RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.449/VR
van 10 juli 2026

avis 79.449/VR
du 10 juillet 2026

over

sur

voorontwerpen van decreet en ordonnantie tot instemming met het samenwerkingsakkoord van (…) tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval'

des avant-projets de décret et d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération du (…) entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages'

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Op 26 mei 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw, de Minister van Volksgezondheid, Leefmilieu, Solidariteit en Sociale Economie van het Waalse Gewest en de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Mobiliteit, Openbare Werken en Verkeersveiligheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,[*] een advies te verstrekken over voorontwerpen van decreet en ordonnantie tot instemming met het samenwerkingsakkoord van (…) 'tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval'.

De voorontwerpen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 30 juni 2026. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, voorzitter, Luc DONNAY, kamervoorzitter, Brecht STEEN, Tim CORTHAUT, Laurence VANCRAYEBECK en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Michel TISON en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Wim GEURTS en Charles-Henri VAN HOVE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs - afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC en Luc DONNAY, kamervoorzitters.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2026.

*

[*] 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 85*bis.*

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Le 26 mai 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre flamand de l'Environnement et de l'Agriculture, le Ministre de la Santé, de l'Environnement, des Solidarités et de l'Économie sociale de la Région wallonne et la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [*], sur des avant-projets de décret et d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération du (…) entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages'.

Les avant-projets ont été examinés par les chambres réunies le 30 juin 2026. Les chambres réunies étaient composées de Pierre LEFRANC, président de chambre, président, Luc DONNAY, président de chambre, Brecht STEEN, Tim CORTHAUT, Laurence VANCRAYEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Michel TISON et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Wim GEURTS et Charles-Henri VAN HOVE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs chefs de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC et Luc DONNAY, présidents de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2026.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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 85*bis*.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FORMALITÉS PRÉALABLES

2. Il résulte de la lecture des articles 2 et 4 de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' que l'accord de coopération, spécialement son article 12, en ce qu'il prévoit et règle certains aspects du régime administratif de fonctionnaires et d'agents mis à disposition par les Gouvernements régionaux, ainsi que les conditions d'engagement de personnel contractuel – entre autres l'évaluation, l'organisation de certaines fonctions et grades, l'organisation du travail, le statut pécuniaire, notamment par l'octroi de bonus – doit faire l'objet d'une négociation avec les organisations syndicales représentatives.

Le dossier communiqué à la section de législation ne comporte aucune pièce attestant de l'accomplissement de la formalité requise et les délégués ont confirmé que l'accord de coopération n'a pas été soumis à la négociation syndicale.

Il sera veillé au bon accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Tableaux de correspondance

3. L'accord de coopération à l'examen entend mettre en œuvre le règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 'relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE'. Il entend aussi transposer partiellement la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'relative aux déchets et abrogeant certaines directives', ainsi que la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'relative à la réduction de l'impact de certains produits en plastique sur l'environnement'.

[1] S'agissant d'avant-projets de décret et d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Les *Principes de technique législative* établis par la section de législation invitent dans les termes suivants les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

« 191. Établissez deux tableaux de transposition.

191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :

a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;

b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive » [2].

Sur ce point, il est rappelé que la confection de tels tableaux lors de la transposition d'une ou plusieurs directives est gage de la qualité de cette transposition et que leur communication au Conseil d'État, dès l'envoi de la demande d'avis, facilite l'examen de l'avant-projet dans les délais impartis.

Par ailleurs, ces tableaux sont également très utiles pour l'assemblée législative saisie du projet ainsi que pour les destinataires des règles dès lors qu'ils permettent :

a) à l'assemblée législative de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur du texte pour atteindre le résultat exigé par les directives ;

b) d'éviter que l'exercice du droit d'amendement n'excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen laisse aux États membres ;

c) d'éviter que l'assemblée législative n'envisage de compléter la transposition par l'adoption de dispositions qui existent déjà dans l'ordre juridique interne ou qui relèvent de la compétence d'une autre autorité ;

d) aux destinataires des règles législatives de connaitre leur source de droit européen [3].

En l'espèce, le seul tableau de correspondance transmis avec la demande d'avis est un tableau qui ne concerne que la mise en œuvre du règlement (UE) 2025/40 et non les directives concernées.

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 191.

[3] *Ibidem*, spéc. recommandation 193.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

S'agissant du règlement, il ne comporte par ailleurs qu'un tableau de correspondance entre les dispositions de l'accord de coopération et les dispositions du règlement, mais pas de tableau en sens inverse.

Plus fondamentalement, ce tableau manque totalement de précision quant aux dispositions du règlement qui sont concernées, lesquelles sont parfois complexes et volumineuses (comme les articles 44, 45 et 46). Enfin, le dossier transmis à la section de législation ne permet pas de comprendre pour quels motifs certaines dispositions du règlement ne sont pas mises en œuvre.

En l'absence des tableaux requis, et vu la haute technicité de la matière, il n'est pas possible d'examiner intégralement dans quelle mesure précise l'accord de coopération à l'examen met effectivement en œuvre toutes et chacune des dispositions du règlement qui doivent l'être, ni dans quelle mesure il participe effectivement à la transposition des directives concernées, ni, enfin, si cette transposition est correcte.

En tout état de cause, les tableaux de correspondance requis seront selon le cas établis ou complétés, conformément aux principes rappelés ci-avant et ils seront joints aux projets transmis aux Parlements.

II. Pouvoirs réglementaires conférés à l'organe de décision REP[4]

4.1. Plusieurs dispositions attribuent des pouvoirs réglementaires à la Commission interrégionale de la REP (ci-après : la Commission interrégionale).

Outre les paragraphes 2, 4 et 5, en projet, de l'article 23 de l'accord de coopération (article 12), il peut également être fait référence aux articles 17 et 18. À travers les modifications apportées à l'article 26, § 1er, et le nouvel article 26/1, les articles 17 et 18 du projet confèrent pour leur part à l'organe de décision de la Commission interrégionale, les pouvoirs de

– fixer le cadre du personnel et le cadre linguistique du personnel propre au sein du Secrétariat permanent (article 26, § 1er, 10/2° et article 26/1, § 1er, 10°) ;

– décider du recrutement, de la procédure de recrutement dans le cadre du budget disponible et des salaires de départ de son personnel propre (article 26, § 1er, 10/3° et article 26/1, § 1er, 11°) ;

– fixer les conditions d'octroi à certains membres du personnel du Secrétariat permanent d'une allocation pour performances extraordinaires (article 26, § 1er, 10/4° et article 26/1, § 1er, 12°).

Par ailleurs, la question se pose de savoir quelle est la portée exacte des pouvoirs conférés à l'organe de décision par l'article 26/1, § 1er, 2° et 3°, en matière de fixation du cadre dans lequel le Secrétariat permanent évalue « certaines demandes d'enregistrement », ou « accordera, refusera, modifiera ou retirera certaines demandes d'autorisation ». S'agit-il de donner

[4] Responsabilité élargie du producteur.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

ainsi des lignes de conduites, de prévoir des délégations, ou bien l'intention est-elle de conférer un véritable pouvoir de nature réglementaire à l'organe de décision ?

Interrogés sur ce dernier point, les délégués ont répondu :

> « Il ne s'agit pas de conférer un pouvoir de nature réglementaire à l'organe de décision. L'organe de décision doit prendre les décisions dans le cadre strict de l'Accord de coopération. Le cadre d'évaluation des demandes est clairement défini dans l'Accord de coopération aux articles 22/1, 22/4, 22/5 et 22/6 et ne laisse pas une marge d'appréciation large. C'est justement parce que certaines évaluations ne sont que des vérifications administratives que la possibilité a été créée pour l'Organe de Décision de transférer, pour les cas les plus simples, son pouvoir d'évaluation ou une partie de ce pouvoir au secrétariat permanent ».

Concernant ces différentes dispositions, comme la section de législation l'a déjà rappelé, notamment à propos d'organes de décision créés par un accord de coopération conclu entre différents niveaux de pouvoir au sein de la Belgique fédérale [5], les principes déduits de la responsabilité politique des ministres et celui de l'unité du pouvoir réglementaire au sein de chaque collectivité, ne sont pas conciliables avec l'octroi d'un pouvoir réglementaire aux agents d'une administration ni, *a fortiori*, à des organes composés d'agents et de tiers qui ne répondent pas politiquement de leurs actes devant les représentants de la Nation. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de

[5] Voir en ce sens l'avis 74.614/VR donné le 30 novembre 2023 sur trois avant projets devenus le décret wallon du 12 mars 2026 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 9 février 2026 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant le cadre de la Responsabilité Elargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages', l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2026 'portant assentiment à l'accord de coopération du 9 février 2026 concernant le cadre de la responsabilité élargie des producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages et portant modification de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires' et le décret flamand du 27 mars 2026 'tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 9 februari 2026 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2025-2026, n° 710/1, pp. 208-240 et *Doc. parl.*, Parl. w., 2025-2026, n°495/1, pp. 76-105, observations 5.1 à 5.4 ; voir aussi l'avis 44.947/VR/V, 44.948/VR/V et 44.949/VR/V, donné le 19 aout 2008 sur des avant-projets devenus respectivement 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., 2008-2009, n° 1944/1, pp. 71-99), 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., 2008-2009, n° A-526/1, pp. 74-90), 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. w, 2008-2009, n° 876/1, pp. 57-58) ; voir aussi les avis 63.579/VR donné le 10 juillet 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 2 décembre 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 13 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique de transfert transfrontalier des déchets' (*Doc. parl*., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-418/1, pp. 16-29), 63.629/VR donné le 3 juillet 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 23 septembre 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 13 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique de transfert transfrontalier des déchets' (*Doc. parl*., Parl. w., 2020-2021, n° 659/1, pp. 55-62) et 63.717/VR donné le 27 juillet 2018 sur un avant-projet de décret « houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen ».

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

pure administration ou de nature essentiellement technique. En l'espèce, tel n'est pas le cas de dispositions réglementaires relatives au statut du personnel de la Commission interrégionale.

En conclusion, les dispositions précitées de l'accord de coopération seront revues aux fins de conférer les pouvoirs réglementaires concernés aux Gouvernement des parties, agissant par la voie d'accord de coopération d'exécution [6].

S'agissant de l'article 26/1, § 1er, il sera à tout le moins précisé la portée exacte des pouvoirs que ses 2° et 3° attribuent à l'organe de décision en matière de « fixation du cadre ».

4.2. L'article 21, qui insère un nouvel article 29/1 dans l'accord de coopération du 4 novembre 2008, dispose que les régions veillent au respect, de la part des fonctionnaires et agents de l'administration compétente de la région, des directives générales de contrôle établies par la Commission interrégionale.

À cet égard, les délégués ont précisé ce qui suit :

> "Met de 'algemene controlerichtlijnen' wordt verwezen naar praktische richtlijnen, die gevolgen kunnen hebben voor rechtsonderhorigen. Het is de bedoeling dat niet met 2 maten en 2 gewichten wordt gehandhaafd. Zo zouden bijvoorbeeld de controleurs van EPRiBEL de interne instructie kunnen krijgen om bij een laattijdige vernieuwing van de registratie, pas na een week vertraging een administratieve geldboete op te leggen, terwijl de gewestelijke controleurs de boete al opleggen na 1 dag vertraging. Met deze 'algemene controlerichtlijnen' kan de lat gelijkgelegd worden."

Dans la mesure où ces directives générales de contrôle restent effectivement limitées aux éléments cités par les délégués et ne concernent dès lors que l'application souhaitée ou l'interprétation envisagée des règles [7], la délégation en projet peut se justifier. Il est recommandé d'insérer cette précision des délégués dans l'exposé des motifs.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

5. La date de l'accord de coopération sera mentionnée.

[6] *Idem*.

[7] Avis 77.950/1 donné le 18 aout 2025 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 septembre 2025 'relatif au maintien du décret du 5 février 2016 relatif à l'hébergement touristique', observations 16.1 à 16.3.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

DISPOSITIF

Article 3

6. Au paragraphe 1er, la notion d'« emballages perdus » doit être mentionnée au pluriel, et non au singulier.

7. Au paragraphe 2, le paragraphe 1/2 en projet pose question.

7.1. Tout d'abord, les objectifs qui y sont fixés visent uniquement la réduction des emballages à usage unique, alors que l'article 43, paragraphe 1, du règlement (UE) 2025/40 fixe des objectifs pour les déchets d'emballage au sens large, objectif que l'accord de coopération n'impose pas aux producteurs d'atteindre.

Certes, le commentaire de l'article indique que « [m]ettre l'accent sur les emballages à usage unique est logique, parce que ceux-ci représentent la plus grande pression environnementale et qu'il faut encourager autant que possible l'utilisation d'emballages réutilisables ». Toutefois, cette explication est en défaut de justifier les raisons pour lesquelles les objectifs imposés à l'article 43, paragraphe 1, du règlement ne sont pas imposés comme tels dans l'accord de coopération.

Interrogés à ce propos, les délégués ont répondu :

> « L'article 43.1 du règlement est une obligation pour la Belgique dans son entièreté. L'article 3, §1/2 est la façon pour la Belgique d'atteindre cet objectif. Les Régions veulent justement encourager la mise sur le marché d'emballages réutilisables et réduire la mise sur le marché d'emballages jetables. Pour le calcul de l'objectif de l'article 43.1, il faut tenir compte des emballages jetables et des emballages réutilisables nouvellement mis sur le marché. Un emballage réutilisable ne devient un déchet qu'à la fin de sa vie. Un emballage réutilisable qui est, par exemple, utilisé 20 fois, ne doit être comptabilisé qu'une seule fois, mais cet emballage réutilisable remplace 20 emballages jetables. Il est donc absolument justifié de vouloir encourager l'utilisation d'emballages réutilisables comme moyen pour atteindre l'objectif de l'article 43.1 ».

Cette explication entend justifier que soit encouragée l'utilisation d'emballages réutilisables. Elle ne contient toutefois pas d'éléments concrets de nature à démontrer que les objectifs fixés par la disposition à l'examen permettront d'atteindre l'objectif global fixé par le règlement.

Le commentaire de l'article gagnerait à être complété par des justifications concrètes et le cas échéant chiffrées de nature à démontrer que l'objectif imposé par le règlement sera atteint si l'objectif fixé par l'accord de coopération est lui-même atteint. Il faut en tout cas souligner que, si les objectifs de l'article 43 du règlement (UE) 2025/40 ne sont pas (ne peuvent pas être) atteints, il y aura violation du règlement et l'article 3, § 1/2, de l'accord de coopération devra, par conséquent, être adapté.

7.2. Ensuite, l'année de référence choisie est l'année 2022 et non l'année 2018.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Le commentaire de l'article mentionne à ce propos :

« La réduction est calculée par rapport à l'année de référence 2022, car les données de marché de 2022 sont plus précises que celles de 2018 et s'applique à l'ensemble des emballages à usage unique ».

À cet égard, il y a lieu de ne pas perdre de vue que l'article 43, paragraphe 8, du règlement (UE) 2025/40 prévoit ce qui suit :

« Par dérogation au paragraphe 1, les États membres peuvent, d'ici au 31 décembre 2025, demander à la Commission d'utiliser une année de référence autre que 2018 pour le calcul des objectifs énoncés au paragraphe 1. Si un État membre fait une telle demande, sans préjudice des paragraphes 5 et 7, la Commission peut autoriser les États membres à utiliser cette autre année de référence pour le calcul des objectifs énoncés au paragraphe 1, à condition que l'État membre fournisse des éléments de preuve attestant :

a) qu'une augmentation importante de déchets d'emballages a été enregistrée au cours de l'année qu'il demande d'utiliser comme année de référence aux fins du calcul des objectifs énoncés au paragraphe ;

b) que l'augmentation importante de déchets d'emballages démontrée au point a) est uniquement due aux changements intervenus dans les procédures de communication de données ;

c) que l'augmentation importante de déchets d'emballages démontrée au point a) n'est pas due à une consommation accrue ; et

d) que la comparabilité des données entre les États membres est meilleure ».

La question se pose de savoir si, en l'espèce, la Commission Européenne a autorisé le choix de l'année 2022 comme année de référence, conformément à cette disposition.

Interrogés à ce propos les délégués ont répondu :

« La dérogation a été demandée dans les délais, mais la Commission européenne n'a pas encore statué. Même si la Commission refusait la demande, l'objectif belge de réduction par rapport à 2022 sera un moyen effectif pour atteindre l'objectif de l'article 43.1 qui resterait dans ce cas à calculer par rapport à l'année 2018. Il faut souligner que d'autres moyens complémentaires existent pour réaliser l'objectif de l'article 43.1 et que les dispositions du Règlement même vont également contribuer à l'atteinte partielle de cet objectif ».

Il ressort de ces explications que la dérogation a bien été demandée auprès de la Commission Européenne. Si cette dernière se prononce négativement, l'accord de coopération devra être revu aux fins de prendre en compte l'année 2018 comme année de référence.

Article 7

8. Conformément à l'article 44, paragraphe 11, d) du règlement (UE) 2025/40, l'autorité compétente responsable du registre « peut facturer aux producteurs des frais proportionnés et fondés sur les couts pour le traitement des demandes d'enregistrement visées au paragraphe 2 ».

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Si le commentaire de l'article 22/1 entend justifier les différences de montants prévues en son paragraphe 3, la question demeure toutefois de savoir si tous et chacun des montants ainsi fixés reposent sur une analyse effective et concrète des couts qui seront exposés par la Commission interrégionale pour le traitement des enregistrements, de manière à garantir la proportionnalité des redevances prévues, en ce compris les montants minimum et maximum prévus à l'article 22/1, § 3, alinéa 2.

L'exposé des motifs sera utilement étayé sur ce point.

Article 8

Article 22/4 en projet

9.1. Eu égard aux articles 30, 129 et 130 de la Constitution, il n'appartient pas aux autorités régionales de régler l'emploi des langues en matière administrative.

Le paragraphe 1er, alinéa 2, ne peut donc prévoir que la demande d'autorisation doit être « rédigée dans une langue nationale officielle ».

9.2. Le paragraphe 1er, alinéa 4, de l'article 22/4 impose que dans sa demande d'autorisation, le producteur décrive les mesures qu'il prendra dans le cadre de l'objectif de prévention des déchets d'emballages et en vue d'atteindre les objectifs de recyclage et de valorisation, prévus, respectivement par l'article 3, §§ 1/2 et 1/3.

Le contenu de la demande n'est en revanche pas défini d'une manière telle qu'il puisse garantir que, dans le cadre de l'introduction de la demande d'autorisation et de son instruction, il soit examiné si les conditions fixées à l'article 47, paragraphe 3, a), b), c) et d), du règlement (UE) 2025/40 sont effectivement remplies.

L'accord de coopération sera complété sur ce point.

9.3. Le paragraphe 2, alinéa 2, de l'article 22/4 met en place un régime de décision tacite prévoyant qu'en cas d'absence de décision expresse de la Commission interrégionale, l'autorisation est réputée « accordée ».

Comme la section de législation l'a déjà observé, le procédé de la décision tacite se heurte à de nombreuses objections.

Ainsi, pareil procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent notamment en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer davantage une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Le procédé de la décision tacite est également susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où il peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. En outre, ce procédé peut aboutir à ce qu'une décision soit prise alors que ses conditions légales d'octroi ne sont pas réunies.

En l'espèce, cet obstacle se présente avec d'autant plus d'acuité que l'article 47, paragraphes 2 et 3, du règlement (UE) 2025/40 impose que, s'agissant du régime d'autorisation,

> « Les États membres établissent également les modalités de vérification du respect des règles, y compris les informations que doivent fournir à cette fin les producteurs ou les organisations compétentes en matière de responsabilité des producteurs. La procédure d'autorisation comprend des exigences relatives à la vérification des dispositions mises en place pour garantir le respect des exigences énoncées au paragraphe 3 du présent article, ainsi que des délais fixés pour cette vérification, qui ne dépassent pas dix-huit semaines à compter de la présentation d'un dossier de demande complet. Cette vérification est effectuée par une autorité compétente ou un expert indépendant, qui établit un rapport de vérification à partir des résultats obtenus. […] » ;
>
> et
>
> « Les mesures à mettre en place par les États membres conformément au paragraphe 2 comprennent des mesures garantissant que :
>
> a) les exigences énoncées à l'article 8 *bis*, paragraphe 3, points a) à d), de la directive 2008/98/CE sont respectées ;
>
> b) les mesures mises en place ou payées par le producteur ou l'organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs sont suffisantes pour permettre la reprise et la gestion de tous les déchets d'emballages, conformément à l'article 48, paragraphes 1 et 5, et à l'article 50, à titre gratuit pour les consommateurs, à une fréquence proportionnelle à la superficie et au volume des déchets d'emballages couverts, en ce qui concerne la quantité et les types d'emballages, y compris les emballages de produits emballés, mis à disposition pour la première fois sur le territoire d'un État membre par le ou les producteurs pour le compte desquels agit l'organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs, ou les emballages déballés par ledit ou lesdits producteurs sans en être des utilisateurs finaux ;
>
> c) les dispositions nécessaires à cet effet, y compris les arrangements préliminaires, sont en place, la gestion des déchets étant assurée en leur nom par les distributeurs, les autorités publiques ou des tiers ;
>
> d) la capacité de tri et de recyclage nécessaire est disponible pour garantir que les déchets d'emballages collectés font ensuite l'objet d'un traitement préliminaire et d'un recyclage de qualité élevée ;
>
> […] ».

Les exigences d'examen du dossier et de vérification ainsi imposées ne sont pas conciliables avec un régime de décision tacite.

Enfin, les décisions tacites sont dépourvues de motivation formelle. La mise en œuvre d'un régime de décision implicite a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Pour l'ensemble de ces motifs, il convient dès lors de renoncer à utiliser ce procédé [8].

9.4. Au paragraphe 2, alinéa 3, il n'y pas lieu de prévoir que la décision sera « motivée ». De même, au paragraphe 3, alinéa 2, il n'y pas lieu d'imposer que la Commission interrégionale peut révoquer l'autorisation « moyennant justification ».

En effet, ces exigences sont déjà imposées la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' qui est d'application. Cette loi relève au demeurant de la compétence de l'autorité fédérale, et il n'appartient pas aux régions de rappeler son applicabilité ou de la paraphraser.

La même observation vaut pour l'article 22/6, § 2.

9.5. Au paragraphe 3, alinéa 2, la section de législation n'aperçoit pas la portée exacte des mots « et si la condition énoncée au § 1er n'est plus remplie ».

On n'aperçoit en effet pas quelle « condition » est ainsi visée. Par ailleurs, la question se pose de savoir si le mot « et » ne doit pas être remplacé par le mot « ou », les deux motifs de retrait de l'autorisation n'ayant pas vocation à être cumulatifs.

La disposition sera revue de manière à préciser les hypothèses envisagées, et ce, de manière conforme à l'article 47, paragraphe 5, du règlement (UE) 2025/40 qui prévoit que l'autorité compétente peut décider de retirer l'autorisation « en particulier si le producteur ou l'organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs ne remplit plus les exigences concernant l'organisation du traitement des déchets d'emballages ou s'il ne respecte pas d'autres obligations de responsabilité élargie des producteurs au titre des régimes établis conformément aux articles 8 et 8 *bis* de la directive 2008/98/CE ou au titre de la présente section, par exemple les obligations de communiquer certaines données à l'autorité compétente, ou les obligations de notifier des modifications des conditions de l'autorisation, ou en cas de cessation permanente d'activité du producteur ».

Une autre solution pourrait consister à supprimer le segment de phrase « et si la condition énoncée au § 1 n'est plus remplie ». Le segment de phrase figurant au début de cet alinéa, qui fait référence à l'article 47, paragraphe 5, du règlement (UE) 2025/40, peut suffire.

9.6. Le paragraphe 3 est en défaut de conférer à la Commission interrégionale le pouvoir de modifier l'autorisation, comme le prévoit l'article 47 paragraphe 4, du règlement (UE) 2025/40.

La disposition sera complétée en conséquence.

[8] En outre, le délai prévu pour la constitution d'une garantie (soixante jours ouvrables à compter de l'obtention de l'autorisation), visé à l'article 22/8, § 1er, alinéa 1er, de l'accord de coopération, devient source d'insécurité juridique lorsqu'il est recouru à l'instrument de l'approbation implicite, au motif que la date de début de ce délai peut être imprécise. Il s'agit d'un argument supplémentaire pour renoncer à ce procédé.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Article 22/5 en projet

9.7. Comme déjà rappelé ci-avant, conformément aux articles 30, 129 et 130 de la Constitution, il n'appartient pas aux autorités régionales de régler l'emploi des langues en matière administrative.

Le paragraphe 1er, alinéa 2, ne peut donc prévoir que la demande d'autorisation doit être « introduite en français et en néerlandais ».

9.8. Au paragraphe 3, 23°, la question se pose de savoir pour quel motif il est renvoyé à l'accord de coopération du 9 février 2026 concernant le cadre de la responsabilité élargie des producteurs pour certains flux de déchets et les déchets sauvages.

Interrogés sur ce point, les délégués ont répondu :

> « Cette obligation trouve son origine dans l'accord de coopération du 9 février 2026 concernant le cadre de la responsabilité élargie des producteurs pour certains flux de déchets et les déchets sauvages. Les Régions veulent que la même obligation s'applique pour tous les organismes de gestion de flux de déchets soumis à la responsabilité élargie du producteur ».

Il est pris acte de cette explication. La disposition sera complétée aux fins de mentionner précisément quelle(s) disposition(s) de l'accord de coopération du 9 février 2026 est (sont) rendue(s) applicable(s).

Article 22/6 en projet

9.9. Même si le contenu obligatoire de la demande d'autorisation dont le régime est organisé par l'article 22/7 est décrit de manière plus précise que celui de la demande d'autorisation dont le régime est organisé par l'article 22/4, et nécessite le respect de nombreuses exigences et démonstration en termes de moyens, d'organisation et de capacité, il n'apparait pas de manière claire et précise que le contenu de la demande, tel qu'il est défini, puisse garantir que, dans le cadre de l'introduction de la demande d'autorisation et de son instruction, il sera examiné si toutes les conditions fixées à l'article 47, paragraphe 3, a) à d), du règlement (UE) 2025/40 sont effectivement remplies.

En outre, le tableau de correspondance communiqué avec la demande d'avis est à cet égard lacunaire et ne permet pas de vérifier si les exigences de l'article 47.3 sont toutes rencontrées.

La disposition sera réexaminée et le cas échéant complétée aux fins de garantir que tel sera bien le cas.

9.10. Le pouvoir d'accorder des dérogations, octroyé à la Commission interrégionale par le paragraphe 3, 5ème tiret, n'est admissible qu'à la condition qu'il ne puisse être mis en œuvre de manière contraire au règlement (UE) 2025/40.

Ceci gagnerait à être précisé dans la disposition.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

9.11. Tel qu'il est rédigé, le second tiret du paragraphe 5 peut être compris comme subordonnant le retrait d'autorisation au fait que l'organisation compétente ne remplisse plus aucune des obligations énumérées à l'article 22/7, ce qui ne serait pas conforme à l'article 47, paragraphe 5, du règlement (UE) 2025/40.

Il convient dès lors, à ce 5ème tiret, de remplacer les mots « ne remplit plus l'ensemble des obligations » par les mots « ne remplit plus une ou plusieurs obligations énumérées à l'article 22/7 ».

Article 22/8 en projet

9.12. Au paragraphe 1er, les alinéas 2 et 3, n'envisagent pas expressément tous les risques qui doivent être couverts par la garantie conformément à l'article 47, paragraphe 6, du règlement (UE) 2025/40, en particulier les hypothèses de cessation définitive des activités ou d'insolvabilité.

La disposition sera complétée en conséquence.

9.13. Le paragraphe 2, alinéa 4, gagnerait à être complété afin de prévoir la possibilité d'avoir accès au dossier complet dans un délai raisonnable pour permettre à l'intéressé de préparer utilement sa défense.

Article 11

10.1. À l'article 22/16, § 3, 7°, en projet, la question se pose de savoir ce qu'il faut entendre par la notion de « chiffres clés du système de consigne ».

Il convient de préciser cette notion, étant entendu que si l'intention est ainsi de viser, notamment les « frais de consigne », la disposition assurera alors la mise en œuvre de l'annexe X, « exigences générales minimales applicables aux systèmes de consigne », alinéa 1er, o), du règlement (UE) 2025/40, qui impose la transparence des frais.

Si telle n'est pas l'intention, alors l'accord de coopération sera en défaut de mettre en œuvre ce point du règlement.

La disposition sera revue en conséquence.

10.2. Outre ce qui vient d'être observé au point 10.1, la section de législation n'aperçoit pas quelles seraient les dispositions dont l'insertion est envisagée dans l'accord de coopération du 4 novembre 2008, qui assureraient la mise en œuvre de l'annexe X, « exigences générales minimales applicables aux systèmes de consigne », alinéa 1er, m) et n) du règlement (UE) 2025/40.

Interrogés sur ce point, et sur la question de savoir si, s'agissant du n), la justification est qu'il s'agit d'une norme de produit relevant de la compétence de l'autorité fédérale, les délégués ont répondu :

‡LW-CHI[MBJAC-HJEEJQW‡

« Pour le point m, l'Accord de coopération d'exécution peut facilement reprendre cet élément, si jamais le système de consigne proposé par les producteurs n'était pas en conformité avec cette exigence du règlement. Le règlement est d'application directe et ne nécessite pas de transposition en législation belge.

Le point n (labelling) est effectivement proche des compétences en matière des normes e produit. Probablement il ne sera pas nécessaire d'imposer des décisions, parce que les producteurs vont quasi-certainement proposer eux-mêmes un système de labelling comme élément du système de consigne qu'ils proposent. Probablement le système de labelling sera en grande partie harmonisé par des décisions d'implémentation de la Commission européenne ».

S'agissant du point m), dès lors qu'il s'agit d'une obligation qui s'impose aux États membres, il y a lieu d'en prévoir la mise en œuvre et la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif cette caractéristique essentielle[9] du système de consigne devrait figurer dans un accord de coopération d'exécution et non dans l'accord de coopération à l'examen lui-même.

Concernant le point n), il y a lieu de confirmer que celui-ci relève en principe de la compétence de l'autorité fédérale, sous réserve de l'exercice, le cas échéant, par les Régions, des pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', moyennant les conditions prévues par cette disposition, telle qu'interprétée par la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle.

10.3. La question se pose de savoir si (au moins) les régions flamande et wallonne ne sont pas des régions ayant des activités transfrontières importantes au sens de de l'annexe X, « exigences générales minimales applicables aux systèmes de consigne », alinéa 3, du règlement (UE) 2025/40, de sorte qu'il devrait être veillé, conformément à cette disposition, « à ce que les systèmes de consigne permettent la collecte des emballages provenant des systèmes de consigne d'autres États membres à des points de collecte désignés et s'efforcent d'offrir la possibilité de rapporter la consigne que l'utilisateur final a payée lors de l'achat de l'emballage ».

Interrogés sur point, les délégués ont répondu :

« Aucun des systèmes de consigne qui existent déjà dans d'autres états-membres européens a réalisé cette interopérabilité. Néanmoins, cela reste un point d'attention au moment d'évaluer le système de consigne proposé par les producteurs. Si nécessaire, des dispositions peuvent être rajoutées dans l'accord de coopération d'exécution ».

La circonstance qu'aucun autre État membre de l'Union européenne n'aurait réalisé l'interopérabilité requise par le règlement n'est pas de nature à justifier qu'il pourrait en aller de même de la Belgique si les Régions wallonne et flamande constituaient des régions ayant des activités transfrontières importantes au sens de de l'annexe X, « exigences générales minimales applicables aux systèmes de consigne », alinéa 3, du règlement (UE) 2025/40.

Les parties à l'accord réexamineront celui-ci à la lumière de cette observation et, le cas échéant, l'accord sera complété en conséquence.

[9] Ce point m) impose aux États membres de veiller à ce que l'utilisateur final puisse rapporter l'emballage consigné sans nécessité de procéder à un nouvel achat et à ce que la consigne soit remboursée à l'utilisateur final.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

10.4. L'article 22/16, § 2, dispose qu'une demande en vue d'être accepté en tant qu'opérateur du système, conformément à l'article 22/17, doit être soumise au plus tard le 30 juin 2027.

L'article 22/16, § 3, dernier alinéa, dispose que, pour les déchets d'emballages d'origine ménagère, un délai d'au moins vingt-quatre mois est prévu entre la conclusion de l'accord de coopération d'exécution et la mise en œuvre concrète du système de consigne. L'accord de coopération d'exécution est établi après concertation avec l'opérateur du système qui a été accepté pour le système de consigne conformément à l'article 22/17. L'article 22/17 fixe la procédure en vue de l'acceptation de cet opérateur du système.

À la question de savoir si ces dispositions et leur calendrier permettent de mettre en œuvre l'article 50, paragraphe 11, du règlement (UE) 2025/40 de manière à satisfaire, au 1er janvier 2029, aux exigences imposées par cette disposition du règlement, les délégués ont répondu :

> "Artikel 50.1 legt niet op om tegen 1/1/2029 een stelsel van statiegeld in te voeren, maar om minstens 90% selectieve inzameling te bereiken. Artikel 50.5 voorziet een alternatief voor het invoeren van een stelsel van statiegeld. Er is dus nog geen zekerheid dat een statiegeld zal moeten ingevoerd worden.
>
> Deze termijnen (voor het opzetten van een systeembeheerder en voor het concreet invoeren van het systeem) zijn minimaal nodig om een goed werkend systeem tot stand te brengen en kunnen niet verder worden ingekort. Indien deze termijnen worden gevolgd en het uitvoerend samenwerkingsakkoord goed en tijdig wordt voorbereid, is een opstart in de 2de helft van 2029 nog steeds mogelijk. Dit zou een heel beperkte vertraging zijn, die geen kwalijke gevolgen zal hebben."

Il ressort de cette réponse que le calendrier requis par le règlement ne peut être respecté, en cas d'introduction d'un système de consigne, au moyen du dispositif prévu aux articles 22/16 et 22/17 de l'accord de coopération. Il y a lieu d'y remédier en adaptant le calendrier prévu dans l'accord de coopération.

Article 12

11. L'article 12, § 1er, deuxième tiret, de l'accord de coopération prévoit notamment que « trois observateurs sont […] nommés par les autorités fédérales ».

Au vu du principe de l'autonomie de l'autorité fédérale et des entités fédérées, une telle représentation n'est admissible qu'à la condition qu'elle soit purement facultative [10], ce qui implique non seulement que le membre de l'entité concernée ne dispose pas d'une voix délibérative mais également qu'il soit mentionné que la circonstance qu'il ne soit pas proposé de représentant

[10] Le principe de l'autonomie respective de l'État fédéral, des communautés et des régions s'oppose en effet à ce qu'une entité fédérale ou fédérée prévoie unilatéralement la participation obligatoire d'une instance relevant d'un autre niveau de pouvoir dans la composition des organes qu'elle institue. Une représentation obligatoire ne pourrait être envisagée que moyennant le respect de l'un des mécanismes de coopération prévus à cet effet par le titre IV*bis* de la loi spéciale du 8 aout 1980 .

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

ou que ce dernier n'assiste pas aux réunions de l'instance n'ait pas de répercussion sur le fonctionnement de celle-ci ni sur la validité des actes qu'elle pose.

En tout état de cause, il n'appartient pas aux régions de préciser quels sont les ministres fédéraux chargés de désigner ces observateurs [11].

Cette disposition sera dès lors revue.

Article 18

12.1. À l'article 26/1, § 1er, 7°, la référence à « l'article 22/3*decies* » doit être remplacée par une référence à « l'article 22/17 ».

12.2. Au paragraphe 2, 1°, de l'article 26/1, il convient de remplacer les mots « de l'article 3, §1er/3 » par les mots « de l'article 3, § 1er/4 ».

Article 20

13. La disposition à l'examen sera utilement complétée aux fins de mentionner, le cas échéant, dans quelles circonstances et à quelle fréquence les avis mentionnés aux 2° et 3° de l'article 28/1, § 1er, seront donnés.

Si l'intention est de prévoir que ces avis seront donnés d'initiative par l'administration régionale concernée et/ou à la demande de la Commission interrégionale, il conviendrait de le préciser.

Chapitre X, articles 21 à 25

14. Selon le tableau de concordance, les articles 21 à 25 de l'accord de coopération, relatifs au contrôle et aux sanctions, constituent la mise en œuvre de l'article 68 du règlement (UE) 2025/40 en matière de sanctions.

L'article 68 du règlement (UE) 2025/40 s'énonce comme suit :

> « 1. Au plus tard le 12 février 2027, les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer leur mise en œuvre. Les sanctions prévues sont effectives, proportionnées et dissuasives.
>
> 2. Les sanctions pour non-respect des articles 24 à 29 comprennent des amendes administratives. Si le système juridique d'un État membre ne prévoit pas d'amendes administratives, le présent paragraphe peut être appliqué de telle sorte que la procédure d'imposition d'une amende soit déterminée par l'autorité concernée et que l'amende soit imposée par les juridictions nationales compétentes, tout en veillant à ce que ces voies de

[11] Mais il pourrait être prévu, si telle est l'intention, qu'il s'agit d'observateurs « en matière d'environnement, d'économie et de finances ».

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

droit soient effectives et aient un effet équivalent aux amendes administratives visées dans le présent paragraphe. En tout état de cause, les amendes imposées sont également effectives, proportionnées et dissuasives.

3. Au plus tard le 12 février 2027, les États membres informent la Commission du régime et des mesures visés aux paragraphes 1 et 2 et l'informent sans tarder de toute modification apportée ultérieurement à ce régime ou à ces mesures. »

À la question de savoir quels articles déterminent les amendes administratives applicables aux infractions aux articles 24 à 29 du règlement (UE) 2025/40, les délégués ont répondu ce qui suit :

« Deze artikelen behoren niet tot de scope van dit samenwerkingsakkoord. Ze behoren grotendeels tot de federale bevoegdheid inzake productnormering. »

Cette réponse ne convainc pas en ce qui concerne la répartition des compétences pour la mise en œuvre des articles 24 à 29 du règlement (UE) 2025/40, dès lors qu'il est précisé que ces dispositions relèvent en grande partie de la compétence de l'autorité fédérale en matière de normes de produits. À cet égard, il peut par exemple être fait référence à l'article 27 du règlement (UE) 2025/40, lequel impose des obligations aux opérateurs économiques qui utilisent des emballages réutilisables. Ces obligations ne peuvent pas être considérées comme une obligation en matière de normes de produits relevant de la compétence de l'autorité fédérale [12].

Afin de garantir une mise en œuvre correcte de l'article 68 du règlement (UE) 2025/40, les articles 24 à 29 de ce règlement doivent être soumis à un nouvel examen au regard des règles répartitrices de compétences. S'il existe des dispositions relevant des compétences régionales, des sanctions pour les infractions à ces dispositions réglementaires devront être ajoutées à l'accord de coopération à l'examen.

Article 21

15.1. Dès lors qu'aucun des fonctionnaires, agents ou agents contractuels chargés des missions de contrôle prévues par l'article 29/1, § 1er, ne sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif ni en quelle qualité les agents contractuels pourraient prêter serment « en cette qualité » ni de quel serment il s'agirait.

L'article 29/1, § 1er, alinéa 2, sera dès lors omis.

15.2. L'article 29/1, § 3, prévoit :

« Tout producteur, tout mandataire pour le régime de responsabilité élargie des producteurs et toute organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs est tenu(e) d'accorder, à tout moment et sans avertissement préalable, le libre accès des locaux où sont exercées ses activités, pour autant que ceux-ci ne soient pas utilisés comme

[12] En outre, cette réponse ne correspond pas au tableau de concordance, dont il ressort que l'article 5 met en œuvre l'article 29, paragraphes 1 à 8, du règlement (UE) 2025/40, alors que cet article 5 met en œuvre l'article 31 du règlement (UE) 2025/40. On complétera le tableau de concordance sur ce point.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

habitation, afin de permettre aux personnes citées au premier paragraphe de contrôler le respect des obligations du Règlement (UE) 2025/40 et du présent Accord de coopération ».

Le texte ajoute que

« sont à considérer comme locaux où une activité est exercée, notamment les bureaux, les fabriques, les ateliers, les magasins, les garages et les terrains servant d'usines, d'ateliers ou de dépôts ».

Il convient à cet égard de rappeler que la protection de la vie privée et du domicile, garantie notamment par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 22 de la Constitution, peut couvrir notamment des locaux où sont exercées des activités professionnelles et commerciales, et pas uniquement des locaux qui constitueraient une habitation[13].

Comme la section de législation l'a déjà observé dans son avis 44.947/VR-44.948/VR-44.949/VR donné le 19 aout 2008 sur des avant-projets de décrets et d'ordonnance portant assentiment à un accord de coopération 'concernant la prévention et à la gestion des déchets d'emballages' [14], au regard de ces dispositions, l'intervention d'un juge constitue une garantie importante lorsqu'il s'agit de permettre qu'il soit pénétré dans les lieux en question à l'insu ou sans le consentement du propriétaire ou de son ayant droit. Dispenser d'une telle intervention, comme l'implique le texte à l'examen, n'est admissible que si cette dispense peut être justifiée par des raisons propres aux infractions concernées et est limitée à ce qui est strictement nécessaire pour réaliser l'objectif légitime poursuivi et si l'absence de la garantie d'une intervention judiciaire préalable est compensée par d'autres garanties suffisantes pour éviter les abus.

En l'espèce, en l'état du dossier, il n'apparait pas que les conditions qui viennent d'être énoncées soient remplies. En effet, le commentaire de l'article mentionne uniquement que « [c]ela permet de garantir que le contrôle peut être effectué efficacement, même à l'improviste, ce qui est important pour la détection d'éventuelles infractions ».

---

[13] Voir notamment la jurisprudence de la Cour de Justice, notamment l'arrêt n° C-94/00 du 22 octobre 2002, *Roquette Frères c. le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ; dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, voir notamment les arrêts suivants : 16 décembre 1992, *Niemietz c. Allemagne* ; 25 février 1993, *Funke, Crémieux et Miailhe c. France* ; 12 avril 2002, *Société Colas Est e.a. c. France*, 16 avril 2002, §§ 40 à 42, *Kent Pharmaceuticals Limited et autres c. Royaume-Uni* (déc.), 2005, *Saint-Paul Luxembourg S.A. c. Luxembourg*, 2013, § 37, *Delta Pekarny a.s.c. République tchèque*, 2014, § 77 ; dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, voir notamment CC., 19 juillet 2007, n° 105/2007et C.C., 19 décembre 2007, n° 154/2007 ; plus récemment, voir C.C., 18 juillet 2024, n° 84/2024, B.18.

[14] Devenus, respectivement, le décret flamand 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', l'ordonnance 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' et le décret wallon 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. Rég. Brux.-Cap., 2008-2009, n° A-526/1, pp. 74-90).

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Cette explication, qui procède d'une généralité, n'indique pas en quoi il existerait des circonstances propres aux infractions concernées qui seraient de nature à justifier le système mis en place.

En outre, il n'est pas prévu de garantie particulière pour éviter les abus, puisqu'au contraire, c'est « à tout moment », « sans avertissement préalable » et en tous locaux où sont exercées les activités visées, qu'est donné le pouvoir de pénétrer dans les lieux.

Le paragraphe 3 sera revu pour tenir compte de cette observation.

Article 24

16.1. Dans la version française, à l'article 33/1, § 1er, alinéa 1er, il y a lieu de remplacer le mot « contrevenir » par le mot « prévenir », pour assurer la concordance avec la version néerlandaise.

16.2. La section de législation n'aperçoit pas ce que l'alinéa 2 du même paragraphe 1er entend viser par « les autres parties éventuellement impliquées », lesquelles ne sont pas, par hypothèse « l'auteur présumé » de l'infraction. Le commentaire de l'article ne donne aucune précision sur ce point. La disposition doit être complétée aux fins de les identifier clairement, dès lors que ces « autres parties » peuvent se voir adresser une « mise en demeure ».

Article 25

17.1. À l'article 34/1, § 3, alinéa 1er, les mots « décide d'infliger une amende » sont inadéquats dès lors que la décision peut également être prise de ne pas infliger d'amende.

La disposition sera revue pour envisager également cette hypothèse.

17.2. À l'article 34/1, § 3, alinéa 2, il n'y a pas lieu de rappeler que la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' est d'application. Cette loi relève au demeurant de la compétence de l'autorité fédérale et il n'appartient pas aux Régions de rappeler son applicabilité.

Par ailleurs, le respect de cette loi n'impose pas, comme la disposition le laisse entendre, que l'auteur de l'acte individuel doit mentionner les voies et conditions de recours, ni les délais et modalités de paiement d'une amende.

Les mots « conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs » seront dès lors omis.

17.3. L'article 34/1, § 4, alinéa 1er, attribue au tribunal de première instance de Bruxelles la compétence de connaitre des recours dirigés contre les sanctions administratives imposées en application du même article.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Cet article ne se limite pas à cet élément. Comme le mentionne le commentaire de l'article :

> « Ce recours doit être introduit dans les trois mois à partir de la notification de la décision. Le recours n'a pas d'effet suspensif, ce qui signifie qu'en principe, l'amende doit être payée immédiatement. Si le recours est introduit, l'amende sera consignée auprès de la Caisse des dépôts et consignations, dans l'attente du jugement définitif. Le tribunal peut suspendre l'exécution de la décision ou abaisser l'amende en présence de circonstances atténuantes. L'amende administrative doit être payée dans les trois mois suivant la notification de la décision. La décision contient des informations spécifiques relatives au numéro de compte et à la communication devant accompagner le paiement ».

La disposition à l'examen confère ainsi au tribunal de première instance une compétence nouvelle, qui relève en principe de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, juridiction compétente pour connaitre des recours en annulation et en suspension des actes administratifs, conformément à l'article 14 des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

Ce faisant, l'accord de coopération empiète à double titre sur des matières relevant de l'autorité fédérale.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle,

> « En vertu des articles 145 et 146 de la Constitution, le législateur fédéral est compétent pour définir les compétences des juridictions. Le pouvoir de fixer les règles de procédure devant les juridictions lui revient également, en vertu de sa compétence résiduaire » [15] ;

de même,

> « L'article 160 de la Constitution réserve au législateur fédéral la compétence de déterminer la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'État, y compris les règles de la procédure, et de définir les cas dans lesquels le Conseil d'État statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis.
>
> L'article 161 de la Constitution réserve au législateur fédéral la compétence d'établir des juridictions administratives, de définir leurs attributions et de fixer les règles de procédure qui sont applicables devant elles. » [16].

Certes, selon la Cour constitutionnelle également, l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980 autorise cependant les régions et les communautés à adopter une législation réglant une matière fédérale, pour autant que cette disposition soit nécessaire à l'exercice de ses compétences, que cette matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence de ce décret sur la matière fédérale ne soit que marginale [17].

L'exposé des motifs de l'accord de coopération ne comporte aucune justification sur ce point. Cette justification est d'autant plus nécessaire et doit être d'autant plus étayée qu'en

[15] Voir e.a., C.C., 21 novembre 2024, n° 130/2024, B.8 à 10.

[16] Voir en particulier, C.C., 13 février 2025, n° 22/2025 B.6 à 9.

[17] Voir, e.a., les arrêts cités en notes 15 et 16.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

l'espèce, la disposition entend régler également la procédure, les pouvoirs spécifiques conférés au juge, qui au surplus, est un tribunal déterminé, ainsi que le contenu de sa décision.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation. S'il ne peut être démontré que ce dispositif satisfait aux conditions précitées pour l'exercice des pouvoirs implicites, il ne pourra pas être mis en œuvre.

17.4. À l'article 34/1, § 4, alinéa 3, la question se pose de savoir ce que la disposition entend par « circonstances exigées » pour la suspension de l'exécution des peines, spécialement dès lors que sont concernées des amendes administratives et non des amendes pénales.

Article 26

18. Le paragraphe 3 de l'article 26 insère un nouvel article 40 dans l'accord de coopération du 4 novembre 2008 qui énumère, d'une part, les dispositions de cet accord de coopération, tel que modifié par l'accord de coopération à l'examen, qui entreront en vigueur à la date à laquelle le règlement (UE) 2025/40 sera applicable et, d'autre part, celles qui, à cette même date, deviendront inapplicables.

Cette façon de faire nuit considérablement à la lisibilité de l'accord de coopération modifié, et par conséquent, à sa prévisibilité.

Outre qu'il conviendra à tout le moins de prévoir que les dispositions dont il est envisagé qu'elles deviendront « inapplicables », seront, non pas « inapplicables », mais « abrogées », l'intérêt de cette façon de procéder est, dans les faits, très ténu, voire inexistant.

En effet, dès lors que l'accord de coopération à l'examen entrera en vigueur à la date d'entrée en vigueur du dernier acte d'assentiment, à savoir, conformément à l'article 56 de la loi spéciale du 8 aout 1980, en principe, le dixième jour suivant celui de la publication au *Moniteur belge* de ce dernier acte d'assentiment, il est hautement probable que ledit accord de coopération entrera en vigueur après la date à laquelle le règlement (UE) 2025/40 sera devenu applicable.

En effet, conformément à son article 71, ce règlement sera applicable dès le 12 aout 2026, à la seule exception de son article 67, § 5, qui sera applicable à partir du 12 février 2029.

Par conséquent, l'accord de coopération gagnerait à être revu aux fins de ne contenir que les dispositions qui sont appelées à entrer ou demeurer en vigueur au 12 aout 2026, ainsi que les éventuelles dispositions abrogatoires.

EXAMEN DES AVANT-PROJETS DE DÉCRET ET D'ORDONNANCE

Avant-projet de décret de la Région flamande

19.1. L'intitulé de l'avant-projet doit encore être complété par la date de l'accord de coopération.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

19.2. Dans l'intitulé et à l'article 2, il convient de mentionner l'intitulé correct de l'accord de coopération. À cette fin, on remplacera le passage « Interregionaal Samenwerkingsakkoord Verpakkingsafval » par « samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval ».

Avant-projet de décret de la Région wallonne

20. Cet avant-projet n'appelle aucune observation.

Avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale

21.1. Les secrétaires d'État régionaux ne font pas partie du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [18]. Il en résulte qu'ils ne peuvent ni proposer ni signer ni cosigner un arrêté du Gouvernement, y compris l'arrêté de présentation d'un projet d'ordonnance [19].

L'avant-projet sera par conséquent adapté à la lumière de cette observation.

21.2. À l'article 2, on supprimera le passage « , annexé à la présente ordonnance ». En effet, aucune annexe n'a été formellement jointe à l'avant-projet.

21.3. L'avant-projet d'ordonnance n'est pas accompagné d'un exposé des motifs [20]. Les auteurs de l'avant-projet doivent encore établir un exposé des motifs [21].

*

[18] Loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', art. 41, § 2.

[19] Voir *Principes de technique législative. - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, *op. cit.*, recommandations 175.2 et 228.

[20] *Ibidem*, recommandation 254.

[21] *Ibidem*, recommandation 3.13.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

2. Uit de lezing van de artikelen 2 en 4 van de wet van 19 december 1974 'tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel' blijkt dat over het samenwerkingsakkoord, en in het bijzonder over artikel 12 ervan, dat voorziet in een regeling van bepaalde aspecten van de administratieve rechtspositie van ambtenaren en personeelsleden die door de gewestregeringen ter beschikking gesteld zijn, alsook in de voorwaarden voor de werving van contractueel personeel – onder andere de evaluatie, de regeling van bepaalde functies en graden, de organisatie van het werk, de bezoldigingsregeling, met name door de toekenning van bonussen – onderhandeld dient te worden met de representatieve vakorganisaties.

Het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is, bevat geen enkel stuk waaruit blijkt dat dit verplicht vormvereiste vervuld zou zijn en de gemachtigden hebben bevestigd dat over het samenwerkingsakkoord geen overleg gepleegd is met de vakbonden.

Er moet op worden toegezien dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Concordantietabellen

3. Het voorliggende samenwerkingsakkoord strekt tot uitvoering van verordening (EU) 2025/40 van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2024 'betreffende verpakkingen en verpakkingsafval, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en Richtlijn (EU) 2019/904, en tot intrekking van Richtlijn 94/62/EG'. Het strekt ook tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 'betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen' en 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'.

[1] Aangezien het om voorontwerpen van decreet en ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

In de *Beginselen van de wetgevingstechniek*, opgesteld door de afdeling Wetgeving, worden de stellers van ontwerpen verzocht om bij de omzetting van richtlijnen omzettingstabellen op te maken:

"191. Maak twee omzettingstabellen op.

191.1. Om te controleren of een richtlijn correct en volledig wordt omgezet, maak een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn en van de er mee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:

a) de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de (onderdelen van de) artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;

b) de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn die door een andere instantie nog moeten worden omgezet.

191.2. Om ieder artikel van de tekst die in de omzetting voorziet te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn, maak eveneens een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn."[2]

Dienaangaande wordt eraan herinnerd dat het opmaken van dergelijke tabellen tijdens de omzetting van een of meerdere richtlijnen een waarborg is voor de kwaliteit van die omzetting en dat het onderzoek van het voorontwerp binnen de gestelde termijnen wordt vergemakkelijkt indien die tabellen samen met de adviesaanvraag aan de Raad van State worden toegezonden.

Die tabellen zijn voorts ook heel nuttig voor de wetgevende vergadering die het ontwerp behandelt, alsook voor degene voor wie de regelgeving bestemd is, aangezien:

a) de wetgevende vergadering zich dan met kennis van zaken kan uitspreken over de keuze van de middelen die de steller van de tekst wenst aan te wenden om het door de richtlijnen vereiste resultaat te verkrijgen;

b) die tabellen ervoor kunnen zorgen dat de uitoefening van het amenderingsrecht de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid die het Europees recht aan de lidstaten toekent, niet te buiten gaat;

c) ze eveneens kunnen verhinderen dat de wetgevende vergadering naar aanleiding van de omzetting zou overwegen bepalingen toe te voegen die reeds bestaan in de interne rechtsorde of die tot de bevoegdheid van een andere overheid behoren;

d) degene voor wie de wetgevende regels bestemd zijn, aldus de Europeesrechtelijke oorsprong ervan kan nagaan.[3]

[2] Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 191.

[3] *Ibidem*, in het bijzonder aanbeveling 193.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

In casu is de enige concordantietabel die samen met de adviesaanvraag bezorgd is, een tabel die enkel betrekking heeft op de uitvoering van verordening (EU) 2025/40 en niet op de betrokken richtlijnen.

Wat de verordening betreft, bestaat de concordantietabel overigens enkel uit een tabel met de overeenstemming tussen de bepalingen van het samenwerkingsakkoord en de bepalingen van de verordening, maar niet uit een tabel in de omgekeerde richting.

Wat nog belangrijker is, die tabel is zeer onduidelijk wat betreft de betrokken bepalingen van de verordening die soms complex en lang zijn (zoals de artikelen 44, 45 en 46). Ten slotte kan uit het aan de afdeling Wetgeving bezorgde dossier niet worden opgemaakt om welke redenen sommige bepalingen van de verordening niet worden uitgevoerd.

Aangezien de vereiste tabellen ontbreken en gelet op het feit dat het om een zeer technische aangelegenheid gaat, kan niet volledig worden nagegaan in hoeverre precies het voorliggende samenwerkingsakkoord daadwerkelijk uitvoering geeft aan alle bepalingen van de verordening die moeten worden uitgevoerd, noch in hoeverre het effectief bijdraagt tot de omzetting van de betrokken richtlijnen, noch ten slotte of die omzetting correct is.

De vereiste concordantietabellen moeten hoe dan ook naargelang van het geval overeenkomstig de hiervoor aangehaalde beginselen worden opgesteld of aangevuld en moeten bij de ontwerpen worden gevoegd die aan de parlementen worden overgezonden.

II. Verordenende bevoegdheden toegekend aan het UPV[4]-beslissingsorgaan

4.1. Meerdere bepalingen verlenen verordenende bevoegdheden aan de Interregionale Commissie voor de UPV (hierna: Interregionale Commissie.

Naast de ontworpen paragrafen 2, 4 en 5 van artikel 23 van het samenwerkingsakkoord (artikel 12) kan nog worden verwezen naar de artikelen 17 en 18. Via de wijzigingen die worden aangebracht in artikel 26, § 1, en via het nieuwe artikel 26/1, verlenen de artikelen 17 en 18 van het ontwerp aan het beslissingsorgaan van de Interregionale Commissie dan weer de bevoegdheid om

– het personeels- en taalkader van het eigen personeel vast te leggen binnen het Permanent Secretariaat (artikel 26, § 1, 10/2° en artikel 26/1, § 1, 10°);

– te beslissen over de aanwerving en de aanwervingsprocedure binnen het beschikbare budget en over de beginsalarissen van het eigen personeel (artikel 26, § 1, 10/3° en artikel 26/1, § 1, 11°);

– de voorwaarden vast te leggen voor het toekennen aan bepaalde personeelsleden van het Permanent Secretariaat van een toelage voor buitengewoon functioneren (artikel 26, § 1, 10/4° en artikel 26/1, § 1, 12°).

[4] Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Voorts rijst de vraag wat de precieze draagwijdte is van de bevoegdheden die bij artikel 26/1, § 1, 2° en 3°, aan het beslissingsorgaan worden toegekend inzake het vastleggen van het kader waarin het Permanent Secretariaat "bepaalde aanvragen tot registratie" beoordeelt of "bepaalde aanvragen tot goedkeuring zal verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken". Is het de bedoeling zodoende richtlijnen te geven, te voorzien in delegaties, of is het de bedoeling een echte verordenende bevoegdheid toe te kennen aan het beslissingsorgaan?

Op een vraag over dat laatste punt hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "Il ne s'agit pas de conférer un pouvoir de nature réglementaire à l'organe de décision. L'organe de décision doit prendre les décisions dans le cadre strict de l'Accord de coopération. Le cadre d'évaluation des demandes est clairement défini dans l'Accord de coopération aux articles 22/1, 22/4, 22/5 et 22/6 et ne laisse pas une marge d'appréciation large. C'est justement parce que certaines évaluations ne sont que des vérifications administratives que la possibilité a été créée pour l'Organe de Décision de transférer, pour les cas les plus simples, son pouvoir d'évaluation ou une partie de ce pouvoir au secrétariat permanent."

Wat die verschillende bepalingen betreft, heeft de afdeling Wetgeving, inzonderheid met betrekking tot beslissingsorganen die opgericht zijn middels een samenwerkingsakkoord dat gesloten werd tussen verschillende bevoegdheidsniveaus in het federale België,[5] reeds meermaals gesteld dat de beginselen die voortvloeien uit de politieke verantwoordelijkheid van de ministers

[5] Zie in die zin adv.RvS 74.614/VR van 30 november 2023 over drie voorontwerpen die hebben geleid tot het Waals decreet van 12 maart 2026 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 9 février 2026 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant le cadre de la Responsabilité Elargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages', de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 maart 2026 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 9 februari 2026 betreffende het kader voor de uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil en houdende wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen' en het Vlaams decreet van 27 maart 2026 'tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 9 februari 2026 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil', *Parl.St.* Vl.Parl. 2025-26, nr. 710/1, 208-240 en *Parl.St.* W.Parl. 2025-26, nr. 495/1, 76-105, opmerkingen 5.1 tot 5.4; zie ook adv.RvS nrs. 44.947/VR/V, 44.948/VR/V en 44.949/VR/V van 19 augustus 2008 over voorontwerpen die respectievelijk hebben geleid tot het decreet van het Vlaams 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.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, 71-99), de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 december 2008 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval' (*Parl.St.* Br.Parl. 2008-09, nr. A-526/1, 74-90), en het decreet van het Waals 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, 57-58); zie ook adv.RvS 63.579/VR van 10 juli 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 2 december 2021 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 13 juli 2021 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen' (*Parl.St.* Br.Parl. 2021-22, nr. A-418/1, 16-29), adv.RvS 63.629/VR van 3 juli 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 september 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 13 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique de transfert transfrontalier des déchets' (*Parl.St.* W.Parl. 2020-21, nr. 659/1, 55-62) en adv.RvS 63.717/VR van 27 juli 2018 over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen".

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

en het beginsel van de eenheid van de verordenende macht binnen elke gemeenschap, niet verenigbaar zijn met het toekennen van een regelgevende bevoegdheid aan de personeelsleden van een administratie, laat staan aan instellingen bestaande uit personeelsleden en derden die aan de volksvertegenwoordigers geen politieke verantwoording verschuldigd zijn voor hun daden. Een subdelegatie aan die overheden is alleen bij uitzondering toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van zuiver bestuurlijke of in hoofdzaak technische maatregelen. *In casu* is dat niet het geval met verordenende bepalingen betreffende het statuut van het personeel van de Interregionale Commissie.

Tot slot moeten de voornoemde bepalingen van het samenwerkingsakkoord worden herzien teneinde de betrokken verordenende bevoegdheden middels een uitvoerend samenwerkingsakkoord op te dragen aan de regeringen van de partijen.[6]

Wat artikel 26/1, § 1, betreft, moet op zijn minst worden vermeld wat de precieze draagwijdte is van de bevoegdheden die bij de onderdelen 2° en 3° van dat artikel aan het beslissingsorgaan worden toegekend inzake het "vastleggen van het kader".

4.2. Artikel 21 dat een nieuw artikel 29/1 invoegt in het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, stelt dat de gewesten waken over de naleving door de hiertoe aangeduide ambtenaren en personeelsleden van de bevoegde administratie van het gewest van de algemene controlerichtlijnen opgesteld door de Interregionale Commissie.

De gemachtigden verduidelijkten hierbij het volgende:

> "Met de 'algemene controlerichtlijnen' wordt verwezen naar praktische richtlijnen, die gevolgen kunnen hebben voor rechtsonderhorigen. Het is de bedoeling dat niet met 2 maten en 2 gewichten wordt gehandhaafd. Zo zouden bijvoorbeeld de controleurs van EPRiBEL de interne instructie kunnen krijgen om bij een laattijdige vernieuwing van de registratie, pas na een week vertraging een administratieve geldboete op te leggen, terwijl de gewestelijke controleurs de boete al opleggen na 1 dag vertraging. Met deze 'algemene controlerichtlijnen' kan de lat gelijkgelegd worden."

In zoverre deze algemene controlerichtlijnen daadwerkelijk beperkt blijven tot de door de gemachtigden aangehaalde elementen en derhalve deze slechts de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de regels zouden betreffen,[7] kan de ontworpen delegatie worden gebillijkt. Het verdient aanbeveling deze verduidelijking van de gemachtigden op te nemen in de memorie van toelichting.

[6] *Idem.*

[7] Adv.RvS 77.950/1 van 18 augustus 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2025 'over de handhaving van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies', opmerkingen 16.1 tot 16.3.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

5. De datum van het samenwerkingsakkoord moet worden vermeld.

DISPOSITIEF

Artikel 3

6. In de Franse tekst van paragraaf 1, schrijve men "emballages perdus" in het meervoud in plaats van in het enkelvoud.

7. Wat paragraaf 2 betreft, roept de ontworpen paragraaf 1/2 vragen op.

7.1. Vooreerst strekken de daarin vastgestelde doelstellingen alleen tot vermindering van de verpakkingen voor eenmalig gebruik, terwijl in artikel 43, lid 1, van verordening (EU) 2025/40 doelstellingen vastgesteld worden voor verpakkingsafval in de ruime zin, welke te halen doelstelling bij het samenwerkingsakkoord niet opgelegd wordt aan de producenten.

In de commentaar bij het artikel staat weliswaar dat "[d]e focus op eenmalige verpakkingen (…) logisch [is] omdat deze de grootste milieudruk vertegenwoordigen en omdat het gebruik van herbruikbare verpakkingen zo veel als mogelijk moet worden aangemoedigd". Deze uitleg rechtvaardigt evenwel niet de redenen waarom de in artikel 43, lid 1, van de verordening opgelegde doelstellingen niet als dusdanig opgelegd worden in het samenwerkingsakkoord.

Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden geantwoord:

> "L'article 43.1 du règlement est une obligation pour la Belgique dans son entièreté. L'article 3, §1/2 est la façon pour la Belgique d'atteindre cet objectif. Les Régions veulent justement encourager la mise sur le marché d'emballages réutilisables et réduire la mise sur le marché d'emballages jetables. Pour le calcul de l'objectif de l'article 43.1, il faut tenir compte des emballages jetables et des emballages réutilisables nouvellement mis sur le marché. Un emballage réutilisable ne devient un déchet qu'à la fin de sa vie. Un emballage réutilisable qui est, par exemple, utilisé 20 fois, ne doit être comptabilisé qu'une seule fois, mais cet emballage réutilisable remplace 20 emballages jetables. Il est donc absolument justifié de vouloir encourager l'utilisation d'emballages réutilisables comme moyen pour atteindre l'objectif de l'article 43.1."

Deze uitleg dient als rechtvaardiging voor het aanmoedigen van het gebruik van herbruikbare verpakkingen. Ze bevat evenwel geen concrete elementen die aantonen dat de bij de voorliggende bepaling vastgestelde doelstellingen het mogelijk maken de algemene doelstelling te halen die bij de verordening vastgesteld wordt.

Het verdient aanbeveling de commentaar bij het artikel aan te vullen met concrete en in voorkomend geval cijfermatige rechtvaardigingen die kunnen aantonen dat de doelstelling die bij de verordening opgelegd wordt, bereikt zal worden als de bij het samenwerkingsakkoord vastgestelde doelstelling zelf gehaald zal worden. Er moet in elk geval op worden gewezen dat

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

wanneer de doelstellingen van artikel 43 van de verordening (EU) 2025/40 niet (kunnen) worden gehaald, de verordening geschonden wordt en artikel 3, § 1/2, van het samenwerkingsakkoord bijgevolg zal moeten worden aangepast.

7.2. Vervolgens is het gekozen referentiejaar 2022 in plaats van 2018.

In de commentaar bij het artikel staat in dat verband:

"De vermindering wordt berekend ten opzichte van het referentiejaar 2022, omdat de marktgegevens voor 2022 nauwkeuriger zijn dan die van 2018, en geldt voor het geheel van verpakkingen voor eenmalig gebruik."

Wat dat betreft, mag niet uit het oog verloren worden dat artikel 43, lid 8, van verordening (EU) 2025/40 bepaalt:

"In afwijking van lid 1 kunnen de lidstaten uiterlijk op 31 december 2025 de Commissie verzoeken een ander referentiejaar dan 2018 te gebruiken voor de berekening van de doelstellingen van lid 1. Indien een lidstaat dat verzoek indient, kan de Commissie, onverminderd de leden 5 en 7, de lidstaat toestaan dat ander referentiejaar te gebruiken voor de berekening van de doelstellingen van lid 1, op voorwaarde dat de lidstaat bewijsmateriaal verstrekt:

a) van een aanzienlijke toename van verpakkingsafval in het jaar dat hij verzoekt te gebruiken als referentiejaar voor de berekening van de doelstellingen van lid 1;

b) van het feit dat de aanzienlijke toename van verpakkingsafval als bedoeld in punt a) alleen te wijten is aan veranderingen in de verslagleggingsprocedures;

c) van het feit dat de aanzienlijke toename van verpakkingsafval als bedoeld in punt a) niet het gevolg is van een toegenomen verbruik, en

d) van het feit dat de gegevens tussen de lidstaten op die manier beter te vergelijken zijn."

De vraag rijst of, *in casu*, de Europese Commissie, overeenkomstig deze bepaling, ingestemd heeft met de keuze om 2022 als referentiejaar te nemen.

Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden geantwoord:

"La dérogation a été demandée dans les délais, mais la Commission européenne n'a pas encore statué. Même si la Commission refusait la demande, l'objectif belge de réduction par rapport à 2022 sera un moyen effectif pour atteindre l'objectif de l'article 43.1 qui resterait dans ce cas à calculer par rapport à l'année 2018. Il faut souligner que d'autres moyens complémentaires existent pour réaliser l'objectif de l'article 43.1 et que les dispositions du Règlement même vont également contribuer à l'atteinte partielle de cet objectif."

Uit deze uitleg volgt dat er wel degelijk om een afwijking is verzocht bij de Europese Commissie. Als zij zich negatief uitlaat, zal het samenwerkingsakkoord aldus herzien moeten worden dat daarin als referentiejaar uitgegaan wordt van 2018.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Artikel 7

8. Overeenkomstig artikel 44, lid 11, d) van verordening (EU) 2025/40 kan de voor het register verantwoordelijke bevoegde autoriteit "producenten een op kosten gebaseerde en evenredige vergoeding in rekening brengen voor de behandeling van de in lid 2 bedoelde registratieaanvragen".

In de commentaar bij artikel 22/1 wordt een rechtvaardiging gegeven voor de verschillen in de bedragen bedoeld in paragraaf 3 ervan maar de vraag blijft evenwel of al die aldus vastgestelde bedragen berusten op een daadwerkelijke en concrete analyse van de door de Interregionale Commissie gemaakte kosten voor de verwerking van de registraties, om zodoende de evenredigheid te waarborgen van de beoogde retributies, met inbegrip van de minimum- en maximumbedragen bedoeld in artikel 22/1, § 3, tweede lid.

Het verdient aanbeveling de memorie van toelichting te stofferen op dat punt.

Artikel 8

Ontworpen artikel 22/4

9.1. Gelet op de artikelen 30, 129 en 130 van de Grondwet staat het niet aan de gewestelijke overheden om het gebruik van de talen in bestuurszaken te regelen.

Paragraaf 1, tweede lid, mag dus niet bepalen dat de aanvraag tot goedkeuring "in een officiële landstaal [wordt] geschreven".

9.2. Bij paragraaf 1, vierde lid, van artikel 22/4 is de producent verplicht in zijn goedkeuringsaanvraag de maatregelen te beschrijven die hij zal nemen in het kader van de doelstelling inzake preventie van verpakkingsafval en met het oog op het halen van de doelstelling inzake recyclage en nuttige toepassing, respectievelijk bedoeld in artikel 3, § 1/2 en § 1/3.

De inhoud van de aanvraag wordt daarentegen niet aldus gedefinieerd dat op basis daarvan gegarandeerd kan worden dat, in het kader van de indiening van de goedkeuringsaanvraag en van het onderzoek ervan, onderzocht wordt of de voorwaarden vastgesteld in artikel 47, lid 3, a), b), c) en d), van verordening (EU) 2025/40 daadwerkelijk vervuld zijn.

Het samenwerkingsakkoord moet worden aangevuld op dat punt.

9.3. Bij paragraaf 2, tweede lid, van artikel 22/4 wordt een regeling voor stilzwijgende beslissing ingesteld die erin voorziet dat bij ontstentenis van een uitdrukkelijke beslissing van de Interregionale Commissie de goedkeuring geacht wordt te zijn "verleend".

Zoals de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt heeft, is het procedé van de stilzwijgende beslissing in vele opzichten laakbaar.

Zo is een dergelijk procedé niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen.

Ook kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang in zoverre het tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen. Bovendien kan dat procedé ertoe leiden dat een beslissing genomen wordt terwijl de wettelijke voorwaarden voor de instemming ermee niet verenigd zijn.

In casu is dat obstakel des te duidelijker daar artikel 47, lid 2 en 3, van verordening (EU) 2025/40, wat de goedkeuringsregeling betreft, noopt tot het volgende:

> "(…) De lidstaten stellen ook de manieren vast waarop die naleving kan worden geverifieerd, met inbegrip van de informatie die producenten of organisaties voor producentenverantwoordelijkheid daartoe moeten verstrekken. De goedkeuringsprocedure omvat eisen inzake de controle van de ingestelde regelingen om te waarborgen dat aan de eisen van lid 3 van dit artikel wordt voldaan en voorziet in termijnen voor die controle van uiterlijk 18 weken na indiening van een volledig aanvraagdossier. Die controle wordt uitgevoerd door een bevoegde autoriteit of een onafhankelijke deskundige, die een controlerapport over de resultaten ervan uitbrengt. (…)";
>
> en
>
> "De door de lidstaten overeenkomstig lid 2 te treffen maatregelen omvatten maatregelen om te waarborgen dat:
>
> a) aan de eisen van artikel 8 bis, lid 3, punten a) tot en met d), van Richtlijn 2008/98/EG wordt voldaan;
>
> b) de door de producent of door de organisatie voor producentenverantwoordelijkheid getroffen of betaalde maatregelen volstaan om de inlevering en het beheer van al het verpakkingsafval overeenkomstig artikel 48, leden 1 en 5, en artikel 50 voor consumenten kosteloos te maken, met een frequentie die evenredig is aan het bestreken gebied en volume verpakkingsafval, gezien de hoeveelheid en de soorten verpakkingen, met inbegrip van verpakking van verpakte producten, die voor het eerst op het grondgebied van een lidstaat worden aangeboden door die producent of producenten namens wie de organisatie voor producentenverantwoordelijkheid optreedt, of verpakkingen die door deze producent of producenten worden uitgepakt zonder eindgebruikers te zijn;
>
> c) daartoe de noodzakelijke regelingen, met inbegrip van voorlopige regelingen, zijn getroffen met distributeurs, overheidsinstanties of derden die namens hen afval beheren;
>
> d) er voldoende sorteer- en recyclingcapaciteit beschikbaar is om te waarborgen dat verpakkingsafval na inzameling aan een voorlopige behandeling en recycling van hoge kwaliteit wordt onderworpen;
>
> (…)."

De aldus opgelegde vereisten inzake het onderzoek van het dossier en de verificatie zijn niet verenigbaar met een regeling inzake stilzwijgende beslissing.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Tot slot ontberen de stilzwijgende beslissingen een uitdrukkelijke motivering. De tenuitvoerlegging van een regeling inzake impliciete beslissingen heeft tot gevolg dat voorbijgegaan wordt aan de toepassing van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen'.

Om al die redenen dient afgezien te worden van die regeling.[8]

9.4. In paragraaf 2, derde lid, hoort niet bepaald te worden dat de beslissing "gemotiveerd" moet zijn. Zo hoort in paragraaf 3, tweede lid, ook niet opgelegd te worden dat de Interregionale Commissie de goedkeuring kan intrekken "mits motivering".

Die vereisten zijn immers reeds opgelegd bij de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' die van toepassing is. Die wet valt overigens onder de bevoegdheid van de federale overheid en het staat niet aan de gewesten de toepasselijkheid ervan in herinnering te brengen of haar te parafraseren.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 22/6, § 2.

9.5. Wat paragraaf 3, tweede lid, betreft, ziet de afdeling Wetgeving niet in wat de exacte betekenis is van de woorden "en in geval niet meer voldaan is aan de voorwaarde van § 1".

Het is immers niet duidelijk naar welke "voorwaarde" aldus verwezen wordt. Bovendien rijst de vraag of het woord "en" niet vervangen moet worden door het woord "of" aangezien de twee redenen voor de intrekking van de goedkeuring in principe niet cumulatief zijn.

De bepaling moet aldus herzien worden dat daarin de beoogde gevallen verduidelijkt worden en wel overeenkomstig artikel 47, lid 5, van verordening (EU) 2025/40, dat bepaalt dat de bevoegde autoriteit kan besluiten de goedkeuring in te trekken, "met name indien de producent of de organisatie voor producentenverantwoordelijkheid niet langer aan de eisen inzake de organisatie van de verwerking van verpakkingsafval voldoet of nalatig handelt met betrekking tot andere verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid uit hoofde van de regelingen die zijn vastgesteld overeenkomstig de artikelen 8 en 8 bis van Richtlijn 2008/98/EG of uit hoofde van deze afdeling, zoals verplichtingen tot verslaglegging aan de bevoegde autoriteit, of verplichtingen tot kennisgeving van wijzigingen in de goedkeuringsvoorwaarden, of indien de producent zijn activiteiten definitief heeft gestaakt".

Een alternatieve oplossing zou erin kunnen bestaan de zinsnede "in geval van … voorwaarde van § 1" te schrappen. De zinsnede aan het begin van dit lid met verwijzing naar artikel 47.5 van verordening (EU) 2025/40 kan volstaan.

9.6. Bij paragraaf 3 wordt aan de Interregionale Commissie niet de bevoegdheid verleend om de goedkeuring te wijzigen, hoewel zulks wel vereist is bij artikel 47, lid 4, van verordening (EU) 2025/40.

[8] Bovendien wordt de termijn voor het stellen van een waarborg (60 werkdagen na het bekomen van de goedkeuring) in artikel 22/8, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord rechtsonzeker wanneer gebruik wordt gemaakt van het instrument van de stilzwijgende goedkeuring omdat de aanvangsdag van die termijn onduidelijk kan zijn. Dit vormt een bijkomend argument om af te zien van dit procedé.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

De bepaling moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

Ontworpen artikel 22/5

9.7. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, staat het overeenkomstig de artikelen 30, 129 en 130 van de Grondwet niet aan de gewestelijke overheden om het gebruik van de talen in bestuurszaken te regelen.

In paragraaf 1, tweede lid, mag dan ook niet worden bepaald dat de aanvraag tot goedkeuring "in het Nederlands en in het Frans" moet worden ingediend.

9.8. Met betrekking tot paragraaf 3, 23°, rijst de vraag waarom wordt verwezen naar het samenwerkingsakkoord van 9 februari 2026 betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "Cette obligation trouve son origine dans l'accord de coopération du 9 février 2026 concernant le cadre de la responsabilité élargie des producteurs pour certains flux de déchets et les déchets sauvages. Les Régions veulent que la même obligation s'applique pour tous les organismes de gestion de flux de déchets soumis à la responsabilité élargie du producteur."

Er wordt akte genomen van deze uitleg. De bepaling moet worden aangevuld teneinde nauwkeurig te vermelden welke bepaling(en) van het samenwerkingsakkoord van 9 februari 2026 toepasselijk wordt (worden) gemaakt.

Ontworpen artikel 22/6

9.9. Ook al wordt de verplichte inhoud van de aanvraag tot goedkeuring waarvan de regeling bij artikel 22/7 wordt vastgelegd, nauwkeuriger beschreven dan de inhoud van de aanvraag tot goedkeuring waarvan de regeling vastgelegd is bij artikel 22/4, en moet daarbij de naleving van talrijke vereisten en bewijsvoering op het vlak van middelen, organisatie en capaciteit in acht worden genomen, toch blijkt niet op duidelijke en nauwkeurige wijze dat de inhoud van de aanvraag, zoals die is bepaald, er borg voor staat dat in het kader van het indienen van de aanvraag tot goedkeuring en van het onderzoek ervan, zal worden onderzocht of alle voorwaarden die bij artikel 47, lid 3, a) tot d), van verordening (EU) 2025/40 zijn vastgesteld, daadwerkelijk zijn vervuld.

Bovendien is de overeenstemmingstabel die met de adviesaanvraag is doorgestuurd, op dat vlak onvolledig en kan er aan de hand daarvan niet worden nagegaan of alle eisen van artikel 47.3 zijn vervuld.

De bepaling moet opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval aldus worden aangevuld dat verzekerd wordt dat dit wel degelijk het geval is.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

9.10. De bevoegdheid tot het toestaan van afwijkingen, die bij lid 3, vijfde streepje, aan de Interregionale Commissie wordt verleend, is slechts aanvaardbaar op voorwaarde dat die bevoegdheid niet ten uitvoer kan worden gelegd op een wijze die in strijd is met verordening (EU) 2025/40.

Dit zou in de bepaling moeten worden verduidelijkt.

9.11. Zoals het thans is gesteld, kan het tweede streepje van lid 5 zo worden opgevat dat de intrekking van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het feit dat de bevoegde organisatie aan geen enkele van de in artikel 22/7 genoemde verplichtingen meer voldoet, hetgeen niet in overeenstemming zou zijn met artikel 47, lid 5, van verordening (EU) 2025/40.

In dit vijfde streepje moeten de woorden "niet langer voldoet aan het geheel van de verplichtingen" dan ook vervangen worden door de woorden "niet langer voldoet aan een of meerdere van de in artikel 22/7 opgesomde verplichtingen".

Ontworpen artikel 22/8

9.12. In paragraaf 1, tweede en derde lid, worden niet uitdrukkelijk alle risico's beoogd die door de waarborg moeten worden gedekt, overeenkomstig artikel 47, lid 6, van verordening (EU) 2025/40, in het bijzonder de gevallen van definitieve stopzetting van de activiteiten of van insolventie.

De bepaling moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

9.13. Paragraaf 2, vierde lid, zou moeten worden aangevuld om te voorzien in de mogelijkheid om binnen een redelijke termijn toegang te hebben tot het volledige dossier, om de betrokkene de mogelijkheid te bieden om zijn verweer op dienstige wijze voor te bereiden.

Artikel 11

10.1. Met betrekking tot het ontworpen artikel 22/16, § 3, 7°, rijst de vraag wat onder het begrip "kerncijfers van het statiegeldsysteem" moet worden verstaan.

Dit begrip moet worden gepreciseerd, met dien verstande dat als het de bedoeling is om zo met name naar het "statiegeld" te verwijzen, de bepaling aldus zorgt voor de uitvoering van bijlage X, "algemene minimumeisen voor statiegeldsystemen", eerste alinea, o), van verordening (EU) 2025/40, waarin de transparantie van de kosten wordt opgelegd.

Als dat niet de bedoeling is, laat het samenwerkingsakkoord na uitvoering te geven aan dit punt van de verordening.

De bepaling moet dienovereenkomstig herzien worden.

10.2. Naast wat net in punt 10.1 is opgemerkt, ziet de afdeling Wetgeving niet in welke bepalingen, waarvan de invoeging in het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 wordt

‡LW-CHI[MBJAC-HJEEJQW‡

beoogd, zouden zorgen voor de uitvoering van bijlage X, "Algemene minimumeisen voor statiegeldsystemen", eerste alinea, m) en n), van verordening (EU) 2025/40.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband en op de vraag of, wat punt n) betreft, de verantwoording is dat het om een productnorm gaat die onder de bevoegdheid van de federale overheid valt, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "Pour le point m, l'Accord de coopération d'exécution peut facilement reprendre cet élément, si jamais le système de consigne proposé par les producteurs n'était pas en conformité avec cette exigence du règlement. Le règlement est d'application directe et ne nécessite pas de transposition en législation belge.
>
> Le point n (labelling) est effectivement proche des compétences en matière des normes e produit. Probablement il ne sera pas nécessaire d'imposer des décisions, parce que les producteurs vont quasi-certainement proposer eux-mêmes un système de labelling comme élément du système de consigne qu'ils proposent. Probablement le système de labelling sera en grande partie harmonisé par des décisions d'implémentation de la Commission européenne."

Wat punt m) betreft, moet, aangezien het om een verplichting gaat die aan de lidstaten wordt opgelegd, in de uitvoering ervan worden voorzien en het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk om welke reden dit essentieel kenmerk[9] van het statiegeldsysteem in een uitvoerend samenwerkingsakkoord zou moeten staan en niet in het voorliggende samenwerkingsakkoord zelf.

Wat punt n) betreft, moet worden bevestigd dat dit in beginsel onder de bevoegdheid van de federale overheid valt, onder voorbehoud, in voorkomend geval, van de uitoefening door de gewesten van de impliciete bevoegdheden zoals bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', mits de inachtneming van de voorwaarden vastgelegd in deze bepaling, zoals wordt uitgelegd in de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

10.3. De vraag rijst of (ten minste) het Vlaams en het Waals Gewest geen regio's met intensieve grensoverschrijdende handel zijn in de zin van bijlage X "Algemene minimumeisen voor statiegeldsystemen", derde alinea, van verordening (EU) 2025/40, zodat overeenkomstig deze bepaling erop moet worden toegezien "dat de statiegeldsystemen voorzien in de mogelijkheid om verpakkingen uit andere lidstaten in te leveren bij aangewezen inzamelpunten, en (…) ernaar [moeten] streven het mogelijk te maken om het statiegeld terug te krijgen dat aan de eindgebruiker in rekening werd gebracht bij de aankoop van de verpakking".

Naar aanleiding van een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "Aucun des systèmes de consigne qui existent déjà dans d'autres états-membres européens a réalisé cette interopérabilité. Néanmoins, cela reste un point d'attention au moment d'évaluer le système de consigne proposé par les producteurs. Si nécessaire, des dispositions peuvent être rajoutées dans l'accord de coopération d'exécution."

[9] Krachtens dit punt m) zijn de lidstaten verplicht, erop toe te zien dat de eindgebruiker de statiegeldverpakking kan inleveren zonder goederen te hoeven kopen en dat het statiegeld aan de eindgebruiker wordt teruggegeven.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

De omstandigheid dat geen enkele andere lidstaat van de Europese Unie de door de verordening vereiste interoperabiliteit zou hebben gerealiseerd, kan niet verantwoorden dat voor België hetzelfde zou kunnen gelden als het Waals en het Vlaams Gewest regio's met intensieve grensoverschrijdende handel zouden vormen in de zin van bijlage X, "Algemene minimumeisen voor statiegeldsystemen", derde alinea, van verordening (EU) 2025/40.

De partijen bij het samenwerkingsakkoord moeten dat akkoord in het licht van die opmerking opnieuw onderzoeken en in voorkomend geval moet het akkoord dienovereenkomstig worden aangevuld.

10.4. Artikel 22/16, § 2, bepaalt dat ten laatste op 30 juni 2027 een aanvraag moet worden ingediend om te worden aanvaard als systeembeheerder overeenkomstig artikel 22/17.

Artikel 22/16, § 3, laatste lid, bepaalt dat voor het verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong er minstens 24 maanden is voorzien tussen het sluiten van het uitvoerend samenwerkingsakkoord en het concreet invoeren van het statiegeld. Het uitvoerend samenwerkingsakkoord wordt gesloten na overleg met de systeembeheerder die overeenkomstig artikel 22/17 voor het statiegeldsysteem aanvaard werd. In artikel 22/17 wordt de procedure voor de aanvaarding van die systeembeheerder vastgelegd.

Op de vraag of deze voorschriften en hun timing het mogelijk maken dat uitvoering wordt gegeven aan artikel 50, lid 11, van de verordening (EU) 2025/40 om op 1 januari 2029 aan de in die verordeningsbepaling opgelegde vereisten te voldoen, antwoordden de gemachtigden:

> "Artikel 50.1 legt niet op om tegen 1/1/2029 een stelsel van statiegeld in te voeren, maar om minstens 90% selectieve inzameling te bereiken. Artikel 50.5 voorziet een alternatief voor het invoeren van een stelsel van statiegeld. Er is dus nog geen zekerheid dat een statiegeld zal moeten ingevoerd worden.
>
> Deze termijnen (voor het opzetten van een systeembeheerder en voor het concreet invoeren van het systeem) zijn minimaal nodig om een goed werkend systeem tot stand te brengen en kunnen niet verder worden ingekort. Indien deze termijnen worden gevolgd en het uitvoerend samenwerkingsakkoord goed en tijdig wordt voorbereid, is een opstart in de 2de helft van 2029 nog steeds mogelijk. Dit zou een heel beperkte vertraging zijn, die geen kwalijke gevolgen zal hebben."

Uit dit antwoord blijkt dat de timing vereist door de verordening niet kan worden gehaald met de regeling opgenomen in de artikelen 22/16 en 22/17 van het samenwerkingsakkoord in geval een statiegeldsysteem wordt ingevoerd. Dit moet worden verholpen door de timing aan te passen in het samenwerkingsakkoord.

Artikel 12

11. Artikel 12, § 1, tweede streepje, van het samenwerkingsakkoord bepaalt met name dat er "drie waarnemers aangeduid [worden] door de Federale overheid".

In het licht van het beginsel van de autonomie van de federale overheid en van de deelstaten kan een dergelijke vertegenwoordiging alleen worden aanvaard op voorwaarde dat die

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

vertegenwoordiging louter facultatief is.[10] Dat betekent niet alleen dat het lid van de betrokken deelstaat niet over een beslissende stem beschikt, maar ook dat men dient te stellen dat indien er geen vertegenwoordiger voorgedragen is of indien de vertegenwoordiger niet aan de vergaderingen van het orgaan deelneemt, dit geen weerslag heeft op de werking van dat orgaan, noch op de geldigheid van de handelingen die het stelt.

In elk geval is het niet aan de gewesten om te preciseren wie de federale ministers zijn die belast zijn met het aanwijzen van die waarnemers.[11]

De bepaling moet derhalve worden herzien.

Artikel 18

12.1. In artikel 26/1, § 1, 7°, moet de verwijzing naar "artikel 22/3*decies*" worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 22/17".

12.2. In paragraaf 2, 1°, van artikel 26/1 moeten de woorden "van artikel 3, §1/3" vervangen worden door de woorden "van artikel 3, § 1/4".

Artikel 20

13. Het verdient aanbeveling, de onderzochte bepaling aan te vullen teneinde, in voorkomend geval, te vermelden onder welke omstandigheden en met welke frequentie de in de punten 2° en 3° van artikel 28/1, § 1, vermelde adviezen moeten worden verstrekt.

Als het de bedoeling is erin te voorzien dat die adviezen op eigen initiatief door de betrokken gewestelijke administratie en/of op verzoek van de Interregionale Commissie moeten worden verstrekt, verdient het aanbeveling dit te preciseren.

Hoofdstuk X, artikelen 21 tot 25

14. Volgens de concordantietabel vormen de artikelen 21 tot 25 van het samenwerkingsakkoord in verband met de controle en het toezicht, de uitvoering van artikel 68 van verordening (EU) 2025/40 inzake sancties.

Artikel 68 van verordening (EU) 2025/40 luidt:

[10] Het beginsel luidens welk de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten ten opzichte van elkaar autonoom zijn, staat er immers aan in de weg dat de federale overheid of een deelstaat eenzijdig bepaalt dat een instantie die onder een ander bevoegdheidsniveau ressorteert, verplicht wordt betrokken bij het samenstellen van de organen die hij opricht. Een verplichte vertegenwoordiging kan alleen worden overwogen mits een van de samenwerkingsvormen in acht wordt genomen die daartoe worden voorzien in titel IV*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[11] Maar als dat de bedoeling is, zou kunnen worden bepaald dat het gaat om waarnemers "inzake leefmilieu, economie en financiën".

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

"1. Uiterlijk op 12 februari 2027 stellen de lidstaten voorschriften vast ten aanzien van de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op deze verordening en nemen zij alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat die sancties worden uitgevoerd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

2. De sancties voor niet-naleving van de artikelen 24 tot en met 29 omvatten administratieve boeten. Indien het rechtsstelsel van de lidstaat niet voorziet in administratieve boeten, kan dit lid zo worden toegepast dat de boeteprocedure wordt ingeleid door de bevoegde autoriteit en dat de boete wordt opgelegd door bevoegde nationale gerechten, waarbij wordt gewaarborgd dat die rechtsmiddelen doeltreffend zijn en eenzelfde effect hebben als de in dit lid bedoelde administratieve boeten. De boeten zijn in elk geval ook doeltreffend, evenredig en afschrikkend.

3. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk op 12 februari 2027 in kennis van de in de leden 1 en 2 bedoelde voorschriften en maatregelen en stellen haar onverwijld in kennis van alle latere wijzigingen daarvan."

Op de vraag welke artikelen de administratieve boeten vastleggen voor de overtreding van de artikelen 24 tot 29 van verordening (EU) 2025/40, antwoordden de gemachtigden:

"Deze artikelen behoren niet tot de scope van dit samenwerkingsakkoord. Ze behoren grotendeels tot de federale bevoegdheid inzake productnormering."

Dit antwoord overtuigt niet wat betreft de bevoegdheidsverdeling voor de uitvoering van de artikelen 24 tot 29 van verordening (EU) 2025/40 aangezien wordt gesteld dat die artikelen "grotendeels" behoren tot de federale bevoegdheid inzake productnormering. In dit verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar artikel 27 van verordening (EU) 2025/40 dat verplichtingen oplegt aan marktdeelnemers die herbruikbare verpakkingen gebruiken. Deze verplichtingen kunnen niet worden aangemerkt als een verplichting inzake productnormering waarvoor de federale overheid bevoegd is.[12]

Om een correcte uitvoering van artikel 68 van verordening (EU) 2025/40 te garanderen, dienen de artikelen 24 tot 29 van de verordening aan een nieuw bevoegdheidsonderzoek te worden onderworpen. Indien er bepalingen zijn die behoren tot de gewestbevoegdheden, dienen sancties voor overtredingen van die verordeningsbepalingen te worden toegevoegd aan het voorliggende samenwerkingsakkoord.

Artikel 21

15.1. Aangezien geen enkele ambtenaar en geen enkel personeelslid of contractueel personeelslid belast met de toezichtstaken bedoeld in artikel 29/1, § 1, de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie heeft, ziet de afdeling Wetgeving niet in waarom en in welke hoedanigheid

[12] Het antwoord komt bovendien niet overeen met de concordantietabel waaruit blijkt dat artikel 5 uitvoering geeft aan artikel 29.1 tot 29.8 van verordening (EU) 2025/40 terwijl dat artikel 5 uitvoering geeft aan artikel 31 van verordening (EU) 2025/40. De concordantietabel moet op dit punt worden aangevuld.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

de contractuele personeelsleden "in die hoedanigheid" de eed zouden kunnen afleggen, noch om welke eed het zou gaan.

Artikel 29/1, § 1, tweede lid, moet dus weggelaten worden.

15.2. Artikel 29/1, § 3, luidt als volgt:

> "Elke producent, elke gemachtigd vertegenwoordiger voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en elke organisatie voor producentenverantwoordelijkheid is gehouden om op elk tijdstip en zonder voorafgaande verwittiging, vrije toegang te verlenen tot de ruimten waar de activiteit wordt uitgeoefend, voor zover deze ruimten niet gebruikt worden voor bewoning, teneinde de in de eerste paragraaf vernoemde personen in staat te stellen de naleving van de verplichtingen van de Verordening (EU) 2025/40 en van huidig samenwerkingsakkoord te controleren."

In de tekst wordt voorts gesteld dat

> "[a]ls ruimten waar een activiteit wordt uitgeoefend (…) onder meer moeten worden beschouwd burelen, fabrieken, werkplaatsen, winkels, garages en terreinen die als fabriek, werkplaats of opslagplaats gebruikt worden".

In dat verband dient eraan herinnerd te worden dat de bescherming van het privéleven en van de woning die inzonderheid gewaarborgd wordt door artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 22 van de Grondwet, onder meer betrekking kan hebben op lokalen waar beroepsactiviteiten en commerciële activiteiten worden uitgeoefend en niet enkel op lokalen die een woning zouden vormen.[13]

De afdeling Wetgeving heeft in advies 44.947/VR-44.948/VR-44.949/VR van 19 augustus 2008 over voorontwerpen van decreet en ordonnantie 'tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval'[14] reeds opgemerkt dat uit het oogpunt van deze bepalingen het optreden van een rechter een belangrijke waarborg vormt wanneer het erom gaat toe te staan dat de plaatsen in kwestie worden betreden buiten weten of zonder de instemming van de eigenaar of zijn rechthebbende. Het ontslaan van een

[13] Zie onder meer de rechtspraak van het Hof van Justitie, met name HvJ 22 oktober 2002, nr. C-94/00, *Roquette Frères v. de directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*; zie in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens met name de volgende arresten: EHRM 16 december 1992, *Niemitz v. Duitsland*; 25 februari 1993, *Funke, Crémieux en Miailhe v. Frankrijk*; 12 april 2002, *Société Colas Est e.a. v. Frankrijk*, 16 april 2002, §§ 40 tot 42, *Kent Pharmaceuticals Limited e.a. v. Verenigd Koninkrijk* (dec.), 2005, *Saint-Paul Luxembourg S.A. v. Luxemburg*, 2013, § 37, *Delta Pekarny a.s. v. Tsjechische Republiek*, 2014, § 77; zie in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, met name GwH 19 juli 2007, nr. 105/2007 en GwH 19 december 2007, nr. 154/2007; zie, van recentere datum, GwH 18 juli 2024, nr. 84/2024, B.18.

[14] Die respectievelijk geleid hebben tot het Vlaams decreet 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', de ordonnantie van 19 december 2008 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval' en het Waals decreet 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*. Br.Parl. 2008-09, nr. A-526/1, 74-90).

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

zodanige verplichting om op te treden, zoals de voorliggende tekst impliceert, is slechts aanvaardbaar als voor dat ontslaan een verantwoording kan worden gegeven steunend op redenen eigen aan de betreffende strafbare feiten, als dat ontslaan beperkt is tot hetgeen strikt noodzakelijk is om het wettige doel te bereiken en indien het ontbreken van de waarborg van een voorafgaand rechterlijk optreden gecompenseerd wordt door andere waarborgen die volstaan om misbruiken te voorkomen.

In casu laat het zich bij deze stand van het dossier niet aanzien dat voldaan is aan de hiervoor vermelde voorwaarden. In de commentaar bij het artikel wordt immers enkel vermeld dat "[d]it [ervoor] zorgt (…) dat toezicht effectief kan worden uitgeoefend, ook onaangekondigd, wat belangrijk is voor de detectie van mogelijke inbreuken".

Die uitleg, die steunt op een algemene beschouwing, geeft niet aan in welk opzicht er omstandigheden eigen aan de betreffende strafbare feiten zouden zijn die de ingevoerde regeling zouden kunnen rechtvaardigen.

Bovendien wordt er niet voorzien in bijzondere waarborgen om misbruik tegen te gaan. Er wordt integendeel bevoegdheid verleend om "op elk tijdstip" en "zonder voorafgaande verwittiging", alle ruimten waar de bedoelde activiteiten worden uitgeoefend te betreden.

Paragraaf 3 dient te worden herzien zodat met die opmerking rekening wordt gehouden.

Artikel 24

16.1. Ter wille van de overeenstemming met de Nederlandse tekst moet in de Franse tekst van artikel 33/1, § 1, eerste lid, het woord "contrevenir" vervangen worden door het woord "prévenir".

16.2. Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat in het tweede lid van diezelfde paragraaf 1 bedoeld wordt met "eventuele andere betrokkenen", die per definitie niet "de vermoedelijke overtreder" zijn. In de commentaar bij het artikel wordt daarover geen nadere uitleg verstrekt. De bepaling moet aldus worden aangevuld dat duidelijk wordt wie wordt bedoeld, aangezien die "andere betrokkenen" ook een "aanmaning" kunnen krijgen.

Artikel 25

17.1. In artikel 34/1, § 3, eerste lid, zijn de woorden "beslist (...) over het opleggen van een (...) geldboete" niet geschikt, aangezien ook kan worden beslist geen geldboete op te leggen.

De bepaling moet aldus herzien worden dat eveneens met die mogelijkheid rekening gehouden wordt.

17.2. Er is geen reden om er in artikel 34/1, § 3, tweede lid, op te wijzen dat de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' van toepassing

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

is. Die wet valt overigens onder de bevoegdheid van de federale overheid en het staat niet aan de gewesten om te herinneren aan de toepasselijkheid ervan.

Die wet schrijft ook niet voor, zoals die bepaling lijkt te suggereren, dat de steller van de individuele handeling melding maakt van de beroepsmogelijkheden en de voorwaarden voor het beroep of van de termijn waarbinnen en de manier waarop een geldboete moet worden betaald.

De woorden "[m]et inachtneming van de bepalingen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen" dienen derhalve te worden geschrapt.

17.3. Bij artikel 34/1, § 4, eerste lid, wordt aan de rechtbank van eerste aanleg te Brussel de bevoegdheid verleend om kennis te nemen van de beroepen tegen de administratieve sancties die met toepassing van hetzelfde artikel worden opgelegd.

Dat artikel beperkt zich niet louter tot dat aspect. De commentaar bij het artikel luidt immers als volgt:

> "Dit beroep moet binnen drie maanden na de kennisgeving van de beslissing worden ingesteld. Het beroep heeft geen schorsende werking, wat betekent dat de boete in principe direct betaald moet worden. Indien het beroep wordt ingesteld, wordt de boete geconsigneerd op de Deposito- en Consignatiekas totdat de rechtbank een definitieve uitspraak doet. De rechtbank kan de uitvoering van de beslissing schorsen of de boete verlagen indien er verzachtende omstandigheden zijn. De administratieve geldboete moet binnen drie maanden na kennisgeving van de beslissing worden betaald. De beslissing bevat specifieke informatie over het rekeningnummer en de vermelding die bij de betaling moet worden toegevoegd."

De voorliggende bepaling verleent zodoende aan de rechtbank van eerste aanleg een nieuwe bevoegdheid, die in beginsel toekomt aan de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, welk rechtscollege overeenkomstig artikel 14 van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, bevoegd is om uitspraak te doen over beroepen tot nietigverklaring en tot schorsing van bestuurshandelingen.

Daarmee matigt het samenwerkingsakkoord zich in tweeërlei opzicht een bevoegdheid aan inzake aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is.

De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof stelt in dat verband het volgende:

> "Krachtens de artikelen 145 en 146 van de Grondwet is de federale wetgever bevoegd om de bevoegdheden van de rechtscolleges te omschrijven. Het vaststellen van procedureregels voor de rechtscolleges komt eveneens aan hem toe, op grond van zijn residuaire bevoegdheid."[15]

en voorts dit:

> "Artikel 160 van de Grondwet behoudt aan de federale wetgever de bevoegdheid voor om de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de Raad van State te bepalen, met inbegrip van de procedureregels, en de gevallen te definiëren waarin de Raad van State

[15] Zie o.a. GwH 21 november 2024, nr. 130/2024, B.8 tot B.10.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

bij wege van arrest uitspraak doet als administratief rechtscollege en advies uitbrengt.

Artikel 161 van de Grondwet behoudt aan de federale wetgever de bevoegdheid voor om administratieve rechtscolleges op te richten en hun bevoegdheden en de procedureregels die van toepassing zijn voor die rechtscolleges te bepalen."[16]

Het Grondwettelijk Hof stelt weliswaar ook dat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de gewesten en de gemeenschappen toestaat wetgeving aan te nemen die een federale aangelegenheid regelt op voorwaarde dat die bepaling noodzakelijk is voor de uitoefening van [hun] bevoegdheden, die aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van dat decreet op de federale aangelegenheid slechts marginaal is.[17]

In de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord wordt in dat verband geen enkele verantwoording gegeven. Die verantwoording is des te noodzakelijker en moet des te meer onderbouwd zijn, daar de bepaling er *in casu* ook toe strekt de procedure vast te leggen, alsook de specifieke bevoegdheden die aan de rechter – die daarenboven een welbepaalde rechtbank is – worden verleend en de inhoud van de beslissing van de rechter.

De bepaling moet opnieuw worden onderzocht in het licht van die opmerking. Indien niet kan worden aangetoond dat deze regeling voldoet aan de voormelde voorwaarden voor het aanwenden van de impliciete bevoegdheden, kan deze geen doorgang vinden.

17.4. Met betrekking tot artikel 34/1, § 4, derde lid, rijst de vraag wat in de bepaling wordt verstaan onder "vereiste omstandigheden" voor de opschorting van de tenuitvoerlegging van de straffen, in het bijzonder daar het *in casu* om administratieve geldboeten en niet om strafrechtelijke geldboeten gaat.

Artikel 26

18. Bij paragraaf 3 van artikel 26 wordt in het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 een nieuw artikel 40 ingevoegd dat enerzijds een opsomming geeft van de bepalingen van dat samenwerkingsakkoord, zoals het gewijzigd wordt door het voorliggende samenwerkingsakkoord, welke bepalingen in werking zullen treden op de datum waarop verordening (EU) 2025/40 van toepassing zal zijn, en anderzijds van de bepalingen die op diezelfde datum niet meer van toepassing zullen zijn.

Die werkwijze komt de leesbaarheid van het gewijzigde samenwerkingsakkoord en bijgevolg ook de voorzienbaarheid ervan helemaal niet ten goede.

Naast het feit dat er op zijn minst moet worden bepaald dat de bepalingen waarvan het de bedoeling is dat ze "niet meer van toepassing zullen zijn", niet "niet meer van toepassing zullen zijn", maar "opgeheven worden", is de zin van deze werkwijze in feite erg beperkt, zo niet onbestaand.

[16] Zie in het bijzonder GwH 13 februari 2005, nr. 22/2025, B.6. tot B.9.

[17] Zie o.a. de arresten die in de voetnoten 15 en 16 worden aangehaald.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

Aangezien het voorliggende samenwerkingsakkoord in werking zal treden op de datum van inwerkingtreding van de laatste instemmingsakte, te weten, overeenkomstig artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in beginsel op de tiende dag na de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van die laatste instemmingsakte, is het immers zeer waarschijnlijk dat het voornoemde samenwerkingsakkoord in werking zal treden na de datum waarop verordening (EU) 2025/40 van toepassing geworden is.

Deze verordening zal, krachtens artikel 71 ervan, van toepassing zijn met ingang van 12 augustus 2026, met uitzondering van artikel 67, lid 5, dat als enige bepaling van toepassing zal zijn met ingang van 12 februari 2029.

Bijgevolg verdient het aanbeveling het samenwerkingsakkoord aldus te herzien dat het enkel nog de bepalingen die met ingang van 12 augustus 2026 van kracht worden of zullen blijven, alsook de eventuele opheffingsbepalingen bevat.

ONDERZOEK VAN DE VOORONTWERPEN VAN DECREET EN ORDONNANTIE

Voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest

19.1. In het opschrift moet de datum van het samenwerkingsakkoord nog worden toegevoegd.

19.2. In het opschrift en in artikel 2 dient het correcte opschrift van het samenwerkingsakkoord te worden vermeld. Hiertoe vervange men de passage "Interregionaal Samenwerkingsakkoord Verpakkingsafval" door "samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval".

Voorontwerp van decreet van het Waals Gewest

20. Over dat voorontwerp worden geen opmerkingen gemaakt.

Voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

21.1. De gewestelijke staatssecretarissen maken geen deel uit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.[18] Bijgevolg mogen ze een besluit van de Regering – en dus ook een besluit tot indiening van een ontwerp van ordonnantie – niet voordragen, ondertekenen of medeondertekenen.[19]

Het voorontwerp moet bijgevolg worden aangepast in het licht van deze opmerking.

[18] Bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen', art. 41, § 2.

[19] Zie Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, *op. cit.*, aanbevelingen 175.2 en 228.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡

21.2. In artikel 2 schrappe men de passage "in bijlage bij deze ordonnantie gevoegde". Bij dit voorontwerp is naar de vorm immers geen bijlage gevoegd.

21.3. Bij het voorontwerp van ordonnantie is geen memorie van toelichting gevoegd.[20] De stellers van het voorontwerp dienen alsnog een memorie van toelichting op te stellen.[21]

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Pierre LEFRANC

[20] *Ibidem*, aanbeveling 254.

[21] *Ibidem,* aanbeveling 3.13.

‡LW-CHH[MBJAC-HJEEJQW‡