



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.579/VR/V
van 18 augustus 2014

over

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord van tussen
het Vlaamse Gewest, het Waalse
Gewest en het Brusselse
Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging
van het samenwerkingsakkoord van
4 november 2008 betreffende de
preventie en het beheer van
verpakkingsafval’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.579/VR/V
du 18 août 2014

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘approuvant l'accord de coopération
du entre les Régions wallonne,
flamande et de Bruxelles-Capitale,
modifiant l'accord de coopération du
4 novembre 2008 concernant la
prévention et la gestion des déchets
d'emballages’

Op 11 juli 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*) en van rechtswege verlengd tot 10 september 2014,^(**) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval'.

Het voorontwerp is door de verenigde vakantiekamers onderzocht op 5 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, Philippe QUERTAINMONT en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bert THYS, staatsraden, Jan VELAERS en Christian BEHRENDT, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 augustus 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

^(**) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 11 juillet 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'à quarante-cinq jours ^(*) et prorogé de plein droit jusqu'au 10 septembre 2014 ^(**), sur un avant-projet d'ordonnance 'approuvant l'accord de coopération du entre les Régions wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale, modifiant l'accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages'.

L'avant-projet a été examiné par les chambre réunies des vacances le 5 août 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY, Philippe QUERTAINMONT et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Bert THYS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premier auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 août 2014.

*

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. De afdeling Wetgeving van de Raad van State is om advies verzocht over drie voorontwerpen van wetgevende teksten die strekken tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 22 mei 2014 'tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakingsafval'. Deze adviesaanvragen gaan uit van de Vlaamse Regering (ontwerp 56.487/VR/V), de Waalse Regering (ontwerp 56.544/VR/V) en van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (ontwerp 56.579/VR/V).

De afdeling Wetgeving heeft geoordeeld dat de inlichtingen die haar door een gemachtigde van één van deze adviesaanvragers werden bezorgd, relevant waren voor het onderzoek van het samenwerkingsakkoord als een geheel.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE EN VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

2. Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe het Brussels Hoofdstedelijk Parlement te laten instemmen met het samenwerkingsakkoord van 22 mei 2014 'tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakingsafval'.

Met dit samenwerkingsakkoord wordt enerzijds de omzetting beoogd van richtlijn 2013/2/EU van de Commissie van 7 februari 2013 'tot wijziging van bijlage I bij Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakingsafval'. Bij die richtlijn wordt bijlage I bij richtlijn 94/62/EG vervangen met een aangepaste lijst met voorbeelden ter illustratie van de criteria bedoeld in artikel 3, 1, van richtlijn 94/62/EG, om uit te maken of een bepaald product of artikel al dan niet als "verpakking" moet worden beschouwd (artikelen 1 en 2 van het samenwerkingsakkoord).

Anderzijds wordt een regeling uitgewerkt waarbij de Interregionale Verpakingscommissie onder bepaalde voorwaarden een vrijstelling kan verlenen van de recyclagedoelstellingen bedoeld in artikel 3, §§ 2 en 3, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 (artikel 3).

Het onderhavige samenwerkingsakkoord treedt in werking op 1 januari 2014 (artikel 4).

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikelen 1 en 2

3. Aangezien de ontworpen bijlage de enige bijlage zal vormen bij het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, moet ze niet worden genummerd.

Artikel 3

4.1. Artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 94/62/EG bepaalt het volgende:

“Artikel 6 - Terugwinning en recycling

1. Teneinde aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen, nemen de lidstaten maatregelen zodat voor hun hele grondgebied de volgende doelstellingen kunnen worden bereikt:

- a) uiterlijk op 30 juni 2001 wordt ten minste 50 en ten hoogste 65 gewichtsprocent van het verpakkingsafval teruggewonnen of verbrand in afvalverbrandingsinstallaties met terugwinning van energie;
- b) uiterlijk op 31 december 2008 wordt ten minste 60 gewichtsprocent van het verpakkingsafval teruggewonnen of verbrand in afvalverbrandingsinstallaties met terugwinning van energie;
- c) uiterlijk op 30 juni 2001 wordt ten minste 25 en ten hoogste 45 gewichtsprocent van het totale aandeel van verpakkingsmaterialen in verpakkingsafval gerecycleerd, met een minimum van 15 gewichtsprocent voor elk verpakkingsmateriaal;
- d) uiterlijk op 31 december 2008 wordt ten minste 55 en ten hoogste 80 gewichtsprocent van het verpakkingsafval gerecycleerd;
- e) uiterlijk op 31 december 2008 worden de volgende minimumdoelstellingen voor recycling van in verpakkingsafval aanwezige materialen bereikt:
 - i) 60 gewichtsprocent voor glas;
 - ii) 60 gewichtsprocent voor papier en karton;
 - iii) 50 gewichtsprocent voor metalen;
 - iv) 22,5 gewichtsprocent voor kunststoffen, waarbij uitsluitend materiaal wordt meegeteld dat tot kunststoffen wordt gerecycleerd;
 - v) 15 gewichtsprocent voor hout.

2. Verpakkingsafval dat overeenkomstig de Verordeningen (EEG) nr. 259/93 en (EG) nr. 1420/1999 en Verordening (EG) nr. 1547/1999 van de Commissie uit de Gemeenschap uitgevoerd wordt, kan alleen voor het bereiken van de in lid 1 bedoelde doelstellingen en streefcijfers worden meegerekend als er harde bewijzen zijn dat de terugwinning en/of de recycling plaatsgevonden hebben in omstandigheden die bij benadering gelijkwaardig zijn aan de door de communautaire regelgeving hierover voorgeschreven omstandigheden.”

De in de aangehaalde richtlijnbepalingen vermelde doelstellingen gelden voor het gehele grondgebied van elk van de EU-lidstaten.

Artikel 3, §§ 2 en 3, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 bevat eveneens bepaalde doelstellingen inzake recyclage en nuttige toepassing voor verpakkingsafval van huishoudelijke en bedrijfsmatige oorsprong (paragraaf 2), alsook inzake recyclage van verscheidene soorten verpakkingsmateriaal (paragraaf 3). Telkens wordt gepreciseerd dat de erin vermelde percentages “worden berekend volgens de modaliteiten bepaald door de Interregionale Verpakkingscommissie overeenkomstig het Europees recht” en dat zij “moeten worden behaald voor het volledige Belgische grondgebied”. Die percentages zijn gericht op de doelstellingen die

worden vermeld in de aangehaalde richtlijnbepalings.¹ Ze gelden – door middel van een terugnameplicht – voor de verpakingsverantwoordelijken² die jaarlijks minstens 300 kg verpakkingen op de markt brengen³, alsook voor de erkende organismen⁴ die opgericht en erkend worden om voor een aantal verpakingsverantwoordelijken deze percentages te realiseren.⁵

4.2. Bij artikel 3 van het onderhavige samenwerkingsakkoord wordt aan artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 een paragraaf 4 toegevoegd waarbij de Interregionale Verpakingscommissie⁶ onder bepaalde voorwaarden “uitzonderlijk en tijdelijk” een vrijstelling kan verlenen van de doelstellingen bedoeld in de paragrafen 2 en 3 van het laatstgenoemde artikel. Deze vrijstelling zou blijkbaar in de praktijk worden toegepast voor plastic verpakkingen van pesticiden voor bedrijfsmatig landbouwkundig gebruik, zoals kan worden opgemaakt uit het adviesdossier en uit een verklaring van de gemachtigde die optreedt voor het Vlaamse Gewest.

De tijdelijkheid van deze vrijstelling blijkt uit het tweede lid van de ontworpen paragraaf 4, waarin wordt bepaald dat de goedkeuringsbeslissing⁷ ten aanzien van een verpakingsverantwoordelijke van rechtswege vervalt één jaar nadat niet meer voldaan wordt aan één van de voorwaarden bedoeld in het eerste lid van die paragraaf. De erkenning⁸ van een erkend organisme dat niet meer voldoet aan één van deze voorwaarden, wordt ingetrokken binnen één jaar.⁹

Het uitzonderlijke karakter van de vrijstelling blijkt enkel uit de voorwaarden bedoeld in het eerste lid van de ontworpen paragraaf 4.

4.3. Een uitdrukkelijke vrijstelling van de doelstellingen bedoeld in artikel 3, §§ 2 en 3, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 heeft tot gevolg dat de doelstellingen vermeld in artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 94/62/EG in het gedrang kunnen komen.

De lidstaten – en dus ook de partijen bij het onderhavige samenwerkingsakkoord – kunnen evenwel geen internrechtelijke maatregelen uitvaardigen die de verwezenlijking van doelstellingen vervat in Europese regelgeving in het gedrang brengen. Zij kunnen geen

¹ Artikel 3, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 is ingegeven door artikel 6, lid 1, b) en d), van richtlijn 94/62/EG, terwijl artikel 3, § 3, van dat samenwerkingsakkoord gericht is op de doelstellingen vermeld in artikel 6, lid 1, e), van die richtlijn.

² Zie artikel 2, 20°, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008.

³ Artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008.

⁴ Zie artikel 2, 23°, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008.

⁵ Artikel 12, 2°, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008.

⁶ Zie de artikelen 23 e.v. van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008.

⁷ Hiermee wordt bedoeld de beslissing bedoeld in artikel 7, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, waarmee de Interregionale Verpakingscommissie haar goedkeuring geeft aan de wijze waarop de verpakingsverantwoordelijke zijn terugnameplicht naleeft.

⁸ Op grond van artikel 10, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008. In de tekst van het ontworpen artikel 3, § 4, wordt ten onrechte verwezen naar artikel 10, § 3, dat enkel de beslissing betreft over de ontvankelijkheid en de volledigheid van de erkenningsaanvraag.

⁹ Op grond van artikel 26, § 1, 4°, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008.

internrechtelijke regelingen invoeren waarbij wordt voorzien in mogelijkheden die indruisen tegen richtlijnbepalingen.¹⁰ Wanneer de lidstaten in hun internrechtelijke regelingen machtigingen verlenen aan bepaalde overheden die relevant zijn voor de correcte omzetting van richtlijnen, moet die machtiging waarborgen bevatten omtrent die correcte omzetting.¹¹

De partijen bij het samenwerkingsakkoord kunnen wel voorzien in vrijstellingen van de terugnameplicht of van de verplichting van specifieke verpakkingsverantwoordelijken en/of de erkende organismen om, wat hen betreft, de doelstellingen bedoeld in artikel 3, §§ 2 en 3, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 na te leven. Zij kunnen daarentegen niet, zoals thans wordt bepaald in de ontworpen paragraaf 4, voorzien in vrijstellingen ten aanzien van de globale voormelde doelstellingen waardoor de mogelijkheid ontstaat dat de ermee overeenstemmende richtlijnbepalingen niet langer zouden worden nageleefd.

De conclusie is dat in de ontworpen bepaling enkel kan worden bepaald dat een vrijstelling kan worden verleend van de verplichtingen van één of meer verpakkingsverantwoordelijken overeenkomstig artikel 6, tweede en derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, en van het erkende organisme overeenkomstig artikel 12, 2°, van dat samenwerkingsakkoord, en niet dat vrijstelling kan worden verleend van de recyclagedoelstellingen bedoeld in artikel 3, §§ 2 en 3, van dat samenwerkingsakkoord.

4.4. Gelet op het gegeven dat een vrijstelling wordt ingevoerd van bepaalde verplichtingen waarmee wordt bijgedragen aan de verwezenlijking van de voormelde doelstellingen, is het raadzaam de voorwaarden voor die vrijstelling niet ruimer te omschrijven dan hetgeen ermee beoogd wordt. Indien het met name de bedoeling is, zoals in de aanhef bij het onderhavig samenwerkingsakkoord wordt vermeld, dat die vrijstelling enkel betrekking heeft op “bepaalde verpakkingsafvalstoffen” en met name op plastic verpakkingen van pesticiden voor bedrijfsmatig landbouwkundig gebruik, dan kan dat beter met zoveel woorden worden vermeld in de voorwaarden.

Indien er redenen zijn om die precisering niet op te nemen omdat er ook andere concrete gevallen zouden kunnen bestaan waarvoor een dergelijke vrijstelling aangewezen is, dan zou op zijn minst in de memorie van toelichting moeten worden uiteengezet welke gevallen verder nog worden beoogd.

5. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van instemmingsdecreet dat uitgaat van het Vlaams Gewest wordt uiteengezet dat het ontworpen artikel 3, § 4, een beperkt aantal impliciete wijzigingen van andere bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 met zich meebrengt. De gemachtigde die optreedt voor het Vlaamse Gewest verklaarde in dat verband het volgende:

“Er zijn een beperkt aantal impliciete wijzigingen (onderlijnd) en voor de rest zijn er nog bepalingen die een licht gewijzigde draagwijdte krijgen (niet onderlijnd):

- Artikel 6, in de mate dat er verwezen wordt naar de terugnameplicht;

¹⁰ HvJ 7 december 1993, C-83/92, *Pierrel SpA e.a. t. Ministero della Sanità*, §§ 28-33.

¹¹ HvJ 8 juli 1987, zaak 262/85, *Commissie t. Italië*, § 39.

- Artikel 9, in de mate dat er verwezen wordt naar de terugnameplicht;
- Artikel 10, § 2, 2°, 6° en 7°, in de mate dat er verwezen wordt naar recyclage;
- Artikel 12, 2°: verwijzing naar artikel 3, §§ 2 en 3 moet nu gelezen worden als een verwijzing naar artikel 3, §§ 2, 3 en 4;
- Artikel 13, § 1, 4°, in de mate dat er verwezen wordt naar de terugnameplicht, recyclage en nuttige toepassing,
- Artikel 14, in de mate dat er verwezen wordt naar recyclage en nuttige toepassing,
- Artikel 17, in de mate dat er gesproken wordt over de doelstellingen van de terugnameplicht;
- Artikel 18, in de mate dat er verwezen wordt naar recyclage, nuttige toepassing en verbranding;
- Artikel 26, § 1: impliciete uitbreiding van de bevoegdheid van de Interregionale Verpakkingscommissie;
- Artikel 26, § 2: impliciete uitbreiding van de bevoegdheid van de Interregionale Verpakkingscommissie;
- Artikel 32, in de mate dat er verwezen wordt naar de terugnameplicht.”

De meeste door de gemachtigde aangehaalde bepalingen zijn niet problematisch, maar het is raadzaam om artikel 26 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 met betrekking tot de bevoegdheden van de Interregionale Verpakkingscommissie aan te passen aan de nieuwe beslissingsbevoegdheden die worden ingevoerd bij het ontworpen artikel 3, § 4. Voorts kan ook worden overwogen om in de artikelen 6, tweede en derde lid, en 12, 2°, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 terug te verwijzen naar de hypothese van vrijstelling overeenkomstig het ontworpen artikel 3, § 4.

Artikel 4

6. Overeenkomstig artikel 4 van het onderhavige samenwerkingsakkoord treedt het in werking op (lees: heeft het uitwerking met ingang van) 1 januari 2014. De terugwerkende kracht die daarmee aan dat samenwerkingsakkoord wordt verleend, lijkt niet problematisch te zijn voor artikel 3 ervan, dat op het eerste gezicht immers een louter begunstigende maatregel is.

Dat is evenwel anders voor de artikelen 1 en 2, die betrekking hebben op een lijst met voorbeelden ter illustratie van de criteria om uit te maken of een bepaald product of artikel al dan niet als “verpakking” moet worden beschouwd. Aangezien daardoor de concrete draagwijdte kan worden beïnvloed van het begrip “verpakking”, dat op zijn beurt de draagwijdte bepaalt van de terugnameplicht, die bij artikel 32, §§ 2 en 5, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 strafrechtelijk gesanctioneerd wordt, is de ontworpen terugwerkende kracht in strijd met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het

Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.¹²

De gemachtigde die optreedt voor het Vlaamse Gewest verklaarde dat, gelet op dat bezwaar, de datum van inwerkingtreding van het onderhavige samenwerkingsakkoord kan worden uitgesteld tot 1 januari 2015. Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord zal dan in die zin moeten worden aangepast.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

7. De formule die in artikel 2 van het voorontwerp van ordonnantie wordt gehanteerd met het oog op de ermee beoogde instemming, is niet in overeenstemming met de wetgevingstechnische gebruiken ter zake.¹³

Artikel 2 dient te worden geredigeerd als volgt:

“Artikel 2. Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 22 mei 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval.”

*

¹² Zie in dat verband reeds adv.RvS 44.947/VR-44.948/VR-44.949/VR van 19 augustus 2008 over voorontwerpen die hebben geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 december 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, 73-74, de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 19 december 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2008-09, nr. A-526/1, 75 en tot het decreet van het Waalse Gewest van 5 december 2008 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la prévention et la gestion des déchets d’emballages’, *Parl.St.* W.Parl. 2008-09, nr. 876/1, 53-54.

¹³ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 210 tot 210.2, formule F-4-1-5.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

1. La section de législation du Conseil d'État a été saisie de demandes d'avis qui portent sur trois avant-projets de textes législatifs visant à approuver l'accord de coopération du 22 mai 2014 'modifiant l'accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages'. Ces demandes d'avis émanent du Gouvernement flamand (projet 56.487/VR/V), du Gouvernement wallon (projet 56.544/VR/V) et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (projet 56.579/VR/V).

La section de législation a jugé que les informations qui lui ont été communiquées par un délégué de l'une de ces autorités étaient pertinentes pour l'examen de l'accord de coopération dans son ensemble.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

2. L'avant-projet d'ordonnance à l'examen vise à ce que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale donne son assentiment à l'accord de coopération du 22 mai 2014 'modifiant l'accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages'.

D'une part, cet accord de coopération a pour objet de transposer la directive 2013/2/UE de la Commission du 7 février 2013 'modifiant l'annexe I de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux emballages et aux déchets d'emballages'. Cette directive remplace l'annexe I de la directive 94/62/CE par une liste adaptée d'exemples illustrant les critères visés à l'article 3, point 1, de la directive 94/62/CE, qui permettent d'établir si un produit ou un article déterminé doit ou non être considéré comme « emballage » (articles 1^{er} et 2 de l'accord de coopération).

D'autre part, l'accord élabore une réglementation qui, moyennant certaines conditions, permet à la Commission interrégionale de l'Emballage de déroger aux objectifs de recyclage visés à l'article 3, §§ 2 et 3, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 (article 3).

L'accord de coopération à l'examen entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014 (article 4).

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Articles 1^{er} et 2

3. Dès lors que l'annexe en projet constituera l'unique annexe de l'accord de coopération du 4 novembre 2008, elle ne doit pas être numérotée.

Article 3

4.1. L'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 94/62/CE énonce ce qui suit :

« Article 6 - Valorisation et recyclage

1. Afin de se conformer à l'objet de la présente directive, les États membres prennent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs suivants sur l'ensemble de leur territoire :

- a) au plus tard le 30 juin 2001, entre 50 % au minimum et 65 % au maximum en poids des déchets d'emballages seront valorisés ou incinérés dans des installations d'incinération des déchets avec valorisation énergétique;
- b) au plus tard le 31 décembre 2008, 60 % au minimum en poids des déchets d'emballages seront valorisés ou incinérés dans des installations d'incinération des déchets avec valorisation énergétique ;
- c) au plus tard le 30 juin 2001, entre 25 % au minimum et 45 % au maximum en poids de l'ensemble des matériaux d'emballage entrant dans les déchets d'emballage seront recyclés, avec un minimum de 15 % en poids pour chaque matériau d'emballage ;
- d) au plus tard le 31 décembre 2008, entre 55 % au minimum et 80 % au maximum en poids des déchets d'emballage seront recyclés ;
- e) au plus tard le 31 décembre 2008, les objectifs minimaux de recyclage suivants pour les matériaux contenus dans les déchets d'emballages devront être atteints :
 - i) 60 % en poids pour le verre ;
 - ii) 60 % en poids pour le papier et le carton ;
 - iii) 50 % en poids pour les métaux ;
 - iv) 22,5 % en poids pour les plastiques, en comptant exclusivement les matériaux qui sont recyclés sous forme de plastiques ;
 - v) 15 % en poids pour le bois.

2. Les déchets d'emballage exportés de la Communauté conformément aux règlements (CEE) n° 259/93 et (CE) n° 1420/1999 du Conseil et au règlement (CE) n° 1547/1999 de la Commission n'entrent en ligne de compte pour le respect des obligations et des objectifs fixés au paragraphe 1, que s'il existe des preuves tangibles que les opérations de valorisation et/ou de recyclage se sont déroulées dans des conditions qui sont largement équivalentes à celles prévues par la législation communautaire en la matière ».

Les objectifs que mentionnent les dispositions de la directive précitées s'appliquent à l'ensemble du territoire de chacun des États membres de l'U.E.

L'article 3, §§ 2 et 3, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 comporte également certains objectifs en matière de recyclage et de valorisation des déchets d'emballages d'origine ménagère et industrielle (paragraphe 2), ainsi qu'en matière de recyclage de différentes sortes de matériaux d'emballages (paragraphe 3). Il est chaque fois précisé que les pourcentages qui y sont mentionnés « sont calculés selon les modalités définies par la Commission interrégionale de l'Emballage dans le respect du droit européen » et qu'ils « doivent être atteints pour l'ensemble du territoire belge ». Ces pourcentages visent à atteindre les objectifs mentionnés

dans les dispositions précitées de la directive ¹. Ils s'appliquent – par la voie d'une obligation de reprise – aux responsables de l'Emballage ² qui mettent sur le marché au moins 300 kg d'emballages par an ³, ainsi qu'aux organismes agréés ⁴, qui sont créés et agréés pour réaliser ces pourcentages pour un certain nombre de responsables de l'emballage ⁵.

4.2. L'article 3 de l'accord de coopération à l'examen ajoute à l'article 3 de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 un paragraphe 4 qui, moyennant certaines conditions, autorise la Commission interrégionale de l'Emballage ⁶ à déroger « exceptionnellement et temporairement » aux objectifs visés aux paragraphes 2 et 3 de l'article cité en dernier lieu. En pratique, cette dérogation s'appliquerait apparemment aux emballages plastiques de pesticides à usage agronomique professionnel, ainsi qu'il peut être déduit du dossier d'avis et d'une déclaration du délégué agissant pour la Région flamande.

Le caractère temporaire de cette dérogation ressort du deuxième alinéa du paragraphe 4, en projet, qui dispose que la décision d'approbation ⁷ à l'égard d'un responsable de l'emballage échoit de plein droit un an après qu'une des conditions visées au premier alinéa de ce paragraphe n'est plus respectée. L'agrément ⁸ d'un organisme agréé qui ne satisfait plus à l'une de ces conditions est retiré après un an ⁹.

Seules les conditions visées au premier alinéa du paragraphe 4, en projet, témoignent du caractère exceptionnel de la dérogation.

4.3. Une dérogation expresse aux objectifs visés à l'article 3, §§ 2 et 3, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 peut avoir pour conséquence de compromettre les objectifs visés à l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 94/62/CE.

Les États membres – et donc également les parties à l'accord de coopération à l'examen – ne peuvent toutefois pas élaborer des mesures de droit interne qui compromettent la réalisation des objectifs prévus par la législation européenne. Ils ne peuvent pas instaurer des règles de droit interne prévoyant des possibilités contraires à des dispositions de la directive ¹⁰.

¹ L'article 3, § 2, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 a été dicté par l'article 6, paragraphe 1, b) et d) de la directive 94/62/CE, tandis que l'article 3, § 3, de cet accord de coopération vise les objectifs mentionnés à l'article 6, paragraphe 1, e), de cette directive.

² Voir l'article 2, 20°, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008.

³ Article 6 de l'accord de coopération du 4 novembre 2008.

⁴ Voir l'article 2, 23°, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008.

⁵ Article 12, 2°, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008.

⁶ Voir les articles 23 et s. de l'accord de coopération du 4 novembre 2008.

⁷ Il s'agit de la décision visée à l'article 7, § 2, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008, par laquelle la Commission interrégionale de l'Emballage approuve la manière dont le responsable de l'emballage s'acquitte de son obligation de reprise.

⁸ Sur le fondement de l'article 10, § 4, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008. Le texte de l'article 3, § 4, en projet, fait injustement référence à l'article 10, § 3, qui ne concerne que la décision relative à la recevabilité et à l'exhaustivité de la demande d'agrément.

⁹ Sur le fondement de l'article 26, § 1^{er}, 4°, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008.

¹⁰ C.J., 7 décembre 1993, C-83/92, *Pierrel SpA e.a. c. Ministero della Sanità*, §§ 28-33.

Lorsque, dans leur législation interne, les États membres confèrent à certaines autorités des délégations permettant une transposition correcte de directives, ces délégations doivent comporter des garanties quant à la correction de cette transposition ¹¹.

Les parties à l'accord de coopération peuvent effectivement prévoir des dérogations à l'obligation de reprise ou à l'obligation qui incombe à des responsables spécifiques de l'emballage et/ou aux organismes agréés de respecter, en ce qui les concerne, les objectifs visés à l'article 3, §§ 2 et 3, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008. En revanche, elles ne peuvent pas prévoir, comme le fait actuellement le paragraphe 4, en projet, des dérogations relatives aux objectifs globaux précités, ce qui permettrait de ne plus respecter les dispositions correspondantes de la directive.

Il en résulte que la disposition en projet peut uniquement prévoir l'octroi d'une dérogation aux obligations incombant à un ou à plusieurs responsables de l'emballage, conformément à l'article 6, alinéas 2 et 3, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008, et à l'organisme agréé, conformément à l'article 12, 2°, de cet accord, et non pas qu'il peut être accordé une dérogation aux objectifs de recyclage visés à l'article 3, §§ 2 et 3, de même accord.

4.4. Dès lors qu'on instaure une dérogation à certaines obligations qui contribuent à la réalisation des objectifs précités, il est recommandé de ne pas définir les conditions de cette dérogation plus largement que l'objectif qu'elle poursuit. S'il s'agit notamment, comme le mentionne le préambule de l'accord de coopération à l'examen, que cette dérogation concerne uniquement « certains déchets d'emballages » et notamment les emballages plastiques de pesticides à usage agronomique professionnel, mieux vaut le mentionner explicitement dans les conditions.

S'il se justifie de ne pas apporter cette précision parce qu'il pourrait y avoir d'autres cas concrets pour lesquels une telle dérogation est indiquée, il faudrait alors à tout le moins mentionner dans l'exposé des motifs quels autres cas sont encore visés.

5. L'exposé des motifs accompagnant l'avant-projet de décret d'assentiment émanant de la Région flamande mentionne que l'article 3, § 4, en projet, emporte un nombre limité de modifications implicites d'autres dispositions de l'accord de coopération du 4 novembre 2008. À cet égard, le délégué agissant pour la Région flamande a déclaré ce qui suit :

“Er zijn een beperkt aantal impliciete wijzigingen (onderlijnd) en voor de rest zijn er nog bepalingen die een licht gewijzigde draagwijdte krijgen (niet onderlijnd):

- Artikel 6, in de mate dat er verwezen wordt naar de terugnameplicht;
- Artikel 9, in de mate dat er verwezen wordt naar de terugnameplicht;
- Artikel 10, § 2, 2°, 6° en 7°, in de mate dat er verwezen wordt naar recyclage;
- Artikel 12, 2°: verwijzing naar artikel 3, §§ 2 en 3 moet nu gelezen worden als een verwijzing naar artikel 3, §§ 2, 3 en 4;
- Artikel 13, § 1, 4°, in de mate dat er verwezen wordt naar de terugnameplicht, recyclage en nuttige toepassing,

¹¹ C.J., 8 juillet 1987, affaire 262/85, *Commission c. Italie*, § 39.

- Artikel 14, in de mate dat er verwezen wordt naar recyclage en nuttige toepassing,
- Artikel 17, in de mate dat er gesproken wordt over de doelstellingen van de terugnameplicht;
- Artikel 18, in de mate dat er verwezen wordt naar recyclage, nuttige toepassing en verbranding;
- Artikel 26, § 1: impliciete uitbreiding van de bevoegdheid van de Interregionale Verpakkingscommissie;
- Artikel 26, § 2: impliciete uitbreiding van de bevoegdheid van de Interregionale Verpakkingscommissie;
- Artikel 32, in de mate dat er verwezen wordt naar de terugnameplicht.”

La plupart des dispositions citées par le délégué ne sont pas problématiques mais il est recommandé d'adapter l'article 26 de l'accord de coopération du 4 novembre 2008, relatif aux compétences de la Commission interrégionale de l'Emballage, aux nouvelles compétences décisionnelles instaurées par l'article 3, § 4, en projet. En outre, on peut également envisager que les articles 6, alinéas 2 et 3, et 12, 2°, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 renvoient à l'hypothèse de la dérogation prévue à l'article 3, § 4, en projet.

Article 4

6. Conformément à son article 4, l'accord de coopération à l'examen entre en vigueur le (lire : produit ses effets le) 1^{er} janvier 2014. L'effet rétroactif qui est ainsi attribué à cet accord ne paraît pas poser de problème en ce qui concerne son article 3 qui, à première vue, ne peut effectivement qu'être une mesure bénéfique.

Il en va toutefois autrement en ce qui concerne les articles 1^{er} et 2, qui contiennent une liste d'exemples illustrant les critères permettant de déterminer si un produit ou un article précis doit ou non être considéré comme « emballage ». Dès lors qu'il est susceptible d'avoir une incidence sur la portée concrète de la notion d'« emballage », laquelle détermine à son tour la portée de l'obligation de reprise, qui est pénalement sanctionnée par l'article 32, §§ 2 et 5, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008, l'effet rétroactif en projet méconnaît l'interdiction de la rétroactivité de la loi pénale, garantie par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ¹².

¹² Voir déjà à cet égard l'avis 44.947/VR-44.948/VR-44.949/VR du 19 août 2008 sur des avant-projets devenus le décret de la Région flamande du 19 décembre 2008 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval', *Doc. parl.* Parl. fl., 2008-09, n° 1944/1, 73-74, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 décembre 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération du 4 novembre 2008 conclu entre la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2008-09, n° A-526-1, 75 et le décret de la Région wallonne du 5 décembre 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages', *Doc. parl.*, Parl. wal., 2008-09, n° 876/1, 53-54.

Le délégué qui agit pour la Région flamande a déclaré que, eu égard à cette objection, la date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération à l'examen peut être reportée au 1^{er} janvier 2015. L'article 4 de l'accord de coopération devra alors être adapté en ce sens.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

7. La formule utilisée à l'article 2 de l'avant-projet d'ordonnance pour donner l'assentiment envisagé n'est pas conforme aux usages de la légistique en la matière ¹³.

L'article 2 sera rédigé comme suit :

« Article 2. Assentiment est donné à l'accord de coopération du 22 mai 2014 entre les Régions wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale, modifiant l'accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages ».

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

¹³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 210 à 210.2, formule F-4-1-5.