



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.479/1
van 25 juni 2020

avis 67.479/1
du 25 juin 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met Leefmilieu 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 14 september 2017 dat de soorten plastic zakken nader omschrijft die afwijken van het gebruiksverbod van de plastic zakken voor eenmalig gebruik bedoeld in artikel 4.6.2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen'

un projet d'arrêté du Ministre du Gouvernement de la Bruxelles-Capitale chargé de l'Environnement 'modifiant l'arrêté ministériel du 14 septembre 2017 précisant les types de sacs plastiques dérogeant à l'interdiction d'utilisation des sacs plastiques à usage unique visé à l'article 4.6.2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 relatif à la gestion des déchets'

Op 26 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 14 september 2017 dat de soorten plastic zakken nader omschrijft die afwijken van het gebruiksverbod van de plastic zakken voor eenmalig gebruik bedoeld in artikel 4.6.2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 juni 2020.

*

Le 26 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘modifiant l'arrêté ministériel du 14 septembre 2017 précisant les types de sacs plastiques dérogeant à ‘interdiction d'utilisation des sacs plastiques à usage unique visé à l'article 4.6.2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 relatif à la gestion des déchets’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 18 juin 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 juin 2020.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot wijziging van artikel 2, § 1, derde streepje, van het ministerieel besluit van 14 september 2017 ‘dat de soorten plastic zakken nader omschrijft die afwijken van het gebruiksverbod van de plastic zakken voor eenmalig gebruik bedoeld in artikel 4.6.2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen’.

Hierdoor zijn voortaan tot 31 december 2029 enkel nog de zeer lichte plastic zakken voor eenmalig gebruik, bestemd voor de verpakking van voedingswaren die in de kleinhandel verkocht worden die vochtig zijn of vloeistoffen bevatten die kunnen vloeien toegelaten, voor zover deze zakken biogebaseerd en thuis composteerbaar zijn. Het minimale gehalte aan biogebaseerde stof van deze zakken is op 40% in 2018 en op 60% vanaf 2025 vastgelegd.

Directe aanleiding voor deze wijziging vormt een brief van de Europese Commissie waarbij toelichting wordt gevraagd over de omzetting in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van richtlijn (EU) 2015/720 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 ‘tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen’.

3. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt ontleend aan artikel 4.6.2, § 3, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 ‘betreffende het beheer van afvalstoffen’ op grond waarvan, in afwijking van artikel 4.6.2, § 2, van het besluit, de minister de soorten plastic zakjes bepaalt waarvoor de in de voorgaande paragraaf beoogde data niet van toepassing zijn en hij de lijst van de vrijstellingen preciseert.

Voornoemde bepaling¹ vindt op haar beurt voldoende rechtsgrond in artikel 56 van de ordonnantie van 14 juni 2012 ‘betreffende afvalstoffen’ op grond waarvan de Regering elke maatregel kan goedkeuren die nodig is om bepalingen betreffende afvalstoffen om te zetten en uit te voeren, in het bijzonder de bepalingen betreffende bepaalde afvalstoffen, het vervoer en de overbrenging van afvalstoffen, de modaliteiten en technieken inzake afvalpreventie en -beheer, en die voortvloeien uit internationale verdragen en met name de verdragen betreffende de Europese Unie.

¹ Bij zijn totstandkoming werd voor dit artikel 4.6.2 rechtsgrond ontleend aan de artikelen 16, 29 en 56 van de ordonnantie van 14 juni 2012 ‘betreffende afvalstoffen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. Gelet op hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt dient in het eerste en tweede lid van de aanhef respectievelijk een verwijzing naar artikel 56 van de ordonnantie van 14 juni 2012 en een verwijzing naar artikel 4.6.2, § 3, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 te worden toegevoegd.

4.2. In de Nederlandse tekst van het tweede lid van de aanhef moet nog de datum van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering worden toegevoegd.

Slotopmerking

5. Volgens de documenten gevoegd bij de adviesaanvraag beoogt de ontworpen aanpassing een verduidelijking van een reeds bestaande regeling.

Gelet op, enerzijds, de omschrijving in artikel 1, § 1, 6°, van het ministerieel besluit van 14 september 2017 van “zeer lichte plastic zakken” als “plastic draagtassen met een wanddikte van minder dan 15 micron” en, anderzijds, de vaststelling dat de ontworpen regeling betrekking heeft op zakken die biogebaseerd en thuis composteerbaar zijn en die volgens de omschrijving van artikel 1, § 1, 3° en 5°, van het voornoemde ministerieel besluit dienen te bestaan uit een stof van biologische oorsprong en uit composteerbare en biologisch afbreekbare materialen, moet worden vastgesteld dat, in tegenstelling tot wat wordt vermeld in de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten, het niet een verduidelijking van een reeds bestaande regeling maar een nieuwe regeling betreft.

In zoverre hierdoor vanaf de inwerkingtreding van het voorliggend besluit (tien dagen na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*) een aantal plastic zakken niet meer zal kunnen gebruikt worden, rijst de vraag of het in de praktijk haalbaar zal zijn om binnen zo’n korte tijdsspanne in overeenstemming met de verstrengde voorschriften te handelen.

De steller van het ontwerp zou er goed aan doen om de inwerkingtreding van de ontworpen regeling in het licht hiervan te heroverwegen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 2, § 1^{er}, 3^e tiret, de l'arrêté ministériel du 14 septembre 2017 'précisant les types de sacs plastiques dérogeant à l'interdiction d'utilisation des sacs plastiques à usage unique visé à l'article 4.6.2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 relatif à la gestion des déchets'.

Il en résulte que seuls sont désormais autorisés jusqu'au 31 décembre 2029 les sacs plastiques à usage unique très légers, destinés à l'emballage de denrées alimentaires vendues au détail, humides ou contenant des liquides susceptibles de couler, pour autant que ces sacs soient biosourcés et compostables à domicile. La teneur minimale en matière biosourcée de ces sacs est fixée à 40 % en 2018 et à 60 % à partir de 2025.

Cette modification fait directement suite à une lettre de la Commission européenne demandant des explications concernant la transposition en Région de Bruxelles-Capitale de la directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 'modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique légers'.

3. Le dispositif en projet trouve son fondement juridique dans l'article 4.6.2, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 'relatif à la gestion des déchets' selon lequel, par dérogation à l'article 4.6.2, § 2, de l'arrêté, le Ministre détermine les types de sacs plastiques pour lesquels les dates visées au paragraphe précédent ne sont pas applicables et il précise la liste des exonérations.

La disposition précitée ¹ trouve quant à elle un fondement juridique suffisant dans l'article 56 de l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets', selon lequel le Gouvernement peut arrêter toute mesure nécessaire en vue de transposer et d'exécuter des dispositions concernant la matière des déchets, en particulier les dispositions relatives à certains déchets, au transport et au transfert de déchets, à des modalités et techniques de prévention et de gestion de déchets, résultant de traités internationaux et notamment des traités relatifs à l'Union européenne.

¹ Lors de son élaboration, cet article 4.6.2 a puisé son fondement juridique dans les articles 16, 29 et 56 de l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets'.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4.1. Compte tenu de l'observation formulée au point 3 concernant le fondement juridique, il y a lieu d'ajouter aux premier et deuxième alinéas du préambule une référence, respectivement, à l'article 56 de l'ordonnance du 14 juin 2012 et à l'article 4.6.2, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016.

4.2. Dans le texte néerlandais du deuxième alinéa du préambule, on ajoutera encore la date de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Observation finale

5. Selon les documents joints à la demande d'avis, l'adaptation en projet vise à préciser une réglementation déjà existante.

Compte tenu, d'une part, de la définition donnée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 6°, de l'arrêté ministériel du 14 septembre 2017 de la notion de « sacs en plastique très légers » comme étant « les sacs en plastique d'une épaisseur inférieure à 15 microns » et, d'autre part, la constatation que le dispositif en projet porte sur des sacs biosourcés et compostables à domicile, qui, selon la définition de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 3° et 5°, de l'arrêté ministériel précité, doivent être composés d'une matière d'origine biologique et de matériaux compostables et biodégradables, il y a lieu de constater que, contrairement à ce qu'indiquent les documents joints à la demande d'avis, il ne s'agit pas de préciser une réglementation déjà existante mais d'instaurer une nouvelle réglementation.

Dans la mesure où, de ce fait, un certain nombre de sacs plastiques ne pourra plus être utilisé à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté à l'examen (dix jours après sa publication au *Moniteur belge*), la question se pose de savoir s'il est possible en pratique de se conformer aux règles plus strictes dans un délai aussi court.

L'auteur du projet serait bien avisé de reconsidérer l'entrée en vigueur du dispositif en projet à la lumière de l'observation qui précède.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME