

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2024/000048]

Uittreksel uit arrest nr. 5/2024 van 11 januari 2024

Rolnummer 8086

In zake : de vordering tot gedeeltelijke schorsing van het decreet van het Waalse Gewest van 9 maart 2023 « betreffende de afvalstoffen, het circulair gebruik van de materialen en de openbare netheid », ingesteld door de vzw « Recupel » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt, K. Jadin en M. Plovie, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de vordering en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 5 oktober 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 oktober 2023, is een vordering tot gedeeltelijke schorsing ingesteld van het decreet van het Waalse Gewest van 9 maart 2023 « betreffende de afvalstoffen, het circulair gebruik van de materialen en de openbare netheid » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 juli 2023; *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 25 oktober 2023) door de vzw « Recupel », de vzw « Bebat », de vzw « Recytyre », de vzw « Techlink », de vzw « Agoria », de vzw « Traxio », de vzw « Belgische beroepsgroepering van invoerders en fabrieksagenten van gereedschap », de vzw « Belgische Federatie van de Toeleveranciers van Machines, Gebouwen en Uitrustingen en aanverwante diensten voor de Landbouw en voor de Groenvoorzieningen » en de nv « Sortbat », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de gedeeltelijke vernietiging van hetzelfde decreet.

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de vordering tot schorsing

B.1.1. In hoofddeorde vorderen de verzoekende partijen de schorsing van artikel 123, § 1, 24° tot 28°, van het decreet van het Waalse Gewest van 9 maart 2023 « betreffende de afvalstoffen, het circulair gebruik van de materialen en de openbare netheid » (hierna : het decreet van 9 maart 2023). Die vordering tot schorsing steunt op artikel 20, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (hierna : de bijzondere wet van 6 januari 1989).

In ondergeschikte orde vorderen de verzoekende partijen de schorsing van de artikelen 123, § 1, 24° tot 28°, 127, § 1, 128, § 2, 129, § 1, 132, § 1, 137, § 1, 138, § 1, 6° en 7°, 140, 159, 2°, 160, 1° en 9°, 204, 39°, 269 en 271, § 1, van het decreet van 9 maart 2023. Die vordering tot schorsing steunt op artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

B.1.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de schorsing van artikel 123, § 1, 24° tot 28°, van het decreet van 9 maart 2023, die zij in hoofddeorde vorderen, het mogelijk zou maken om de volledige titel 2 van dat decreet niet-toepasselijk te maken. De Waalse Regering betwist die veronderstelling niet.

Ten aanzien van titel 2 van het decreet van 9 maart 2023

B.2.1. Bij het decreet van 9 maart 2023 wordt het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 « betreffende de afvalstoffen » (hierna : het decreet van 27 juni 1996) opgeheven en vervangen, teneinde de wetgeving van het Waalse Gewest met betrekking tot het afvalstoffenrecht te moderniseren en de talrijke Europeesrechtelijke bepalingen die in die materie zijn aangenomen, op te nemen in de Waalse decreetgeving (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2022-2023, nr. 1180/1, p. 4). Titel 2 van het decreet van 9 maart 2023 hervormt het systeem van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, dat zijn oorsprong vindt in de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 « betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen », gewijzigd bij de richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 « tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen ».

B.2.2. De regeling van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid bestaat uit een « geheel van maatregelen om ervoor te zorgen dat de producenten van producten financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid nemen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product » (artikel 123, § 1, 1°, van het decreet van 9 maart 2023). Die regeling is van toepassing ten aanzien van de in artikel 121, § 2, van het decreet van 9 maart 2023 opgesomde afvalstoffen, waaronder afval van elektrische en elektronische apparatuur (EEA), afval van batterijen en accu's en afgedankte voertuigen. Die regeling houdt een aantal verplichtingen in voor de beoogde producenten van producten.

Overeenkomstig artikel 127, § 2, van het decreet van 9 maart 2023 kan de producent hetzij zelf aan zijn verplichtingen voldoen, door middel van een individueel strategisch plan, hetzij zijn verplichtingen laten uitvoeren via « een organisatie die overeenkomstig hoofdstuk 2, afdeling 5, en hoofdstuk 5 van [titel 2] en de uitvoeringsbepalingen daarvan door de administratie of door de Regering in administratief beroep is erkend in het kader van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor producten en waarbij hij zich heeft aangesloten, in welk geval hij wordt geacht aan zijn verplichtingen te hebben voldaan zodra en zolang hij aantoonst dat hij rechtstreeks of via een tot vertegenwoordiging bevoegde persoon met deze erkende organisatie een overeenkomst heeft gesloten ».

*Ten aanzien van de vordering tot schorsing in hoofddeorde**Wat betreft de bestreden bepaling*

B.3. De vordering tot schorsing in hoofddeorde heeft betrekking op artikel 123, § 1, 24° tot 28°, van het decreet van 9 maart 2023. Artikel 123 bevat de definities die specifiek zijn voor titel 2 van het decreet.

Het 24° tot 28° van paragraaf 1 van dat artikel definiëren :

« 24° ' producent van producten ' : elke persoon bedoeld in 25°, 26°, 27° of 28° afhankelijk van de betrokken regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid;

25° ' EEA producent ' : elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die ongeacht de verkoopstechniek, met inbegrip van communicatie op afstand overeenkomstig de bepalingen van artikel I.8, 15°, van het Wetboek van economisch recht :

is gevestigd op het Belgisch grondgebied en onder zijn eigen naam of merk EEA vervaardigt, of EEA laat ontwerpen of vervaardigen die hij onder zijn naam of merk op het Belgisch grondgebied verhandelt;

is gevestigd op het Belgisch grondgebied en op het Belgisch grondgebied onder zijn eigen naam of handelsmerk apparaatuur wederverkoopt die door andere leveranciers is geproduceerd; hierbij wordt de wederverkoper niet als ' producent ' aangemerkt wanneer het merkteken van de producent overeenkomstig punt a) op het apparaat zichtbaar is;

is gevestigd op het Belgisch grondgebied en [...] beroepsmatig EEA op de Belgische markt [brengt] die afkomstig zijn van een derde land of;

buiten het Belgische grondgebied is gevestigd en EEA op afstand verkoopt in de zin van artikel I.8, 15°, van het Wetboek van economisch recht, rechtstreeks of via een elektronische marktplaats, aan particuliere huishoudens of aan andere gebruikers dan particuliere huishoudens in België;

26° ' producent van batterijen of accu's ' : eenieder die, ongeacht de gebruikte verkoopstechniek, met inbegrip van technieken voor verkoop op afstand overeenkomstig de bepalingen van artikel I.8, 15°, van het Wetboek van economisch recht, batterijen of accu's, met inbegrip van die welke in apparaten of voertuigen zijn ingebouwd, beroepsmatig voor het [eerst] op het Belgische grondgebied op de markt brengt, al dan niet voor eigen gebruik;

27° ' voertuigproducent ' : de voertuigfabrikant of de beroepsimporteur van een voertuig op Belgisch grondgebied;

28° ' producent van andere producten ' : elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die ongeacht de verkoopstechniek, met inbegrip van communicatie op afstand in de zin van artikel I.8, 15°, van het Wetboek van economisch recht :

is gevestigd op het Belgisch grondgebied en onder zijn eigen naam of merk een ander product dan bedoeld in 5° tot en met 7° vervaardigt, of laat ontwerpen of vervaardigen dat hij onder zijn naam of merk op het Belgisch grondgebied verhandelt;

is gevestigd op het Belgisch grondgebied en op het Belgisch grondgebied onder zijn eigen naam of handelsmerk een ander product dan bedoeld in 5° tot en met 7° wederverkoopt dat door andere leveranciers is geproduceerd; hierbij wordt de wederverkoper niet als ' producent ' aangemerkt wanneer het merkteken van de producent overeenkomstig punt a) op het product zichtbaar is;

is gevestigd op het Belgisch grondgebied en [...] beroepsmatig een ander product dan bedoeld in 5° tot en met 7° op de Belgische markt [brengt] dat afkomstig is van een derde land;

gevestigd is op Belgisch grondgebied en een ander dan het in 5° tot en met 7° bedoelde product vervaardigt of invoert en voor eigen beroepsdoeleinden op Belgisch grondgebied gebruikt; of;

buiten het Belgische grondgebied is gevestigd en een ander product dan bedoeld in 5° tot en met 7° op afstand verkoopt in de zin van artikel I.8, 15°, van het Wetboek van economisch recht, rechtstreeks of via een elektronische marktplaats, aan particuliere huishoudens of aan andere gebruikers dan particuliere huishoudens in België ».

Wat betreft de voorwaarden van de schorsing

B.4.1. De verzoekende partijen steunen hun vordering tot schorsing op artikel 20, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, dat bepaalt :

« Onverminderd artikel 16ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 5ter van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, kan slechts tot schorsing worden besloten :

[...]

2° als een beroep is ingesteld tegen een norm die identiek is met of gelijkaardig aan een reeds door het Grondwettelijk Hof vernietigde norm en die door dezelfde wetgever is aangenomen ».

B.4.2. Het amendement dat ertoe heeft geleid, bij de bijzondere wet van 9 maart 2003, de woorden « of gelijkaardig aan » in te voegen in de tekst van artikel 20, 2°, was als volgt gemotiveerd :

« Deze wijziging beoogt het gezag van de arresten van het Hof te versterken, door een schorsing ook mogelijk te maken wanneer een wetgevende instantie zich aan dit gezag probeert te onttrekken door nieuwe normen uit te vaardigen, die weliswaar licht gewijzigd zijn, maar ten gronde niet beantwoorden aan de bezwaren die het Arbitragehof hebben aangezet tot een eerder vernietigingsarrest. In een dergelijk geval is er geen reden om de schorsingsprocedure uit te sluiten, wat tot nu toe het geval was, gezien de rigide formulering van artikel 20 » (*Parl. St., Senaat, 2001-2002, nr. 2-897/4, p. 10*).

B.4.3. Wanneer de schorsing wordt gevorderd op grond van artikel 20, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moet het Hof noch het ernstige karakter van de middelen, noch het bestaan van een risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel onderzoeken, maar moet het onderzoeken of de bestreden bepaling identiek of gelijkaardig is aan een door dezelfde wetgever aangenomen en voordien door het Hof vernietigde bepaling.

Wat betreft het met de vernietigde normen identieke of gelijkaardige karakter van de bestreden norm

B.5.1. Bij zijn arrest nr. 37/2018 van 22 maart 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.037) heeft het Hof artikel 79 van het decreet van het Waalse Gewest van 23 juni 2016 « houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning » vernietigd, in zoverre het artikel 8bis, § 1, eerste lid, invoegde in het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996.

Het door het Hof vernietigde artikel 8bis, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 juni 1996 bepaalde :

« De Regering kan de in artikel 2, 20° [lees : 20°bis], bedoelde personen die goederen, producten of grondstoffen op de markt brengen in Wallonië, aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid onderwerpen ».

B.5.2. Bij dat arrest heeft het Hof geoordeeld :

« B.9.1. Uit de combinatie van de bestreden bepaling met artikel 2, 20°bis, van het decreet van 27 juni 1996 volgt dat de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die bij het bestreden decreet is ingevoerd, geldt voor ' elke natuurlijke of rechtspersoon die een product al dan niet onder zijn eigen merk vervaardigt of invoert en het hetzij voor eigen gebruik binnen zijn industriële of handelsinrichtingen bestemt, hetzij op de Waalse markt brengt, ongeacht de aangewende techniek van verkoop, al dan niet op afstand ' en voor elke ' natuurlijke of rechtspersoon die producten doorverkoopt die door andere leveranciers onder zijn eigen merk zijn vervaardigd ', vanaf het ogenblik dat zij goederen, producten of grondstoffen op de Waalse markt brengen.

B.9.2. Handelend in het kader van de bevoegdheid inzake afvalstoffen die hem is toegewezen bij artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is de decreetgever bevoegd om de omzetting te verzekeren van de voormelde Europese richtlijnen betreffende het beheer van bepaalde afvalstromen waarvoor een terugnameplicht bestaat die ten laste van de producenten moet worden gelegd. Het komt hem toe, in dat kader, nauwkeurig te bepalen welke aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid onderworpen personen moeten worden beschouwd als verantwoordelijk voor de terugname van de betrokken afvalstoffen.

B.10.1. Artikel 10 van de voormelde richtlijn 2006/66/EG en artikel 7, lid 1, van de voormelde richtlijn 2012/19/EU stellen elk doelstellingen vast die jaarlijks door de lidstaten moeten worden bereikt in termen van percentage van, respectievelijk, afgedankte batterijen en accu's en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur die moeten worden ingezameld in verhouding tot het aantal overeenstemmende producten die in elke lidstaat op de markt zijn gebracht.

B.10.2. Rekening houdend met het feit dat er voor de beoogde producten geen gewestelijke submarkten zijn, dat de door de Europese richtlijnen opgelegde inzamelingspercentages op het gehele Belgische grondgebied moeten worden bereikt en dat de terugnameplicht voor alle producenten moet gelden, lijkt het onvermijdelijk dat de gewesten

in overleg definities aannemen van de als producent beschouwde persoon die verantwoordelijk is voor de inzameling en de verwerking van alle elektrische of elektronische apparatuur en van elke batterij of accu die hij op de Belgische markt brengt, zodat de verplichtingen inzake afval dat onderworpen is aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, ten laste worden genomen door één persoon die is aangewezen als de verantwoordelijke producent ervan. Dat geldt des te meer omdat de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ook een financiële verplichting kan inhouden, in de vorm van bijdragen die worden betaald aan het eco-organisme waarbij de producent zich heeft aangesloten. Aangezien, onder voorbehoud van hetgeen hierna zal worden onderzocht, de gewesten bevoegd zijn om bepalingen aan te nemen voor onder meer de financiering van de plicht van de producenten en de berekening van de bijdragen die worden betaald aan de eco-organismen welke die verplichting moeten nakomen, is het aangewezen dat elke situatie die valt onder de decreetgeving op de afvalstoffen die aan een terugnameplicht onderworpen zijn, door één enkele gewestwetgever wordt geregeld, wat impliceert dat de criteria voor de afbakening van de territoriale bevoegdheid van ieder van hen onderling coherent moeten zijn.

B.10.3. De aanneming door de decreetgever van het Waalse Gewest, zonder voorafgaand overleg met de wetgevers van de andere gewesten, van een definitie van het begrip ' producent die onderworpen is aan de uitgebreide verantwoordelijkheid ', in zoverre zij de Belgische Staat mogelijkerwijs belemmert om de doelstellingen te bereiken die hem door de Europese Unie worden opgelegd, schendt het beginsel van federale loyaliteit dat is gewaarborgd bij artikel 143, § 1, van de Grondwet, in samenhang gelezen met de in het middel aangevoerde bepalingen ».

B.6.1. Bij zijn arrest nr. 163/2020 van 17 december 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.163) heeft het Hof artikel 76, 1°, van het programmadecreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2018 « houdende verschillende maatregelen inzake tewerkstelling, vorming, economie, industrie, onderzoek, innovatie, digitale technologieën, leefmilieu, ecologische overgang, ruimtelijke ordening, openbare werken, mobiliteit en vervoer, energie, klimaat, luchthavenbeleid, toerisme, landbouw, natuur, bossen, plaatselijke besturen en huisvesting » vernietigd.

Bij het door het Hof vernietigde artikel 76, 1°, van het programmadecreet van 17 juli 2018 werd in artikel 8bis, § 1, van het decreet van 27 juni 1996 een eerste lid ingevoegd, dat luidde als volgt :

« De Regering kan uitgebreide aansprakelijkheidsregelingen voor producenten [lees : regelingen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid] vaststellen ».

B.6.2. Bij dat arrest heeft het Hof, verwijzend naar het voormelde arrest nr. 37/2018, geoordeeld :

« B.9. De bestreden bepaling machtigt de Waalse Regering ertoe een regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vast te stellen wat afvalstoffen betreft die ook in de andere gewesten onderworpen zijn of kunnen worden onderworpen aan een regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid [...]. In die omstandigheden, los van elke specifieke Unierechtelijke norm waarbij per lidstaat doelstellingen worden opgelegd op het vlak van afvalinzamelingspercentages, is het geboden dat de gewesten in onderling overleg definities van het begrip ' producent ' aannemen zodat elke situatie die valt onder de decreetgeving met betrekking tot de afvalstoffen die aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn onderworpen, door één enkele gewestwetgever wordt geregeld en dat alle, inzonderheid financiële, verplichtingen met betrekking tot elke afvalstof die aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is onderworpen, ten laste worden genomen door één enkele persoon die als verantwoordelijke producent is aangewezen.

B.10. Om de voormelde redenen alsook om dezelfde redenen als die welke zijn vermeld in het in B.7 vermelde arrest, is het enige middel gegrond ».

B.7.1. De bestreden bepaling strekt ertoe het begrip « aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid onderworpen producent van producten » inzake afvalbeheer te definiëren. Zoals het Hof bij de twee voormelde arresten heeft geoordeeld, houdt de bij artikel 143, § 1, van de Grondwet opgelegde inachtneming van de federale loyaliteit in dat die definities in onderling overleg worden aangenomen door de gewesten, opdat elke situatie die valt onder de decreetgeving met betrekking tot de afvalstoffen die aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn onderworpen, door één enkele gewestwetgever wordt geregeld en opdat alle, inzonderheid financiële, verplichtingen met betrekking tot elke afvalstof die aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is onderworpen, ten laste worden genomen door één enkele persoon die als verantwoordelijke producent is aangewezen.

B.7.2. Het blijkt niet dat het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 maart 2023, voor overleg werd voorgelegd aan de twee andere gewesten en dat die gewesten de mogelijkheid hebben gehad een standpunt in te nemen over de daarin vervatte definities. Hoewel uit het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en uit de uitleg van de Waalse Regering blijkt dat op het ogenblik van de wetgevingsprocedure die tot het aannemen van het decreet van 9 maart 2023 heeft geleid, onderhandelingen met de twee andere gewesten aan de gang waren met als doel het sluiten van een samenwerkingsakkoord over, onder meer, de definitie van het begrip « aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid onderworpen producent van producten », was dat samenwerkingsakkoord, op het ogenblik van het aannemen van het decreet, nog niet ondertekend en had het, *a fortiori*, nog niet de parlementaire instemming verkregen. Daaruit vloeit voort dat niet kan worden geoordeeld dat de bestreden bepaling werd aangenomen nadat met de twee andere gewesten overleg heeft plaatsgevonden over de definitie van het begrip « aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid onderworpen producent van producten ».

B.8. De bestreden bepaling kan dus worden beschouwd als gelijkaardig, in de zin van artikel 20, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, aan de bij de arresten nrs. 37/2018 en 163/2020 vernietigde bepalingen, aangezien zij hetzelfde onderwerp als die bepalingen heeft en aangezien zij door hetzelfde grondwettigheidsgebrek is aangetast als hetwelk tweemaal door het Hof is vastgesteld in de voormelde arresten.

B.9.1. De vordering tot schorsing in hoofdorde is gegrond. Artikel 123, § 1, 24° tot 28°, van het decreet van 9 maart 2023 dient te worden geschorst.

B.9.2. Bijgevolg dient de vordering tot schorsing in ondergeschikte orde niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

schorst artikel 123, § 1, 24° tot 28°, van het decreet van het Waalse Gewest van 9 maart 2023 « betreffende de afvalstoffen, het circulair gebruik van de materialen en de openbare netheid ».

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 11 januari 2024.

De griffier,
N. Dupont

De voorzitter,
P. Nihoul