.12.1 van het VLAREMA voorziet thans in een uitzondering, die vervalt op 1 januari 2025, op het verbod op het gebruik van petflessen en blikjes voor eenmalig gebruik bij evenementen als de eventorganisator in een systeem voorziet dat garandeert dat minstens 95% van deze eenmalige recipiënten gescheiden wordt ingezameld voor recyclage.

Door het derde lid van deze bepaling op te heffen, zal deze uitzondering voor onbepaalde duur worden bestendigd.

In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt deze opheffing als volgt verantwoord:

“De Vlaamse beleidslijn richt zich op afvalpreventie met een versterking van maatregelen vooraan in de keten om een daling van het materialengebruik -en verlies en zo ook de overgang naar een meer circulaire economie te stimuleren. Bij Wijzigingsbesluit van 12 mei 2023 werd de regelgeving voor het gebruik van herbruikbare recipiënten op evenementen verduidelijkt en aangescherpt zodat ze bijdraagt tot een effectieve vermindering van het gebruik van eenmalige drankrecipiënten, een toename van het hergebruik van herbruikbare alternatieven, een vermindering van afval en zwerfvuil en een verhoogde netheid van het terrein.

In een eerste fase werd vanaf 15 juni 2023 het serveren van drank in recipiënten voor eenmalig gebruik bij evenementen verboden, met uitzondering van petflessen en blikjes als de eventorganisator daarvoor in een systeem voorziet dat garandeert dat minstens 95% van die eenmalige recipiënten gescheiden wordt ingezameld voor recyclage. Vanaf 1 januari 2025 vervalt de uitzondering voor petflessen en blikjes.

Deze laatste bepaling blijkt in de praktijk niet langer haalbaar tegen 1 januari 2025 door de volledige evenementensector en wordt daarom bijgestuurd.

Sommige momenteel in pet en blik verkochte verpakkingen bestaan enkel in kleine formaten van deze verpakkingen. Ontwikkelingen van alternatieven staan op dit moment nog onvoldoende ver of zijn in bepaalde gevallen nog niet beschikbaar op de Belgische markt.

Daarom is het te verkiezen om dit verbod voor petflessen en blikjes vanaf 1 januari 2025 te schrappen om zo meer tijd te geven aan de sector en aanbieders van dranken om zich verder aan te passen aan de wetgeving.”

5.2. In arrest nr. 260.973⁵ overweegt de Raad van State wat volgt:

“8. Luidens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef vindt het besluit van de Vlaamse regering van 12 mei 2023 rechtsgrond in de artikelen 5, 9, § 1, en 21 van het materialendecreet. Artikel 5 van het materialendecreet bepaalt onder meer dat de Vlaamse regering met het oog op het bereiken van de doelstellingen, vermeld in artikel 4 van dat decreet, materialen kan aanduiden en voorwaarden kan bepalen voor het gebruik of verbruik ervan. Tot die doelstellingen behoort onder andere het vaststellen van maatregelen om een circulaire economie te bevorderen en om materiaalkringlopen tot stand te brengen waarbij de gezondheid van de mens en het milieu beschermd worden door ‘afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen’, alsook

⁵ Zie RvS 10 oktober 2024, nr. 260.973, randnr. 8.

het vaststellen van maatregelen waarbij steeds gestreefd wordt naar het beste resultaat voor milieu en gezondheid, rekening houdend met de effecten die optreden tijdens de volledige levenscyclus, en waarbij als prioriteitsvolgorde een hiërarchie wordt bepaald, waarin ‘de preventie van afvalstoffen en een efficiënter en minder milieubelastend gebruik en verbruik van materialen via aangepaste productie- en consumptiepatronen’ voorop staat. Artikel 9, § 1, van het materialendecreet bepaalt dat de Vlaamse regering de nodige passende maatregelen neemt om, onder meer, ervoor te zorgen dat ‘het hergebruik van voorwerpen en componenten van voorwerpen en activiteiten ter voorbereiding van hergebruik worden bevorderd’. Op grond van artikel 21 van het materialendecreet kan de Vlaamse regering, om onder meer preventie van afvalstoffen te stimuleren, maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat eenieder die beroepsmatig producten verkoopt een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid draagt.

In het verslag aan de Vlaamse regering over het ontwerp dat het besluit van de Vlaamse regering van 12 mei 2023 is geworden, wordt gesteld dat de overheid ‘bewust [heeft] gekozen voor afvalpreventie en het stimuleren van hergebruik en niet voor het stimuleren van de inzameling van drankrecipiënten voor eenmalig gebruik’, dat zij ‘absoluut [wil] vermijden dat dit verbod [tot het op de markt brengen van kunststof wegwerpdrankbekers] leidt tot een verschuiving van eenmalige plastic bekens naar andere wegwerpdrankverpakkingen’ en dat het haar bedoeling is ‘om bij te dragen tot een effectieve vermindering van het gebruik van eenmalige recipiënten, en, in lijn met de verplichtingen voor overheden, ook voor niet-overheden een verschuiving te veroorzaken van wegwerpverpakkingen naar recipiënten voor hergebruik’. Bovendien wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de bestaande inzamelingsmaatregel, bedoeld in artikel 5.3.12.1 van het VLAREMA “in de praktijk niet realiseerbaar [is] voor organisatoren en niet te controleren [valt] voor handhavers, waardoor het de toepassing van de wetgeving ondermijnt”. Daarom wordt voorzien in een ‘traject [...] richting een algemeen verbod op het gebruik van drankverpakkingen voor eenmalig gebruik op evenementen’ en wordt een ‘gefaseerde aanpak voor[gesteld] zodat de sector en het aanbod op de markt voldoende tijd krijgen om zich aan te passen’. Voorts blijkt uit hetzelfde verslag dat de bestreden bepaling niet alleen steun vindt in (de omzetting van) Richtlijn 2019/904, maar ook dat de ‘aanpassingen in art. 5.3.12.1 [...] de beleidsvisie omtrent afvalpreventie [ondersteunen]. Deze richt zich op maatregelen vooraan in de keten, versterkt het Vlaamse materialenbeleid met minder materialengebruik en minder materialenverlies en stimuleert zo de overgang naar een meer circulaire economie’.”

5.3. Gevraagd naar een verantwoording in het licht van de doelstellingen van artikel 4 van het Materialendecreet voor het *onbeperkt* in de tijd na 1 januari 2025 bestendigen van de uitzondering in artikel 5.3.12.1, eerste lid, van het VLAREMA, en naar een rechtvaardiging voor een schijnbare *afwijking van de hiërarchie*, vermeld in artikel 4, § 3, van het Materialendecreet⁶, verwees de gemachtigde “naar de toelichting bij de artikelen in het verslag aan de Vlaamse Regering” waar

“wordt gesteld dat ‘Het regeerakkoord expliciet inzet op afvalpreventie en hergebruik. Een concrete maatregel daarvoor is om op evenementen het gebruik van herbruikbare recipiënten te stimuleren.’

Deze passus in het verslag moet worden gelezen in het licht van de afvalhiërarchie, vermeld in artikel 4, § 3 van het Materialendecreet.

⁶ Artikel 8, § 1, van het Materialendecreet bepaalt dat de maatregelen, vermeld in artikel 4, § 3, de opties moeten stimuleren die over het geheel genomen het beste resultaat opleveren voor milieu en gezondheid. Dat kan betekenen dat bij het vaststellen van maatregelen voor bepaalde materialen moet worden afgeweken van de hiërarchie, vermeld

Het verslag aan de Vlaamse Regering stelt echter ook dat ‘de bepaling blijkt in de praktijk niet langer haalbaar tegen 1 januari 2025 door de volledige evenementensector en wordt daarom bijgestuurd.’ en ‘om zo meer tijd te geven aan de sector en aanbieders van dranken om zich verder aan te passen aan de wetgeving.’ Deze nuancering beantwoordt aan artikel 8, § 2, van het Materialendecreet (die slaat op maatregelen om de opties uit de hiërarchie te stimuleren om tot het beste resultaat voor milieu en gezondheid te komen) in die zin dat aan de schrapping een evaluatietraject is gekoppeld met de bedoeling te onderzoeken hoe een dergelijke maatregel op een meer effectieve manier en met een groter draagvlak kan worden ingevoerd.

Wat betreft het vermelde evaluatietraject is de achtergrond dat de evenementen -en drankensector zich nog onvoldoende op een verbod had voorbereid, o.m. door in voldoende mate beter aan een verbod op éénmalige recipiënten aangepaste verpakkingsformaten en andere technische oplossingen te voorzien.

Dit neemt niet weg dat de Vlaamse regering het in het kader van de vermelde hiërarchie conform artikel 4, §3 van het materialendecreet, belangrijk acht om verder op afvalpreventie en hergebruik in te zetten, en dat in diverse sectoren waar dat effectief een meerwaarde ter zake kan realiseren. In de algemene toelichting in het verslag aan de Vlaamse Regering is daarom opgenomen dat ‘De OVAM de opdracht krijgt om meer in detail te onderzoeken tegen wanneer, in welke sectoren en via welke instrumenten verdergaande maatregelen effectief kunnen zijn. ... Verdere concrete voorstellen zullen in 2027 aan de Vlaamse regering worden voorgelegd.’

De Vlaamse Regering wil met deze aanpassing dus niet afwijken van het Materialendecreet. Met deze wijziging wordt meer tijd gegeven aan de sector zodat de praktijk zich kan aanpassen en er beleidsmatig op een realistische wijze invulling kan worden gegeven aan de afvalhiërarchie in overeenstemming met het materialendecreet”.

5.4. Het verval van de uitzondering op het verbod in artikel 5.3.12.1, eerste lid, van het VLAREMA wordt om de in het verslag aan de Regering vermelde redenen opgeheven in plaats van uitgesteld. De stellers van het ontwerp dienen het afzien van het algemeen verbod op het gebruik van drankverpakkingen voor eenmalig gebruik op evenementen, met ingang van 1 januari 2025, dan ook te verantwoorden in het licht van de doelstellingen van artikel 4 van het Materialendecreet. De stellers van het ontwerp dienen in het bijzonder de ogenschijnlijke afwijking van de hiërarchie, vermeld in artikel 4, § 3, van het Materialendecreet, na advies van de OVAM, te rechtvaardigen.

in artikel 4, § 3, als dat op grond van het levenscyclusdenken gerechtvaardigd is. Artikel 8, § 2, van het Materialendecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering na advies van de OVAM bepaalt wanneer de afwijkingen gerechtvaardigd zijn. Ze houdt hierbij rekening met de beginselen, vermeld in artikel 1.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, de technische uitvoerbaarheid en de economische haalbaarheid, de bescherming van hulpbronnen, de algemene effecten voor het milieu en de menselijke gezondheid en op economisch en maatschappelijk gebied, de doelstellingen, vermeld in artikel 4 van het Materialendecreet, en de geldende Europese voorschriften.

B. Retroactiviteit

6. In het kader van de TRIS-aanmelding zal rekening moeten worden gehouden met de *standstill*-periode bedoeld in artikel 6 van de TRIS-richtlijn. Die brengt met zich mee dat de ontworpen regeling niet vóór 1 januari 2025 zal kunnen worden aangenomen.⁷ Op dat ogenblik zal artikel 5.3.12.1, derde lid, van het VLAREMA evenwel al uitwerking hebben gehad waardoor met de opheffing van deze bepaling de uitzondering voor “petflessen en blikjes als de eventorganisator daarvoor in een systeem voorziet dat garandeert dat minstens 95% van die eenmalige recipiënten gescheiden wordt ingezameld voor recyclage” met terugwerkende kracht zou worden hersteld.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De stellers van het ontwerp zullen moeten aantonen dat de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7.1. Gelet op opmerking 3 voege men in de rubriek “Rechtsgrond” aan artikel 21 de precisering “, § 1” toe.⁸

7.2. Men redigere het vierde streepje in de rubriek “Vormvereisten” van de aanhef als volgt:

“- de adviesaanvraag is op [DATUM] bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen ingediend, met toepassing van artikel 20, § 3, van het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Er is geen advies verstrekt binnen de gestelde termijn. Artikel 21, tweede lid, van datzelfde decreet staat toe dat een advies ontbreekt.”.⁹

⁷ Van deze *standstill*-verplichting kan immers slechts om de in artikel 6, lid 7, van de TRIS-richtlijn aangehaalde dringende redenen worden afgeweken. Die redenen zijn bij dit ontwerp niet aan de orde.

⁸ Zie Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek, VR 2019/4, aanwijzing 63.

⁹ Idem, aanwijzing 82.

Artikel 1

8. In artikel 1 van het ontwerp moeten de woorden “, derde lid” worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC