Vlaams Parlement

451 (2014-2015) – Nr. 1
ingediend op 29 juli 2015 (2014-2015)

Ontwerp van decreet

houdende instemming
met het samenwerkingsakkoord
van 2 april 2015
tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest
en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest
tot wijziging van het samenwerkingsakkoord
van 4 november 2008
tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest
en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest
betreffende de preventie en het beheer
van verpakkingsafval

verzendcode: LEE

INHOUD

Memorie van toelichting 3
Voorontwerp van decreet..... 7
Advies van de Raad van State 11
Ontwerp van decreet..... 21
Bijlage: Tekst van het samenwerkingsakkoord 25

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

Samenvatting

Dit ontwerp van decreet heeft als voorwerp de instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval.

Het samenwerkingsakkoord is nodig om de omzetting te realiseren van de Europese richtlijn 2013/2/EG. Het samenwerkingsakkoord biedt tevens een oplossing voor bepaalde verpakkingsverantwoordelijken en erkende organismen die, omwille van een verbod tot recyclage, niet meer in staat zijn om hun terugnameplicht voor verpakkingsafval te verwezenlijken, ondanks een doorgedreven selectieve inzameling. In de praktijk worden de verpakkingen van pesticiden voor landbouwkundig gebruik geviseerd.

Situering

Het samenwerkingsakkoord dat het voorwerp is van dit ontwerp van decreet, beoogt de omzetting van de richtlijn 2013/2/EG houdende wijziging van de richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval.

Bij het opstellen van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 hadden de gewesten er bewust voor gekozen om de Bijlage I van de richtlijn 94/62/EG, zoals ingevoegd door de richtlijn 2004/12/EG, niet in het samenwerkingsakkoord op te nemen, omdat de gewijzigde richtlijn 94/62/EG ook voorzag dat de Europese Commissie deze bijlage zou bestuderen met het oog op een eventuele wijziging.

We lezen de volgende passage in de richtlijn: "De Commissie bestudeert indien passend, in overeenstemming met de procedure van artikel 21, de voorbeelden ter illustratie van de definitie van verpakking in Bijlage I en herziet deze waar nodig. De volgende artikelen worden prioritair behandeld: CD- en videodoosjes, bloempotten, buizen en rollen die met buigbaar materiaal omwikkeld zijn, papier waarop zelfklevende etiketten zitten, en inpakpapier.".

De richtlijn 94/62/EG voorzag dus een eenvoudige, vormvrije procedure om de Bijlage I aan te passen. De Europese Commissie was gemandateerd om deze te herzien waar nodig en er was alleen een voorafgaande bespreking nodig in het Comité opgericht in artikel 21 van de richtlijn.

Een snelle aanpassing van de Bijlage I van de richtlijn 94/62/EG lag daarom in de lijn der verwachtingen. De eerste reeks van te behandelen artikelen werd in de richtlijn zelf al opgenomen. Er kon ook van uitgegaan worden dat de eerste wijziging van de Bijlage I snel zou gevolgd worden door bijkomende wijzigingen.

In de praktijk is echter gebleken dat de Europese Commissie zeer veel tijd heeft nodig gehad om tot een definitief voorstel tot wijziging van de Bijlage I te komen en dat zij, om redenen die haar eigen zijn, gekozen heeft voor het instrument van een wijzigende richtlijn in plaats van de in de richtlijn voorziene procedure. Doordat nu voor een zeer formele wijzigingsformule gekozen wordt, is het hoogst

onwaarschijnlijk dat er nog op regelmatige basis aanpassingen van de Bijlage I zullen komen.

Deze aanpassing van het samenwerkingsakkoord is noodzakelijk door de omzettingsplicht die volgt uit de richtlijn 2013/2/EG en is ook praktisch verantwoord, doordat er nu geen regelmatige aanpassing van de Bijlage I bij de richtlijn meer verwacht wordt. De procedure voor aanpassing van een samenwerkingsakkoord met kracht van decreet, respectievelijk ordonnantie is immers relatief zwaar.

Inhoud

Inhoudelijk gezien is de aanpassing van de definitie van 'verpakking' en de toevoeging van een Bijlage I aan het samenwerkingsakkoord een vrijwel letterlijke omzetting van de richtlijn 2013/2/EG.

Gezien de relatieve zwaarte van de procedure voor aanpassing van het samenwerkingsakkoord, opteren de gewestregeringen ervoor om ook een ander vastgesteld probleem op te lossen door middel van een beperkte technische aanpassing. Voor bepaalde verpakkingsafvalstoffen is de recyclage technisch gezien mogelijk, maar wordt deze verboden door een beslissing van de (of sommige) bevoegde overheden. Het gaat concreet om de primaire verpakkingen van pesticiden voor landbouwkundig gebruik. Deze worden nu reeds selectief ingezameld door de vzw Phytofar Recover, in opdracht en voor rekening van de producenten.

De technische recycleerbaarheid van verpakkingsafvalstoffen wordt vastgesteld volgens de Europese norm 'EN 13430' betreffende 'Verpakking – Eisen voor verpakking terugwinbaar door materiaalhergebruik'. Deze norm is ook een geregistreerde Belgische norm onder de naam 'NBN EN 13430'.

Het verbod tot recyclage kan worden beslist door verschillende overheden op grond van de hun toegekende bevoegdheden. Het verbod is in de regel ingegeven door het voorzorgsbeginsel. Zo kan gedacht worden aan een dreiging voor de volksgezondheid of de voedselveiligheid, bevoegdheden van de federale overheid, maar ook aan een dreiging voor het leefmilieu of een bedreiging van de goede werking van de (selectieve) afvalinzamelingen, zijnde gewestelijke bevoegdheden.

Wanneer deze belemmering van de recyclage een inbreuk uitmaakt op de rechten van de verpakkingsverantwoordelijken, met name om te voldoen aan de terugnameplicht, past het om deze inbreuk ongedaan te maken.

In de praktijk wordt ervoor gekozen om een vrijstelling te voorzien op de terugnameplicht, dit is de plicht om minimale percentages van recyclage en nuttige toepassing te halen.

De vrijstelling raakt de kern van de terugnameplicht. Er moet dus bijzonder voorzichtig bij worden opgetreden:
- de vrijstelling is een uitzondering op de regel, die aan strikte voorwaarden is onderworpen en die ook streng moeten worden toegepast;
- de vrijstelling geldt alleen voor hoeveelheden die door de verpakkingsverantwoordelijke of het erkende organisme zelf en op eigen kosten worden ingezameld en verwijderd;
- de vrijstelling is tijdelijk; zodra aan een van de gestelde voorwaarden niet meer is voldaan, moet de afwijking in ieder geval verdwijnen. Om praktische redenen en om redenen van rechtszekerheid wordt aan de erkende organismen en de individuele verpakkingsverantwoordelijken een overgangsperiode van één jaar gegeven om zich opnieuw op normale wijze in regel te stellen met de bepalingen van het samenwerkingsakkoord;

– de vrijstelling kan best worden uitgewerkt door de Interregionale Verpakkingscommissie door middel van een erkenningsbesluit of van een beslissing omtrent de wijze waarop een verpakkingsverantwoordelijke zelf aan de terugnameplicht voldoet.

De toevoeging van een paragraaf 4 aan artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 brengt een beperkt aantal impliciete wijzigingen met zich mee aan andere bepalingen van het samenwerkingsakkoord. Deze bepalingen kunnen perfect 'mutatis mutandis' worden gelezen.

Op advies van de Raad van State wordt ook aan artikel 26 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 een nieuwe paragraaf toegevoegd, teneinde de bevoegdheden van de Interregionale Verpakkingscommissie formeel uit te breiden.

Een wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 kan slechts door middel van een ander samenwerkingsakkoord met kracht van decreet, respectievelijk ordonnantie gebeuren.

Advies van de Raad van State

Dit ontwerp van decreet, alsook het samenwerkingsakkoord dat het voorwerp is van dit ontwerp van decreet, houden volledig rekening met de opmerkingen van de Raad van State. Alleen het toevoegen van kruisverwijzingen in de artikelen 6, tweede en derde lid, en 12, 2°, van het samenwerkingsakkoord, waarvan de Raad van State stelde dat dit kon overwogen worden, is niet gebeurd. Deze kruisverwijzingen hebben een beperkte toegevoegde waarde, maar zouden de vlotte leesbaarheid van de tekst kunnen bemoeilijken.

B. Toelichting bij de artikelen van het samenwerkingsakkoord

Artikel 1 en 2

De artikelen 1 en 2 verwezenlijken de vrijwel letterlijke omzetting van de richtlijn 2013/2/EG.

Artikel 3

De eerste paragraaf van artikel 3 voorziet in de mogelijkheid om een uitzonderlijke en tijdelijke vrijstelling te verlenen van de verplichtingen van één of meer verpakkingsverantwoordelijken overeenkomstig artikel 6, tweede en derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 en van de verplichtingen van het erkende organisme overeenkomstig artikel 12, 2°, van dat samenwerkingsakkoord.

De vrijstelling kan alleen door de Interregionale Verpakkingscommissie verleend worden in het kader van een beslissing omtrent de wijze waarop een individuele verpakkingsverantwoordelijke aan zijn terugnameplicht voldoet (artikel 7, §2, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008) of in het kader van een beslissing houdende verlening van een erkenning aan een organisme voor het beheer van verpakkingsafval (artikel 12, 2°, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008).

De vrijstelling kan ook slechts verleend worden wanneer er gelijktijdig aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Deze paragraaf werd tekstueel aangepast aan de opmerkingen van de Raad van State. Zo werd onder meer verduidelijkt dat de vrijstelling alleen bedoeld is voor plasticverpakkingen van pesticiden voor bedrijfsmatig landbouwkundig gebruik.

De tweede paragraaf van artikel 3 heeft als voorwerp de formele uitbreiding van de bevoegdheden van de Interregionale Verpakkingscommissie. Deze toevoeging weerspiegelt de inhoudelijke bepaling van de nieuwe paragraaf 4 bij artikel 3.

Artikel 4

Op advies van de Raad van State wordt een inwerkingtreding op 1 juli 2015 voorzien.

C. Toelichting bij de artikelen van het instemmingsdecreet

Het instemmingsdecreet omvat de twee gebruikelijke artikelen ter bepaling van de bevoegdheid en ter instemming met het samenwerkingsakkoord.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE

VOORONTWERP VAN DECREET

Vlaamse Regering

**Decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van ...
tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008
betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval**

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van .....
tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, gevoegd als bijlage bij dit decreet.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.487/VR/V
van 18 augustus 2014

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van … tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’

Op 17 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen(*) en van rechtswege verlengd tot 18 augustus 2014(**), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van … tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval'.

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

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

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

*

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

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

VOORAFGAANDE OPMERKING

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

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

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET EN VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

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

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

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

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

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikelen 1 en 2

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

Artikel 3

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

"Artikel 6 - Terugwinning en recycling

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

a) uiterlijk op 30 juni 2001 wordt ten minste 50 en ten hoogste 65 gewichtsprocent van het verpakkingsafval teruggewonnen of verbrand in afvalverbrandingsinstallaties met terugwinning van energie;

b) uiterlijk op 31 december 2008 wordt ten minste 60 gewichtsprocent van het verpakkingsafval teruggewonnen of verbrand in afvalverbrandingsinstallaties met terugwinning van energie;

c) uiterlijk op 30 juni 2001 wordt ten minste 25 en ten hoogste 45 gewichtsprocent van het totale aandeel van verpakkingsmaterialen in verpakkingsafval gerecycleerd, met een minimum van 15 gewichtsprocent voor elk verpakkingsmateriaal;

d) uiterlijk op 31 december 2008 wordt ten minste 55 en ten hoogste 80 gewichtsprocent van het verpakkingsafval gerecycleerd;

e) uiterlijk op 31 december 2008 worden de volgende minimumdoelstellingen voor recycling van in verpakkingsafval aanwezige materialen bereikt:

i) 60 gewichtsprocent voor glas;

ii) 60 gewichtsprocent voor papier en karton;

iii) 50 gewichtsprocent voor metalen;

iv) 22,5 gewichtsprocent voor kunststoffen, waarbij uitsluitend materiaal wordt meegeteld dat tot kunststoffen wordt gerecycleerd;

v) 15 gewichtsprocent voor hout.

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

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

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

worden vermeld in de aangehaalde richtlijnbepalingen.[1] Ze gelden – door middel van een terugnameplicht – voor de verpakkingsverantwoordelijken[2] die jaarlijks minstens 300 kg verpakkingen op de markt brengen[3], alsook voor de erkende organismen[4] die opgericht en erkend worden om voor een aantal verpakkingsverantwoordelijken deze percentages te realiseren.[5]

4.2. Bij artikel 3 van het onderhavige samenwerkingsakkoord wordt aan artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 een paragraaf 4 toegevoegd waarbij de Interregionale Verpakkingscommissie[6] onder bepaalde voorwaarden "uitzonderlijk en tijdelijk" een vrijstelling kan verlenen van de doelstellingen bedoeld in de paragrafen 2 en 3 van het laatstgenoemde artikel. Deze vrijstelling zou blijkbaar in de praktijk worden toegepast voor plastic verpakkingen van pesticiden voor bedrijfsmatig landbouwkundig gebruik, zoals kan worden opgemaakt uit het adviesdossier en uit een verklaring van de gemachtigde.

De tijdelijkheid van deze vrijstelling blijkt uit het tweede lid van de ontworpen paragraaf 4, waarin wordt bepaald dat de goedkeuringsbeslissing[7] ten aanzien van een verpakkingsverantwoordelijke van rechtswege vervalt één jaar nadat niet meer voldaan wordt aan één van de voorwaarden bedoeld in het eerste lid van die paragraaf. De erkenning[8] van een erkend organisme dat niet meer voldoet aan één van deze voorwaarden, wordt ingetrokken binnen één jaar.[9]

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

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

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

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

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

[3] Artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008.

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

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

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

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

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

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

tegen richtlijnbepalingen.[10] Wanneer de lidstaten in hun internrechtelijke regelingen machtigingen verlenen aan bepaalde overheden die relevant zijn voor de correcte omzetting van richtlijnen, moet die machtiging waarborgen bevatten omtrent die correcte omzetting.[11]

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

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

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

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

5. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat het ontworpen artikel 3, § 4, een beperkt aantal impliciete wijzigingen van andere bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 met zich meebrengt. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> "Er zijn een beperkt aantal impliciete wijzigingen (onderlijnd) en voor de rest zijn er nog bepalingen die een licht gewijzigde draagwijdte krijgen (niet onderlijnd):
>
> - Artikel 6, in de mate dat er verwezen wordt naar de terugnameplicht;
> - Artikel 9, in de mate dat er verwezen wordt naar de terugnameplicht;
> - Artikel 10, § 2, 2°, 6° en 7°, in de mate dat er verwezen wordt naar recyclage;

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

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

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

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

Artikel 4

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

Dat is evenwel anders voor de artikelen 1 en 2, die betrekking hebben op een lijst met voorbeelden ter illustratie van de criteria om uit te maken of een bepaald product of artikel al dan niet als "verpakking" moet worden beschouwd. Aangezien daardoor de concrete draagwijdte kan worden beïnvloed van het begrip "verpakking", dat op zijn beurt de draagwijdte bepaalt van de terugnameplicht, die bij artikel 32, §§ 2 en 5, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 strafrechtelijk gesanctioneerd wordt, is de ontworpen terugwerkende kracht in strijd met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.[12]

[12] Zie in dat verband reeds adv.RvS 44.947/VR-44.948/VR-44.949/VR van 19 augustus 2008 over voorontwerpen die hebben geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 december 2008 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels

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

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

OPSCHRIFT

7. In het opschrift van het voorontwerp van decreet moet naast de datum en het opschrift van het samenwerkingsakkoord ook melding worden gemaakt van de partijen bij het samenwerkingsakkoord.[13] Het opschrift moet dan ook in die zin worden aangevuld.

DISPOSITIEF

Artikel 2

8. In artikel 2 van het ontwerp moeten de woorden ", gevoegd als bijlage bij dit decreet" worden weggelaten.[14]

DE GRIFFIER — DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS — Marnix VAN DAMME

Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval', *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, 73-74, de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 19 december 2008 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval', *Parl.St.* Br.H.Parl. 2008-09, nr. A-526/1, 75 en tot het decreet van het Waalse Gewest van 5 december 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages', *Parl.St.* W.Parl. 2008-09, nr. 876/1, 53-54.

[13] Omzendbrief 'betreffende de wetgevingstechniek' VR/2014/4 van 9 mei 2014, aanbeveling 51, 3°, waarin wordt verwezen naar aanbeveling 72, 1°.

[14] Omzendbrief 'betreffende de wetgevingstechniek', aanbeveling 150, 2°.

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 2 april 2015 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval.

Brussel, 17 juli 2015.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE

BIJLAGE:

Tekst van het samenwerkingsakkoord

SAMENWERKINGSAKKOORD TOT WIJZIGING VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 4 NOVEMBER 2008 BETREFFENDE DE PREVENTIE EN HET BEHEER VAN VERPAKKINGSAFVAL

Gelet op de Richtlijn 2013/2/EG van de Commissie van 7 februari 2013 tot wijziging van bijlage I bij Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval;

Gelet op het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval;

Overwegende dat bij het opstellen van het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 de Gewesten er bewust voor gekozen hadden om de Bijlage I van de Richtlijn 94/62/EG, zoals ingevoegd door de Richtlijn 2004/12/EG, niet in het Samenwerkingsakkoord op te nemen, omdat de gewijzigde Richtlijn 94/62/EG ook voorzag dat de Europese Commissie deze bijlage zou bestuderen met het oog op een eventuele wijziging, na bespreking in het Comité voorzien in artikel 21 van de Richtlijn; dat de Richtlijn 94/62/EG dus een eenvoudige procedure voorzag om de Bijlage I aan te passen, zodat een snelle en regelmatige aanpassing in de lijn der verwachtingen lag;

Overwegende dat de Europese Commissie zeer veel tijd heeft nodig gehad om tot een definitief voorstel tot wijziging van de Bijlage I te komen en dat zij, om redenen die haar eigen zijn, gekozen heeft voor het instrument van een wijzigende Richtlijn in plaats van de in de Richtlijn voorziene procedure; dat een regelmatige aanpassing van de Bijlage I nu niet meer kan verwacht worden;

Overwegende dat de Richtlijn 2013/2/EG een formele omzettingplicht inhoudt;

Overwegende dat voor bepaalde verpakkingsafvalstoffen de recyclage technisch gezien mogelijk is, maar dat deze verboden wordt door een beslissing van de bevoegde overheden; dat deze belemmering van de recyclage een inbreuk kan uitmaken op de rechten van de verpakkingsverantwoordelijken en dat het past om deze inbreuk ongedaan te maken;

Overwegende dat ervoor gekozen wordt om een afwijking te voorzien op de te behalen recyclagepercentages; dat dit net de kern is van de terugnameplicht en dat dus bijzonder voorzichtig moet worden opgetreden; dat de afwijking best kan worden uitgewerkt door de Interregionale Verpakkingscommissie door middel van een erkenningsbesluit of van een beslissing omtrent de wijze waarop een verpakkingsverantwoordelijke zelf aan de terugnameplicht voldoet;

Overwegende dat een wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 slechts door middel van een ander Samenwerkingsakkoord met kracht van decreet, respectievelijk ordonnantie kan gebeuren,

Artikel 1. In artikel 2, 1°, 3de lid van het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval wordt de bepaling *"De definitie van 'verpakking' is verder gebaseerd op de onderstaande criteria:"* vervangen door de volgende bepaling: *"De definitie van 'verpakking' is verder gebaseerd op de onderstaande criteria. De artikelen in bijlage I zijn voorbeelden ter illustratie van de toepassing van deze criteria:"*.

Art. 2. §1. Aan voornoemd Samenwerkingsakkoord wordt een titel "BIJLAGE I" en een subtitel "VOORBEELDEN TER ILLUSTRATIE VAN DE CRITERIA MET BETREKKING TOT ARTIKEL 2, 1°" toegevoegd.

§2. In de titel "BIJLAGE I" en de subtitel "VOORBEELDEN TER ILLUSTRATIE VAN DE CRITERIA MET BETREKKING TOT ARTIKEL 2, 1°" worden de volgende leden toegevoegd:

"Voorbeelden ter illustratie van criterium i)

Verpakking
- Bonbondozen
- Plasticfolie om een cd-doosje
- Verzendzakjes voor catalogi en tijdschriften (met een catalogus of tijdschrift erin)
- Papieren bakvormpjes voor muffins of andere kleine cakes, verkocht met een muffin of een andere kleine cake
- Rollen, kokers en cilinders waarrond flexibel materiaal is gewikkeld (bijv. kunststoffolie, aluminium, papier), met uitzondering van rollen, kokers en cilinders die zijn bedoeld als onderdelen van productieapparaten en niet worden gebruikt om een product als verkoopeenheid te presenteren
- Bloempotten die alleen worden gebruikt voor de verkoop en het vervoer van planten en niet bedoeld zijn voor de hele levensduur van de plant
- Glazen flessen voor injectievloeistof
- Cd-spindels (verkocht met cd's, niet bestemd voor opslag)
- Kleerhangers (verkocht met een kledingstuk)
- Luciferdoosjes
- Steriele barrièresystemen (zakjes, schaaltjes en materialen die nodig zijn om een product steriel te houden)
- Capsules voor dranksystemen (bijv. koffie, cacao, melk) die na gebruik leeg achterblijven
- Navulbare stalen flessen voor diverse soorten gas, met uitzondering van brandblussers

Geen verpakking
- Bloempotten die voor de hele levensduur van de plant zijn bedoeld
- Gereedschapsdozen
- Theezakjes
- Waslagen om kaas
- Velletjes rond worst
- Kleerhangers (apart verkocht)
- Koffiecapsules voor dranksystemen, foliezakjes met koffie en koffiepads van filterpapier die samen met het gebruikte koffieproduct worden weggegooid
- Printerpatronen
- Cd-, dvd- en videodoosjes (verkocht met daarin een cd, een dvd of een video)
- Cd-spindels (verkocht zonder cd's, bestemd voor de opslag)
- Oplosbare zakken voor detergenten
- Graflichten (recipiënten voor kaarsen)
- Mechanische molen (geïntegreerd in een navulbaar recipiënt, bijv. navulbare pepermolen)

Voorbeelden ter illustratie van criterium ii)

Verpakking, indien ontworpen en bedoeld om op het verkooppunt te worden gevuld
- Draagtassen van papier of kunststof
- Wegwerpborden en -bekers
- Krimpfolie
- Broodzakjes
- Aluminiumfolie
- Kunststoffolie ter bescherming van gereinigde kleren in wasserijen

Geen verpakking
- Roerstaafjes
- Wegwerpbestek
- Inpakpapier (apart verkocht)
- Papieren bakvormen voor grotere cakes en andere voedingsmiddelen (verkocht zonder inhoud)
- Papieren bakvormpjes voor muffins of andere kleine cakes, verkocht zonder inhoud

Voorbeelden ter illustratie van criterium iii)

Verpakking
- Labels die aan het product hangen of eraan bevestigd zijn

Deel van de verpakking
- Mascaraborstel die deel uitmaakt van de dop van een mascarahouder
- Kleefetiketten die op een ander verpakkingsartikel bevestigd zijn
- Nieten
- Kunststoffolie
- Sluitdoppen van detergentenverpakkingen die als doseringsdop dienen
- Mechanische molen (geïntegreerd in een niet-navulbaar recipiënt, gevuld met een product, bijv. pepermolen gevuld met peper)

Geen verpakking
- Radiofrequentie-identificatielabels (RFID)"

Art. 3. §1. Aan artikel 3 van voornoemd Samenwerkingsakkoord wordt een paragraaf 4 toegevoegd met de volgende tekst: *"§4. De Interregionale Verpakkingscommissie kan, door middel van een beslissing in de zin van artikel 7, §2 of van artikel 10, §3, uitzonderlijk en tijdelijk, een vrijstelling verlenen van de verplichtingen van één of meer verpakkingsverantwoordelijken overeenkomstig artikel 6, tweede en derde lid en van de verplichtingen van het erkende organisme overeenkomstig artikel 12, 2°, indien aan het geheel van de volgende voorwaarden is voldaan:*
1° de vrijstelling wordt verleend voor plastic verpakkingen van pesticiden voor bedrijfsmatig landbouwkundig gebruik;
2° het verpakkingsafval waarvoor de vrijstelling wordt verleend, maakt het voorwerp uit van een specifieke selectieve inzameling en aangepaste verwerking, die volledig door de verpakkingsverantwoordelijke(n) wordt gefinancierd;
3° het verpakkingsafval waarvoor de vrijstelling wordt verleend, is vanuit technisch oogpunt recycleerbaar;
4° het verpakkingsafval waarvoor de vrijstelling wordt verleend, mag door een beslissing van de bevoegde Federale of Gewestelijke autoriteiten niet worden gerecycleerd;
5° de vrijstelling is verantwoord vanuit de bescherming van het leefmilieu en van de volksgezondheid.

De beslissing van de Interregionale Verpakkingscommissie in de zin van artikel 7, §2 vervalt van rechtswege één jaar nadat niet meer voldaan wordt aan een van de voorwaarden beschreven in het eerste lid. De beslissing van de Interregionale Verpakkingscommissie in de zin van artikel 10, §3 wordt door de Interregionale Verpakkingscommissie ingetrokken, met toepassing van het artikel 26, §1, 4°, uiterlijk één jaar nadat niet meer voldaan wordt aan een van de voorwaarden beschreven in het eerste lid.".

§2.Aan artikel 26 van voornoemd Samenwerkingsakkoord wordt een paragraaf 6 toegevoegd met de volgende tekst: *"§6. Het Beslissingsorgaan van de Interregionale Verpakkingscommissie verleent de vrijstelling bedoeld in artikel 3, §4."*

Art. 4. Dit samenwerkingsakkoord treedt in werking op 1 juli 2015.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE

De minister-president van Wallonië,

Paul MAGNETTE

De Waalse minister van Leefmilieu, Ruimtelijke Ordening, Mobiliteit en Transporten, Luchthavens en Dierenwelzijn,

Carlo DI ANTONIO

De minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering,

Rudi VERVOORT

De Brusselse minister van Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie,

Céline FREMAULT