RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.656/16
van 26 maart 2024

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘om het op de markt brengen van bepaalde producten voor eenmalig gebruik te beperken en het gehalte aan gerecycleerde inhoud van bepaalde producten te verhogen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 75.656/16
du 26 mars 2024

sur

un projet d’arrêté royal ‘visant à limiter la mise sur le marché de certains produits à usage unique et à augmenter la teneur en contenu recyclé de certains produits’

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

Op 16 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 26 maart 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'om het op de markt brengen van bepaalde producten voor eenmalig gebruik te beperken en het gehalte aan gerecycleerde inhoud van bepaalde producten te verhogen'.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 12 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 maart 2024.

*

Le 16 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prolongé jusqu'au 26 mars 2024, sur un projet d'arrêté royal 'visant à limiter la mise sur le marché de certains produits à usage unique et à augmenter la teneur en contenu recyclé de certains produits'.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 12 mars 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Tina COEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mars 2026.

*

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat een aantal maatregelen die ertoe strekken om, enerzijds, het op de markt brengen van bepaalde kunststofproducten te beperken (artikelen 3 en 5 tot 7) en, anderzijds, het gehalte aan gerecycleerde inhoud van bepaalde kunststofproducten te verhogen (artikel 4).

Het te nemen besluit treedt gefaseerd in werking (artikel 8).

RECHTSGROND

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, 3° en 4°,[1] van de wet van 21 december 1998 'betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers' (hierna: Productnormenwet).

BEVOEGDHEID

4.1. De bescherming van het leefmilieu is in beginsel zaak van de gewesten (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'). Op die principiële bevoegdheid van de gewesten wordt evenwel, luidens het tweede lid, 1°, van artikel 6, § 1, II, van die bijzondere wet, ten behoeve van de federale overheid een uitzondering gemaakt wat "het vaststellen van de productnormen" betreft.

Opdat de federale overheid bevoegd zou zijn om de regeling vervat in artikel 1 van het voorgelegde ontwerp vast te stellen, moet die regeling bijgevolg kunnen worden aangemerkt als een "productnorm", in de zin van voormelde bepaling. Volgens het Grondwettelijk Hof zijn productnormen "regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of

[1] Die bepaling luidt: "§ 1. Teneinde het leefmilieu, de volksgezondheid of de werknemers te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, kan de Koning maatregelen nemen om:

1° het op de markt brengen van een product te regelen, op te schorten of te verbieden; (…)

3° de eigenschappen, samenstelling, verpakking, presentatie en conditionering van een product met het oog op het op de markt brengen ervan, te reglementeren en de wijze te bepalen waarop bewezen of te kennen moet worden gegeven dat aan deze regels voldaan wordt; (…)

4° het op de markt brengen van herbruikbare producten aan te moedigen; (…)."

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten."[2]

Over het onderscheid tussen productnormen ter bescherming van het milieu die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, en andere normen ter bescherming van het leefmilieu die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, wordt in de parlementaire voorbereiding gesteld:

> "Afgezien van de specifieke toepassingen inzake milieukeuren en productheffingen, is een productnorm een norm die voorwaarden stelt waaraan een product moet voldoen om op de markt gebracht te mogen worden. Concreet betekent dit dat maatregelen ter bevordering van hergebruik van verpakkingen en recyclage van verpakkingsmateriaal, die ingrijpen nadat de verpakking samen met het verpakte product op de markt is gebracht, behoren tot het afvalstoffenbeleid van de gewesten. Alleen wanneer specificaties inzake de verpakkingen worden opgelegd waaraan een product moet voldoen voordat het op de markt mag worden gebracht (= beperkingen van wat op de Belgische markt verhandeld mag worden) is er sprake van een productnorm".[3]

Een norm ter bescherming van (bijvoorbeeld) het leefmilieu voor een product is een productnorm wanneer zij geldt bij of voor het op de markt brengen. Het "op de markt brengen" is volgens de parlementaire voorbereiding "de invoering met het oog op de verkoop, het bezit met het oog op de verkoop, de tekoopaanbieding, de verkoop, het huuraanbod van goederen en diensten, de verhuring van goederen en diensten, de afstand onder bezwarende titel of gratis, als deze verrichtingen worden gedaan onder een onderneming." Onder "product" moeten "alle lichamelijke roerende zaken" worden begrepen.[4]

Op grond van voormelde parlementaire voorbereiding geldt een onderscheid "tussen milieuhygiënische normen waaraan producten moeten voldoen om op de markt te mogen worden gebracht (eigenlijke 'productnormen' die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren) en andere milieuhygiënische normen (die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren)".[5] Het door de bijzondere wetgever gehanteerde criterium van bevoegdheidsverdeling is het onderscheid tussen het op de markt brengen van producten en het gebruik ervan.[6]

Met verwijzing naar advies 23.369/8 van de Raad van State,[7] wordt de federale bevoegdheid inzake de productnormen ten opzichte van de gewestelijke bevoegdheid inzake het afvalstoffenbeleid en het beleid inzake hinderlijke inrichtingen verder afgelijnd door uit voormelde parlementaire voorbereiding af te leiden "dat alle maatregelen ter bevordering van het hergebruik van verpakkingen en recyclage van verpakkingsafval, die ingrijpen *nadat* de verpakking samen

---

[2] Zie onder meer GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.1; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.2; GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.17.1; GwH 10 november 2022, nr. 147/2022, B.8.1.

[3] *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 44.

[4] *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 38.

[5] Adv.RvS22.887/8 van 5 november 1993 over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende het toestaan van afwijkingen op de bepalingen van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 houdende reglementering van het gebruik van bepaalde chloorfluorkoolstofverbindingen in de koelinstallaties'.

[6] L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht 2020*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2020, 201.

[7] Adv.RvS 23.369/8 van 21 mei 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 januari 1998 'betreffende de handel in meststoffen, bodemverbeterende middelen en teeltsubstraten'.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

met het verpakte product op de markt is gebracht, behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten inzake het afvalstoffenbeleid".[8]

4.2. In het voorliggende geval gaat het om normen voor de samenstelling van de producten zelf (artikelen 4 en 5) of om maatregelen die betrekking hebben op verpakkingsregels die gelden *bij* het op de markt brengen van producten (artikelen 3, 6 en 7).

4.2.1. Het in artikel 4 opgenomen verbod om bepaalde producten[9] die niet (ten dele) zijn samengesteld uit gerecycleerde kunststof op de markt te brengen en het in artikel 5 opgenomen verbod om bepaalde producten[10] op de markt te brengen betreffen op basis van voorgaande analyse allebei productnormen die tot de federale bevoegdheid behoren.

4.2.2. De vraag rijst of zulks ook het geval is voor de in artikelen 3 en 7 opgenomen regelingen.

Artikel 3, eerste lid, en artikel 7, eerste lid, van het ontwerp bevatten een verbod om voedsel, respectievelijk drank op de markt te brengen voor onmiddellijke consumptie ter plaatse verpakt in rigide verpakkingen, respectievelijk drinkbekers voor eenmalig gebruik die geheel of gedeeltelijk uit kunststof bestaan. Artikel 3, tweede lid, en artikel 7, tweede lid, van het ontwerp bevatten een vergelijkbaar verbod voor het op de markt brengen van meeneemgerechten, respectievelijk drank om mee te nemen voor onmiddellijke consumptie verpakt in rigide kunststof verpakkingen voor eenmalig gebruik, respectievelijk drinkbekers voor eenmalig gebruik die geheel of gedeeltelijk uit kunststof bestaan. Deze laatste verboden gelden niet voor voorverpakte levensmiddelen, zelfs als die ter plaatse zouden kunnen worden geconsumeerd.

Gevraagd of "niet-voorverpakt voedsel of drank voor onmiddellijke consumptie ter plaatse" en "niet-voorverpakte gerechten of drank om mee te nemen voor onmiddellijke consumptie" als op de markt gebrachte producten kunnen worden aangemerkt, dan wel of de onmiddellijke consumptie (ter plaatse of na meenemen) slechts als een gebruiksmodaliteit van het product "niet-voorverpakt voedsel of drank" moet worden aangezien, antwoordde de gemachtigde:

> "Deze verboden steunen op de federale bevoegdheid normen te stellen aan het op de markt brengen van producten. In de wet productnormen worden 'producten' gedefinieerd als 'lichamelijke roerende zaken, met inbegrip van stoffen, mengsels zoals biociden, gewasbeschermingsmiddelen en biobrandstoffen alsook voorwerpen, doch uitgezonderd afvalstoffen'. Deze definitie sluit niet uit dat het geheel van inhoud en verpakking wordt beschouwd als het product, in dit geval drank en voeding aangeboden voor onmiddellijke consumptie.
>
> Wij gaan ervan uit dat wanneer drank of voeding verpakt in de handel worden gebracht, de term 'product' niet enkel slaat op de inhoud van de verpakking, maar op het geheel 'inhoud + verpakking'. Bijvoorbeeld, dezelfde frisdrank kan worden aangeboden in een klein blikje, een groot blikje, een plastic fles of een glazen fles. Ook al gaat het telkens om dezelfde drank, het feit dat de drank telkens in een andere verpakking wordt

[8] L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht 2020*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2020, 202.

[9] De in bijlage 1 omschreven kunststofvaten en compostbakken, kunststof rolcontainers voor afval, en meubilair in de openbare buitenruimte.

[10] De in bijlage 2 omschreven kunststof stokjes en prikkers, bestekken en borden, en ongeadresseerd geplastificeerd reclamedrukwerk.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

aangeboden, kwalificeert de verschillende verpakkingsvormen toch als verschillende producten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat deze verpakte dranken worden geafficheerd als aparte producten, elk met een eigen prijs, een eigen functionaliteit, of zelfs een eigen marketing. Daaruit leiden wij af dat de verpakking van zo'n drank niet enkel kan worden beschouwd als iets dat wordt gebruikt voor het verpakken van een drank, maar dat de verpakking zelf bepaalt over wat voor product het gaat. De verpakking is integraal onderdeel van het product. Dientengevolge kan een productnorm niet enkel slaan op de inhoud van een verpakking, maar ook op de verpakking die is aangewend om de inhoud te omvatten.

Dat verpakking en inhoud kunnen worden beschouwd als zaken die innig met elkaar verbonden zijn, blijkt ook uit artikel 11, § 2 van de wet productnormen. Daarin worden voorwaarden gesteld aan de verhouding tussen het gewicht van de verpakking en het gewicht van de inhoud die is verpakt. De vervulling van deze voorwaarde kan enkel worden nagegaan wanneer je inhoud en verpakking samen bekijkt. Dit brengt ons tot de conclusie dat het mogelijk is om voorwaarden aan verpakkingen op te leggen als onderdeel van een productnorm in plaats van die voorwaarden te beschouwen als gebruiksvoorwaarden.

Dit neemt niet weg dat er geen gevallen zijn waarin verpakkingen kunnen worden beschouwd als zaken die louter worden gebruikt in plaats van onderdeel te zijn van het product. Bijvoorbeeld, een pallet gebruikt bij de levering van een toestel bij de klant en die na levering terug wordt meegenomen, kan worden beschouwd als een verpakking die louter wordt gebruikt omdat er geen enkele relatie bestaat tussen de functionaliteit die je van zo'n toestel verwacht en de verpakking die wordt gebruikt bij de levering. De pallet wordt ook terug meegenomen en niet als dusdanig samen met het toestel aangeboden.

In geval van drank of voeding die zo worden verpakt in een wegwerpverpakking dat consumptie direct uit de verpakking kan plaatsvinden zonder enige verdere bereiding, kan je stellen dat de verpakking meer is dan alleen iets dat levering bij de klant moet mogelijk maken. Integendeel, de dienst die je verwacht van de verpakking is onlosmakelijk verbonden met de consumptie van de inhoud. Je kan drank of voeding niet onmiddellijk consumeren zonder de verpakking. In geval drank of voeding wordt op de markt gebracht in een wegwerpverpakking voor een onmiddellijke consumptie is de verpakking dus onlosmakelijk verbonden met de inhoud. De verpakking bepaalt hoe je de inhoud consumeert en is een onderdeel van de beleving. Dit maakt dat we inhoud en verpakking in zo'n geval beschouwen als één product en niet als een product met een verpakking die louter wordt gebruikt.

De vraag stelt zich of deze redenering wezenlijk verschilt wanneer een inhoud wordt voorverpakt of niet. Is er bijvoorbeeld een verschil tussen een voorverpakte pastasalade die wordt aangeboden als meeneemgerecht en een pastasalade die ter hoogte van het verkooppunt wordt verpakt en aangeboden als meeneemgerecht? Is er een verschil tussen een ijskoffie die wordt voorverpakt en verkocht in de supermarkt en een ijskoffie die ter plaatse wordt bereid en aangeboden in een wegwerpbeker? In beide gevallen, voorverpakt of niet, moet de verpakking toelaten dat de onmiddellijke consumptie kan plaatsvinden uit de verpakking. Wie een pastasalade of ijskoffie koopt met de bedoeling die mee te nemen voor consumptie op een andere plaats, wenst niet enkel pastasalade of ijskoffie te kopen, maar wenst een pastasalade of ijskoffie te kopen die zodanig zijn geconditioneerd dat onmiddellijke consumptie mogelijk is zonder daarvoor een ander recipiënt te moeten gebruiken. Het feit dat de salade of koffie zijn voorverpakt of niet, maakt daarbij niet uit. Aan een verpakking die wordt gebruikt voor voorverpakking worden enkel hogere eisen gesteld, omdat ze niet enkel de onmiddellijke consumptie moet toelaten maar de inhoud ook moet beschermen tegen bederf en logistieke handelingen die plaatsvinden tussen plaats van productie en plaats van verkoop. Er is echter geen grond om te stellen dat de verpakking in het ene geval moet worden gezien als onderdeel van het product en in het andere geval

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

louter als iets dat wordt gebruikt. Daarom stellen wij dat bij het aanbieden van niet voorverpakte drank en voeding in een wegwerpverpakking, het geheel 'inhoud + verpakking' moet worden beschouwd als het product en niet enkel de inhoud.

Bovendien word je geacht als klant bij de aankoop van een niet voorverpakte drank of voeding voor onmiddellijke consumptie in een wegwerpverpakking, het geheel inhoud + verpakking te kopen. Dit in tegenstelling tot drank of voeding aangeboden in een herbruikbaar recipiënt. In dat geval word je geacht het recipiënt terug te brengen, al of niet mits teruggave van een waarborg. Dit bevestigt onze redenering dat inhoud en wegwerpverpakking moeten worden gezien als onderdeel van één product.

De vraag stelt zich of je het opleggen van verschillende voorwaarden aan drank of voeding voor onmiddellijke consumptie ter plaatse enerzijds en voor consumptie op een andere plaats anderzijds, niet moet zien als gebruiksvoorwaarden in plaats van als productnormen, omdat het in veel gevallen gaat om dezelfde producten. Wij gaan ervan uit dat een productnorm niet los kan worden gezien van het beoogde gebruik van het product. Bijvoorbeeld, aan een plastic fles die bestemd is voor het verpakken van drank kunnen andere eisen worden gesteld dan aan een plastic fles die wordt gebruikt voor verpakken van een schoonmaakproduct. Om dezelfde reden kan je normen die worden gesteld aan het product 'drank of voeding geconditioneerd voor onmiddellijke consumptie' laten variëren in functie van de beoogde toepassing, namelijk bedoeld om te worden geconsumeerd ter plaatse, of bedoeld om te worden meegenomen voor consumptie op een andere plaats."

4.2.3. Met de zienswijze van de gemachtigde kan worden ingestemd. De maatregelen die met de artikelen 3 en 7 van het ontwerp worden getroffen hebben betrekking op het op de markt brengen van producten, met name voedsel en drank die onlosmakelijk verbonden zijn met de onmiddellijke consumptie ervan en derhalve met de daarvoor noodzakelijke verpakking. De klant verwacht bij de aankoop van voedsel of drank voor onmiddellijke consumptie immers dat dat voedsel of die drank op zo'n manier wordt aangeboden dat die in staat is om dat onmiddellijk te consumeren. Het "product" ontstaat eerst, en kan aldus pas op de markt worden gebracht, op het ogenblik dat het voedsel of de drank is bereid en fysiek is afgezonderd van het andere voedsel of de andere drank aanwezig bij de onderneming. Voedsel en drank zijn immers soortgoederen, waarbij de overdracht van het product (de "lichamelijke roerende zaak") pas kan plaatsvinden nadat het product is gespecificeerd (artikel 3.14, § 2, derde lid, nieuw BW). Die specificering gebeurt aan de hand van de verpakking waarin het voedsel of de drank wordt aangeboden.[11]

4.3. In dezelfde lijn kan worden aangenomen dat ook een bundel ongeadresseerd reclamedrukwerk in een wikkel zoals bedoeld in artikel 6 van het ontwerp een "product" vormt, waarvoor de federale overheid milieunormen met betrekking tot die wikkel mag bepalen.

VORMVEREISTEN

5.1. De ontworpen regeling strekt tot omzetting van artikel 4, lid 1 van richtlijn 2019/904/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 'betreffende de

[11] Wat betreft het verschil in behandeling tussen een product bestaande uit voor onmiddellijke consumptie verpakte voedsel of drank en een product of dezelfde drank dat of die voor niet onmiddellijke consumptie is verpakt, zie opmerking 7.2.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu' (hierna: SUP-richtlijn). Daar zij ook maatregelen bevat om kunststoffen verpakkingen te verminderen, moet de ontworpen regeling eveneens worden ingepast in richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 'betreffende verpakking en verpakkingsafval' (hierna: Verpakkingsrichtlijn).

Luidens artikel 4, lid 1, alinea 4, van de SUP-richtlijn stellen de lidstaten overeenkomstig richtlijn (EU) nr. 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 'betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij', de Commissie van de op basis van dat lid getroffen maatregelen in kennis, voor zover die richtlijn zulks voorschrijft. Ook artikel 16 van de Verpakkingsrichtlijn vereist dat lidstaten de maatregelen die zij in het kader van die richtlijn voornemens zijn te nemen, vooraf ter kennis brengen aan de Europese Commissie, waarbij in voorkomend geval richtlijn (EU) nr. 2015/1535 moet worden nageleefd.

5.2. Op 29 november 2022 werd, met toepassing van artikel 5, lid 1, alinea 1 en 2, van richtlijn (EU) nr. 2015/1535, een ontwerp van koninklijk besluit 'om het op de markt brengen van milieuschadelijke producten voor eenmalig gebruik te beperken en het gehalte aan gerecycleerde inhoud van bepaalde producten te verhogen' aan de Europese Commissie meegedeeld.[12] De inhoud van het thans ter advies voorgelegde ontwerp stemt evenwel niet overeen met het ontwerp dat aan de Europese Commissie werd meegedeeld.

Luidens alinea 3 van voormelde bepaling is een nieuwe mededeling aan de Europese Commissie vereist "indien [de lidstaten] in het ontwerp voor een technisch voorschrift significante wijzigingen aanbrengen die een verandering van het toepassingsgebied, een verkorting van het oorspronkelijk geplande tijdschema voor de toepassing, een toevoeging van specificaties of eisen of het stringenter maken ervan tot gevolg hebben."

Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

> "Er is geen nieuwe notificatie gebeurd. Op basis van art. 5, 1. al 3 van richtlijn 2015/1535 is een nieuwe notificatie enkel vereist wanneer er significante wijzigingen zijn gebeurd die het voorstel stringenter maken of neerkomen op een verkorting van de termijn van inwerkingtreding.
>
> De verbodsbepalingen opgenomen in artikel 3 en 7 van voorliggend KB vallen binnen de scope van de verbodsbepalingen die waren voorzien in artikelen 3 en 9 van het genotificeerde voorstel. De verbodsbepalingen die met artikel 3 en 7 van voorliggend voorstel zijn voorzien, hebben een kleinere reikwijdte dan de genotificeerde artikelen 3 en 7 en zijn minder stringent:
>
> a) De verboden zijn niet langer van toepassing op drinkbekers en voedselverpakkingen van voorverpakte levensmiddelen. Deze uitzondering op het verbod gaat verder dan de uitsluiting van industrieel voorgevulde recipiënten, zoals voorzien in het genotificeerde voorstel.

[12] Notificatie nr. 2022/0827/B van 29 november 2022, te raadplegen via TRIS - European Commission (europa.eu).

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

b) De inwerkingtreding van het verbod is gefaseerd en meer verspreid in de tijd, terwijl in het genotificeerde voorstel de verboden allemaal zouden in werking treden vanaf 1 januari 2024. Bovendien is de gefaseerde inwerkingtreding verbonden aan voorwaarden.

c) Zelfs wanneer alle voorziene verboden in 2030 zijn in werking getreden, zullen ze minder ver gaan dan wat was voorzien in artikel 3 en 9 van het genotificeerde voorstel. Het verbod zal immers niet van toepassing zijn op dranken of voeding voor onmiddellijke consumptie ter plaatse in drinkbekers of verpakt in kunststofverpakkingen die minder dan 3 % kunststof bevatten en op drank en voeding om mee te nemen in drinkbekers of verpakt in kunststofverpakkingen die minder dan 6 % kunststof bevatten.

d) De verboden zijn niet langer van toepassing op lege drinkbekers en verpakkingen, maar enkel op dranken en voedingswaren die geconditioneerd zijn in dergelijke drinkbekers of verpakkingen.

De verbodsbepalingen in artikel 4 van voorliggend KB hebben een kleinere reikwijdte dan voorzien in artikel 6 van het genotificeerde voorstel. Het verbod op krimpfoliehoezen en kweekpotten is geschrapt en de andere verboden zijn dezelfde gebleven.

De verbodsbepalingen in artikel 5 van voorliggend KB hebben een kleinere reikwijdte dan voorzien in artikel 7 van het genotificeerde voorstel. De artikelen confetti, glitters, koffie-, thee- en kruidenzakjes en koffiecapsules zijn uit de verbodslijst geschrapt. Het verbod op kunststof stokjes en prikkers is minder stringent gemaakt. De andere verbodsbepalingen zijn dezelfde gebleven.

Het verbod in artikel 6 heeft dezelfde reikwijdte als het verbod in artikel 8 van het genotificeerde voorstel, maar de inwerkingtreding ervan is uitgesteld en gefaseerd in de tijd."

5.3. Een nieuwe mededeling is evenwel ook vereist wanneer significante wijzigingen worden aangebracht aan het ontwerp voor een technisch voorschrift die een wijziging van het toepassingsgebied tot gevolg hebben, ongeacht of de ontworpen regeling hierdoor strenger wordt of neerkomt op een verkorting van het oorspronkelijk geplande tijdschema.

Hierover verder bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

"Het toepassingsgebied van het KB is ten opzichte van de genotificeerde versie enkel significant gewijzigd door bepalingen te schrappen om tegemoet te komen aan het advies en de opmerkingen gemaakt door de Commissie ikv de TRIS-procedure. Met name zijn de volgende bepalingen geschrapt:

verbod op niet-composteerbare etiketten

verbod op plastic verpakkingen voor groenten en fruit

verplichte minimale gerecycleerde inhoud voor krimpfolie en plantenbakken

verbod op PFAS in verpakkingen

verbod op plastic confetti, glitters, koffie- en theecapsules

Deze schrappingen zijn meegedeeld aan de Commissie en de Commissie heeft hierop positief gereageerd. Zie de bijgevoegde correspondentie met de Commissie.

Verder zijn na de notificatie de verboden in artikel 3 van het genotificeerde voorstel 'Het is verboden om voor het eerst plastic recipiënten voor eenmalig gebruik op de markt te brengen die bestemd zijn voor de distributie van levensmiddelen of dranken voor onmiddellijke consumptie ter plaatse of om af te halen, met uitzondering van industrieel

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

voorgevulde plastic recipiënten voor eenmalig gebruik', geherformuleerd en de invoering ervan in de tijd meer gespreid. Het toepassingsgebied is echter niet significant gewijzigd. In het oorspronkelijke artikel 3 werden ook kunststof verpakkingen voor eenmalig gebruik geviseerd die bedoeld zijn voor onmiddellijke consumptie van drank of voeding ter plaatse of om mee te nemen. De term 'industrieel voorgevuld' werd vervangen door 'voorverpakt' omdat dit een term is die beter omschrijft wat wordt bedoeld en reeds gedefinieerd is in Europese wetgeving."

5.4. Hiermee kan worden ingestemd. Uit de later aan het wetgevingsdossier toegevoegde stukken blijkt dat de Europese Commissie van de aangebrachte wijzigingen op de hoogte werd gebracht en hierover standpunt heeft ingenomen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Conformiteit met Europese regelgeving

6. De notificatieverplichting in het kader van artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van de SUP-richtlijn en artikel 16 van de Verpakkingsrichtlijn, werd voltooid.

De Europese Commissie had een aantal opmerkingen op het oorspronkelijke ontwerp die aanleiding hebben gegeven tot de wijzigingen waarvan sprake in het antwoord van de gemachtigde in opmerking 5.2 en 5.3. Ook werd de standstill-periode verlengd van 1 maart 2023 tot 30 november 2023 omdat het oorspronkelijk aangemelde ontwerp betrekking had op een materie die wordt bestreken door het voorstel van verordening van het Europees Parlement en de Raad 'betreffende verpakkingen en verpakkingsafval, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en Richtlijn (EU) 2019/904, en tot intrekking van Richtlijn 94/62/EG'.[13]

In dat verband heeft de Europese Commissie de Belgische Staat erop gewezen dat, zodra voormeld voorstel is aangenomen, de lidstaten geen nationale regels meer kunnen handhaven of invoeren met betrekking tot de kwesties die onder de volgens die verordening geharmoniseerde regels vallen.

De gemachtigde heeft verklaard dat de Europese Commissie zich kan vinden in de ontworpen regeling, zoals aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van de Europese Commissie en zoals thans ter advies aan de afdeling Wetgeving werd voorgelegd.

Aldus neemt de afdeling Wetgeving aan dat de bepalingen van het ontwerp waarover de Europese Commissie geen opmerkingen heeft geformuleerd, in principe in overeenstemming zijn met de bepalingen van de SUP-richtlijn en de Verpakkingsrichtlijn. Niettemin zullen de stellers

[13] COM(2022)0677.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

van het ontwerp moeten nagaan of het te nemen koninklijk besluit alsnog bij te sturen is in het licht van de finale tekst van de nakende verordening.[14]

Conformiteit met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel

7.1. De vraag rijst of de in het ontwerp opgenomen verboden in overeenstemming kunnen worden geacht het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Volgens vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[15]

Voor de artikelen 3 en 7 moet bovendien rekening worden gehouden met artikel 4, lid 1, alinea 4, van de SUP-richtlijn, dat eraan herinnert dat "[d]e krachtens dit lid vastgestelde maatregelen […] proportioneel en niet-discriminerend [moeten zijn]."

Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan welke verschillen in behandeling van vergelijkbare categorieën worden gecreëerd en, in voorkomend geval, aan te tonen dat die verschillen in behandeling te verantwoorden zijn. De afdeling Wetgeving beperkt zich hierna slechts tot enkele voorbeelden.

7.2. Vooreerst verbieden de artikelen 3 en 7 van het ontwerp het op de markt brengen voor onmiddellijke consumptie van voedsel dat of drank die wordt verpakt in rigide kunststofverpakkingen of drinkbekers voor eenmalig gebruik die geheel of gedeeltelijk uit kunststof bestaan, terwijl voorverpakte levensmiddelen uitdrukkelijk worden uitgesloten van dit verbod. De uitsluiting van voorverpakt voedsel en voorverpakte drank wordt in het verslag aan de Koning als volgt verantwoord:

> "Voorverpakte levensmiddelen zijn uitgesloten van het verbod in §1. De verpakking heeft in zo'n geval niet alleen het doel de onmiddellijke consumptie ter plaatse van het voedsel mogelijk te maken, maar dient ook om het voedsel te beschermen tegen bederf of tegen handelingen die optreden tijdens het transport van het levensmiddel tussen de plaats van productie en de plaats van verkoop. Voorbeelden zijn fruit, yoghurts en desserten die zijn voorverpakt in plastic bakjes of potjes. Voor dergelijke toepassingen zijn er niet altijd alternatieven beschikbaar die een zelfde graad van bescherming bieden. Ook voedsel dat in open bakjes op de markt wordt gebracht met als hoofddoel de logistieke handelingen

[14] Op 4 maart 2024 werd over de tekst van die verordening een voorlopig compromis gevonden, dat op 15 maart 2024 door COREPER werd bevestigd, en nu aan het Europees Parlement wordt voorgelegd; zie: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7859-2024-INIT/en/pdf.

[15] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

mogelijk te maken die optreden tussen plaats van productie en plaats van eindverkoop van het verpakte voedsel en niet het serveren om de consumptie van het voedsel ter plaatse mogelijk te maken, vallen niet onder het verbod. Bijvoorbeeld, open bakjes die worden op de markt gezet voor verpakken van onbewerkt fruit vallen niet onder het verbod."

Bevraagd over de verhouding tussen artikel 7 en het bij arrest van 21 januari 2024 van de Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak vernietigde koninklijk besluit van 9 december 2021 'betreffende producten voor eenmalig gebruik en ter bevordering van herbruikbare producten'[16], voegde de gemachtigde hier nog het volgende aan toe:

"De verbodsbepalingen in artikel 7 van voorliggend KB verschillen van het vernietigde artikel 4. Voor de wegwerpbekers die volledig uit kunststof bestaan, zijn er twee verschillen:

1) Bekers die worden gebruikt voor voorverpakte dranken worden uitgesloten van het verbod.

2) Het zijn niet de bekers zelf die worden verboden, wel het aanbieden van drank voor onmiddellijke consumptie in een plastic wegwerpbeker.

Bekers die worden gebruikt voor voorverpakte levensmiddelen hebben een andere functie dan bekers die ter plaatse worden gevuld voor serveren van drank. Aan bekers voor voorverpakte dranken worden hogere en andere eisen gesteld. Zij moeten de drank voor een lange tijd kunnen bewaren. Zij moeten bestand zijn tegen handelingen die optreden tussen de plaats van productie en de plaats van verkoop. Zij worden ook verkocht in winkels en supermarkten die geen terugnamesysteem hebben, specifiek voor dit soort verpakkingen. Dit maakt dat het complexer is om een wegwerpbeker voor een voorverpakte drank te vervangen door een herbruikbare beker of een plasticvrije beker, dan in een horecazaak die drank serveert voor een onmiddellijke consumptie. Dit maakt een verschil in de beoordeling of een verbod proportioneel is of niet. In het geval van een voorverpakte drank zijn de inspanningen aanzienlijk om een plastic wegwerpbeker te vervangen door een alternatief. In het geval van een onmiddellijke consumptie is dit veel eenvoudiger. Er zijn immers voldoende eenvoudige oplossingen om voor consumptie ter plaatse of om drank mee te nemen over te schakelen naar een alternatief, zijnde een herbruikbare beker of een kartonnen beker met een plastic coating. De milieuwinst (nl. vermijden dat plastic als zwerfvuil eindigt) bij de vervanging van een wegwerpbeker voor onmiddellijke drankconsumptie is even groot als bij de vervanging van een wegwerpbeker voor voorverpakte dranken, maar in dat laatste geval zijn de inspanningen veel groter.

In september 2023 zijn voor het eerst cijfers gerapporteerd over het aantal wegwerpbekers die in België jaarlijks op de markt komen. Die cijfers waren nog niet bekend op het moment van goedkeuring van het vernietigde KB. Deze cijfers worden verzameld door Fost Plus en gerapporteerd aan de Interregionale Verpakkingscommissie in het kader van de SUP-richtlijn. Deze cijfers werden voor het eerst verzameld voor het jaar 2022. In 2022 zijn ongeveer 730 miljoen plastic drinkbekers voor eenmalig gebruik op de markt gekomen, goed voor een gewicht van ongeveer 8 000 ton plastic. Daarnaast kwamen er bijna 1,8 miljard kartonnen drinkbekers met plastic coating op de markt. Uit de impactanalyse blijkt ook dat de horecasector verwacht dat buitenhuisconsumptie zal blijven stijgen. Deze cijfers tonen dat het probleem aanzienlijk groter is dan aanvankelijk ingeschat. Ze tonen ook dat het alternatief voor de plastic wegwerpbeker, namelijk de kartonnen wegwerpbeker met plastic coating goed ingeburgerd is. Meer nog, 7 op de 10 wegwerpbekers bestaan uit karton met plastic coating. In 2022 is in opdracht van de FOD

[16] RvS 11 januari 2024, nr. 258.384.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

Leefmilieu een bijkomend onderzoek gebeurd naar de milieu-effecten van herbruikbare verpakkingen versus wegwerpverpakkingen gezien over de hele levenscyclus. Daaruit is gebleken dat herbruikbare verpakkingen op milieuvlak beter scoren dan wegwerpverpakkingen als ze voldoende worden hergebruikt. Artikel 4, 1 tweede lid geeft aan dat dit soort overwegingen een rol moeten spelen bij het nemen van maatregelen. Ondertussen hebben we ook gezien dat omliggende landen gelijkaardige maatregelen nemen om wegwerpbekers te verbieden.

De SUP-richtlijn vraagt om de nodige maatregelen te nemen om tussen 2022 en 2026 te komen tot een ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering van plastic wegwerpbekers. Ze legt geen verboden op, maar laat het aan de beoordeling van de lidstaten over welke de meest gepaste maatregelen zijn om een dergelijke consumptievermindering te garanderen. Gezien de enorme hoeveelheden van plastic wegwerpbekers die jaarlijks op de markt komen, vergt het krachtige maatregelen om tot een ambitieuze reductie te komen. In het verslag aan de Koning is uiteengezet welke alternatieve maatregelen mogelijk zijn en waarom wij denken dat die niet voldoende krachtig zijn om een echte consumptiereductie te realiseren. In het licht van de omvang van het probleem, zou het onzorgvuldig zijn van de overheid geen krachtige maatregelen te nemen en ervan uit te gaan dat de consumptiereductie wel vanzelf zal worden gerealiseerd.

Samengevat, door enerzijds het verbod in te perken tot die gevallen waarin een milieuvriendelijker variant eenvoudig kan ingezet worden, en, anderzijds, het verbod beter te motiveren aan de hand van de milieu-uitdaging waar we voor staan, denken we dat het voorstel voldoet aan de motiveringsplicht, zorgvuldigheidsplicht en het evenredigheidsbeginsel."

Met deze verantwoording kan worden ingestemd.

7.3. Ook voedsel dat of drank die nog verdere bereiding behoeft alvorens te kunnen worden geconsumeerd, valt niet onder het verbod op het gebruik van rigide kunststofverpakkingen voor eenmalig gebruik. Gevraagd naar de reden voor deze uitsluiting, antwoordde de gemachtigde:

"Artikel 4 van de SUP-richtlijn verplicht lidstaten maatregelen te nemen voor de consumptiereductie van de kunststofproducten die zijn genoemd in deel A van de bijlage. Volgens deel A, 2, c) moeten deze maatregelen slaan op voedselverpakkingen voor voedingsmiddelen die gereed zijn voor consumptie zonder verdere bereiding."

7.3.1. Met de gemachtigde lijkt te kunnen worden aangenomen dat de ongelijke behandeling van voedsel dat niet gereed is voor onmiddellijke consumptie zonder verdere bereiding, enerzijds, en voedsel dat dat wel is, anderzijds, voortvloeit uit de richtlijn. Artikel 4, lid 1, alinea 3, van de SUP-richtlijn creëert immers een uitzondering op artikel 18 van de Verpakkingsrichtlijn, luidens hetwelke "[d]e Lid-Staten […] het in de handel brengen op hun grondgebied van verpakkingen die aan het bepaalde in deze richtlijn voldoen, niet [mogen] beletten." Aangezien artikel 4, lid 1, van de SUP-richtlijn uitsluitend betrekking heeft op de producten vermeld in de in deel A van de bijlage genoemde verpakkingsmiddelen en de verpakking van voedsel dat verdere bereiding behoeft daar uitdrukkelijk van is uitgesloten, kan worden aangenomen dat enkel voor de verpakking van voedsel voor onmiddellijke consumptie die geen verdere bereiding behoeven, marktbeperkingen kunnen worden opgelegd.

7.3.2. Diezelfde redenering lijkt evenwel niet zomaar op te gaan voor het verbod op kunststoffen drinkbekers voor eenmalig gebruik. Artikel 4, lid 1, alinea 3, van de SUP-richtlijn viseert immers alle kunststoffen drinkbekers voor eenmalig gebruik, ongeacht of de – in zulke

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

drinkbekers aangeboden – drank verder moet worden bereid of niet. Aangenomen dat (bepaalde) kunststoffen drinkbekers voor eenmalig gebruik ook kunnen worden aangewend voor drank die verder moet worden bereid, bijvoorbeeld door opwarming, creëert een verbod op kunststoffen drinkbekers dat enkel geldt voor drank die zonder verdere bereiding kan worden geconsumeerd, een verschil in behandeling waarvoor een verantwoording moet worden gegeven.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om het verslag aan de Koning op dit punt aan te vullen.

7.4. Bij wijze van laatste voorbeeld creëert ook artikel 5 van het ontwerp, gelezen in samenhang met punt 3 van bijlage 2, een verschil in behandeling. Die bepalingen verbieden met name enkel ongeadresseerd geplastificeerd reclamedrukwerk, maar gelden niet voor bijvoorbeeld geadresseerd geplastificeerd reclamedrukwerk of andere vormen van (ongeadresseerd) drukwerk (bijvoorbeeld gemeentelijke infobladen). Een verantwoording ontbreekt evenwel.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om het verslag aan de Koning op dit punt aan te vullen.

Verwijzing naar Europese regelgeving

8. Luidens artikel 17, lid 1, alinea 3, van de SUP-richtlijn moeten de lidstaten bij de (gedeeltelijke) omzetting van die richtlijn in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwijzen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

De beste methode bestaat erin de verwijzing naar de omgezette richtlijn op te nemen in een artikel van de internrechtelijke tekst die de richtlijn omzet.[17] Aldus moet het dispositief van het ontwerp worden aangevuld met een verwijzing naar de SUP-richtlijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9.1. In het eerste lid van de aanhef moeten de woorden "artikel 5 §1 1°, 3° en 4°" worden vervangen door de woorden "artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, 3° en 4°".

9.2. Het dertiende lid van de aanhef moet worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 4, lid 1, alinea 4, van de SUP-richtlijn en artikel 16 van de Verpakkingsrichtlijn.

Het verdient ook aanbeveling om de beslissing van 29 november 2022 met het notificatienummer "2022/0827/B" van de Europese Commissie toe te voegen aan dit lid zodat

[17] *Beginselen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, aanbeveling nr. 94.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

geïnteresseerden of belanghebbenden de opmerkingen die door de Europese Commissie op het aangemelde document werden gemaakt, eenvoudig kunnen raadplegen in de TRIS-databank.[18]

Artikel 1

10. Een regelgevende tekst bevat bindende bepalingen die de bestaande rechtsorde wijzigen; hij geeft toestemming, beveelt, verbiedt, verleent rechten en legt verplichtingen op. De vermelding van de doelstelling van de ontworpen regeling is als dusdanig niet normatief van aard en hoort in beginsel niet thuis in het dispositief. Artikel 1 van het ontwerp moet dan ook worden geschrapt.

Artikel 3

11. Teneinde geen twijfel te laten bestaan over de kwalificatie van de in artikel 3, § 1, van het ontwerp opgenomen verbod als een productnorm, valt te overwegen om de formulering van de eerste zin af te stemmen op die van paragraaf 2 ervan. Los daarvan heeft de gemachtigde bevestigd dat ook in paragraaf 2 rigide verpakkingen voor eenmalig gebruik worden geviseerd die geheel of gedeeltelijk uit kunststof bestaan. In de mate dat alle paragrafen van artikel 3 slechts uit één lid bestaan, wordt vanuit wetgevingstechnisch oogpunt de indeling in paragrafen bovendien afgeraden.[19]

In het licht van voorgaande opmerkingen kan artikel 3 als volgt worden geherformuleerd:

> "Het is verboden om voedsel voor onmiddellijke consumptie ter plaatse op de markt te brengen dat is verpakt in rigide verpakkingen voor eenmalig gebruik die geheel of gedeeltelijk uit kunststof bestaan.
>
> Het is verboden om meeneemgerechten voor onmiddellijke consumptie op de markt te brengen die zijn verpakt in rigide verpakkingen voor eenmalig gebruik die geheel of gedeeltelijk uit kunststof bestaan.
>
> Voorverpakte levensmiddelen zijn uitgesloten van de verboden, vermeld in het eerste en tweede lid."

Artikel 7

12. Zoals eerder opgemerkt, wordt de indeling van een artikel in paragrafen die alle slechts uit één lid bestaan afgeraden (zie opmerking 11).

[18] Zie: https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/search.

[19] *Beginselen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, aanbeveling nr. 57.3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

Artikel 8

13.1. Volgens artikel 8, § 1, van het ontwerp treedt artikel 2 pas in werking zes maanden na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, terwijl de in artikel 7 opgenomen verboden voor drinkbekers voor eenmalig gebruik die voor 100% uit kunststof bestaan volgens paragraaf 8 reeds in werking treden tien dagen na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Nochtans steunen die verboden op de definities, vermeld in artikel 2, waardoor die bepaling noodzakelijkerwijs op dezelfde datum als artikel 7 in werking moet treden.

Aangezien, bij gebrek aan andersluidende regeling, een koninklijk besluit in werking treedt op de tiende dag na bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad[20], verdient het aanbeveling om artikel 8, § 8, te schrappen en artikel 8, § 1, van het ontwerp te herformuleren. Daarbij moet de datum van inwerkingtreding zo worden vastgesteld dat zij gemakkelijk kan worden bepaald ten opzichte van de bekendmaking van de regeling.[21] Een vergelijkbare verduidelijking is overigens aangewezen voor de andere paragrafen van artikel 8.

13.2. Een bepaling kan in beginsel slechts een keer in werking treden.

Bijgevolg moet artikel 8, §§ 2 tot 4, zo worden geformuleerd dat artikel 3 in werking treedt op 1 januari 2026, waarna vervolgens bij wijze van overgangsregeling moet worden opgesomd vanaf wanneer en voor welke producten die bepaling het eerst moet worden toegepast.

Op dezelfde wijze moet in artikel 8, §§ 7 tot 12, een onderscheid worden gemaakt tussen de inwerkingtreding van artikel 7 van het te nemen koninklijk besluit – tien dagen na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad – en de gedifferentieerde toepassing van artikel 7, §§ 1 en 2, ervan op de verschillende soorten drinkbekers.

De verwijzing naar de evaluatie moet worden weggelaten in die opsomming, overeenkomstig wat hierna onder opmerking 13.3 wordt uiteengezet.

13.3 Luidens artikel 8, §§ 2 tot 5 en 9 tot 12, van het ontwerp wordt de (gefaseerde) inwerkingtreding (lees: toepassing) van de artikelen 3 en 7 uitgesteld wanneer een evaluatie door onafhankelijke experten aantoont dat de geplande reducties aan kunststof in de geviseerde rigide verpakkingen, respectievelijk drinkbekers, niet haalbaar zijn omwille van de voedselveiligheid of beschikbaarheid van de verpakkingen op de markt. Uit paragraaf 13 kan worden afgeleid dat de eigenlijke beslissing tot uitstel door de regering wordt genomen, die beslist op basis van een verslag van de minister van Leefmilieu over de resultaten van voormelde evaluatie.

Deze bepaling blinkt niet uit in duidelijkheid en wijkt op verschillende punten af van de handleiding Wetgevingstechniek, in die mate zelfs dat de rechtszekerheid erdoor wordt geschaad. Het is bijvoorbeeld niet meteen duidelijk dat de beslissing tot uitstel van inwerkingtreding door de Koning (en niet de regering) wordt genomen, waarbij uit de (foutieve) verwijzing naar de regering slechts een vermoeden kan worden afgeleid dat over het betreffende

[20] Artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen'.

[21] *Beginselen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, aanbeveling nr. 152, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

koninklijk besluit in Ministerraad zal moeten worden overlegd. Ook bepaalt paragraaf 13 wanneer de minister, bevoegd voor Leefmilieu (in plaats van de "minister van Leefmilieu"), moet rapporteren aan de "regering", maar is geen termijn vastgelegd waarbinnen de beslissing tot uitwerking van de inwerkingtreding moet zijn genomen. Dit dreigt onzekerheid te creëren bij ondernemingen die zich in regel moeten stellen met de (volgende fase van inwerkingtreding van) de artikelen 3 en 7.

In het licht van voorgaande opmerkingen moet ook artikel 8, § 13, van de ontworpen regeling grondig worden herwerkt, waarbij de Koning wordt gemachtigd om op basis van die evaluatie de datum waarop een of meer regelingen voor het eerst moet worden toegepast op bepaalde verpakkingen uit te stellen.

13.4. Daar moet aan worden toegevoegd dat niet duidelijk is wat er gebeurt eenmaal een fase van de inwerkingtreding van artikel 3 of 7 effectief is uitgesteld. Zoals artikel 8, § 13, van het ontwerp thans is geformuleerd, wekt zij de indruk dat een negatieve evaluatie tot een definitief uitstel van die fase leidt en moet worden gewacht tot het ogenblik waarop de haalbaarheid van de volgende fase van de inwerkingtreding moet worden geëvalueerd. Als de laatste fase van inwerkingtreding wordt uitgesteld, is er bovendien geen mechanisme bepaald om de (volledige) inwerkingtreding van de ontworpen regeling alsnog mogelijk te maken.

Over dit laatste bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

> "Als een evaluatie in 2025 aantoont dat de inwerkingtreding van een verbod niet haalbaar is, is er nog altijd een herevaluatie voorzien in 2027 en 2029. Een uitstel voor onbepaalde duur kan eventueel worden vermeden door in het besluit toe te voegen dat de evaluatie ook na 2030 tweejaarlijks zal worden herhaald, tot wanneer alle in het KB voorziene verboden in werking zijn getreden."

Zo'n regeling is inderdaad wenselijk.

13.5. Tot slot moet worden vastgesteld dat artikel 8 de inwerkingtreding van de ontworpen regeling vermengt met regels die slechts een in de tijd beperkte reden van bestaan hebben.[22] Teneinde een duidelijk onderscheid te maken tussen de bepalingen van onbepaalde duur en de bepalingen die slechts de overgang van de bestaande naar de nieuwe regels regelen, verdient het aanbeveling om de draagwijdte van artikel 8 van het ontwerp te beperken tot de inwerkingtreding van de regels die voor onbepaalde duur zullen gelden. Vóór dat artikel dient dan een nieuw artikel te worden ingevoegd waarin de relevante overgangsbepalingen te worden opgenomen.

*

[22] Dat geldt in het bijzonder voor artikel 6, § 2, dat vanaf 1 januari 2028, de datum waarop artikel 6, § 1, in werking zal treden, overbodig wordt. Minstens moet artikel 8, § 6, worden aangevuld met een bepaling die strekt tot buitenwerkingtreding van artikel 6, § 1, op 31 december 2027.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte un certain nombre de mesures qui visent, d'une part, à limiter la mise sur le marché de certains produits en plastique (articles 3 et 5 à 7) et, d'autre part, à augmenter la teneur en contenu recyclé de certains produits en plastique (article 4).

L'arrêté envisagé entre en vigueur par phases (article 8).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Les dispositions en projet peuvent être réputées trouver un fondement juridique dans l'article 5, § 1er, alinéa 1er, 3° et 4 °,[1] de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs' (ci-après : la loi relative aux normes de produits).

COMPÉTENCE

4.1. La protection de l'environnement est, en principe, de la compétence des régions (article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). L'alinéa 2, 1°, de l'article 6, § 1er, II, de cette loi spéciale instaure néanmoins, au profit de l'autorité fédérale, une exception à cette compétence dévolue en principe aux régions, en ce qui concerne « l'établissement des normes de produits ».

Par conséquent, afin que l'autorité fédérale soit compétente pour établir les règles énoncées à l'article 1er du projet à l'examen, ces règles doivent pouvoir être qualifiées de « normes de produits » au sens de la disposition précitée. Selon la Cour constitutionnelle, les normes de produits sont « des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres, en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent

[1] Cette disposition s'énonce comme suit : « Afin de protéger l'environnement, la santé publique ou les travailleurs et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, le Roi peut prendre des mesures en vue : 1° de réglementer, suspendre, ou interdire la mise sur le marché d'un produit ; [...]

3° de réglementer les caractéristiques, la composition, l'emballage, la présentation et le conditionnement d'un produit en vue de sa mise sur le marché et de déterminer de quelle façon le respect de ces règles doit être démontré ou indiqué ; [...]

4° d'encourager la mise sur le marché de produits réutilisables ; [...] ».

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits » [2].

Les travaux préparatoires indiquent ce qui suit concernant la distinction opérée entre les normes de produits visant à protéger l'environnement qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, et d'autres normes tendant à la protection de l'environnement qui relèvent de la compétence des régions :

> « Indépendamment des applications spécifiques en matière d'écolabels et de taxes ou redevances sur les produits, une norme de produit est une norme qui fixe les conditions auxquelles un produit doit satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché. Concrètement, cela signifie que les mesures destinées à encourager la réutilisation d'emballages et le recyclage des déchets provenant d'emballages qui sont prises après que l'emballage ainsi que le produit emballé ont été mis sur le marché relèvent de la politique des déchets des régions. Ce n'est que lorsque sont imposés aux emballages des spécifications auxquelles un produit doit satisfaire avant de pouvoir être mis sur le marché (= restrictions quant à ce qui peut être commercialisé sur le marché belge) que l'on peut parler d'une norme de produit » [3].

Une norme visant à protéger (par exemple) l'environnement pour un produit est une norme de produits lorsqu'elle s'applique au moment de la mise sur le marché ou avant celle-ci. Selon les travaux préparatoires, la « mise sur le marché » est « l'importation en vue de la vente, la détention en vue de la vente, l'offre en vente, la vente, l'offre de louage de biens et de services, le louage de biens et de services, la cession à titre onéreux ou gratuit, lorsque ces opérations sont effectuées par une entreprise ». Par « produit », il faut entendre « les biens meubles corporels » [4].

Selon les travaux préparatoires précités, une distinction prévaut « entre des normes pour l'hygiène de l'environnement auxquelles les produits doivent satisfaire pour pouvoir être commercialisés (les « normes de produits » proprement dites qui sont de la compétence de l'autorité fédérale) et d'autres normes pour l'hygiène de l'environnement (qui sont de la compétence des régions) » [5]. Le critère de répartition des compétences utilisé par le législateur spécial est la distinction entre la mise sur le marché de produits et l'utilisation de ceux-ci [6].

Par une référence à l'avis 23.369/8 du Conseil d'État [7], la compétence fédérale en matière de normes de produits est délimitée davantage encore par rapport à la compétence régionale en matière de politique des déchets et de politique relative aux établissements incommodes, dès lors qu'il se déduit des travaux préparatoires précités « dat alle maatregelen ter bevordering van het hergebruik van verpakkingen en recyclage van verpakkingsafval, die ingrijpen *nadat* de

---

[2] Voir notamment : C.C., 28 février 2019, n° 32/2019, B. 17.1; C.C., 28 février 2019, n° 38/2019, B.13.2; C.C., 17 décembre 2020, n° 165/2020, B.17.1; C.C., 10 novembre 2022, n° 147/2022, B.8.1.

[3] *Doc. Parl.,* Chambre 1992-93, n° 1063/7, p. 44.

[4] *Doc. parl.,* Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 38.

[5] Avis C.E. 22.887/8 du 5 novembre 1993 sur un projet d'arrêté ministériel 'accordant des dérogations aux dispositions de l'article 2 de l'arrêté royal du 7 mars 1991 réglementant l'utilisation de certains composés chlorofluorocarbonés dans les installations frigorifiques',

[6] L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht 2020,* Malines, Wolters Kluwer Belgium, 2020, 201.

[7] Avis C.E. 23.369/8 du 21 mai 1996 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 janvier 1998 'relatif au commerce des engrais, des amendements du sol et des substrats de culture'.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

verpakking samen met het verpakte product op de markt is gebracht, behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten inzake het afvalstoffenbeleid » [8].

4.2. En l'occurrence, il s'agit de normes relatives à la composition des produits eux-mêmes (articles 4 et 5) ou de mesures portant sur des règles d'emballage applicables *lors de* la mise sur le marché des produits (articles 3, 6 et 7).

4.2.1. L'interdiction prévue à l'article 4 de mettre sur le marché certains produits [9] qui ne sont pas composés (partiellement) de plastique recyclé et l'interdiction prévue à l'article 5 de mettre sur le marché certains produits [10] concernent, selon l'analyse qui précède, toutes les deux des normes de produits relevant de la compétence fédérale.

4.2.2. La question se pose de savoir si tel est également le cas des règles contenues dans les articles 3 et 7.

L'article 3, alinéa 1er, et l'article 7, alinéa 1er, du projet prévoient une interdiction de mettre sur le marché des denrées alimentaires ou des boissons destinées à la consommation immédiate sur place, conditionnées respectivement dans des emballages rigides ou dans des gobelets à usage unique entièrement ou partiellement en plastique. L'article 3, alinéa 2, et l'article 7, alinéa 2, du projet comportent une interdiction comparable pour la mise sur le marché de plats à emporter ou de boissons à emporter pour consommation immédiate, conditionnés respectivement dans des emballages en plastique rigide à usage unique ou des gobelets à usage unique entièrement ou partiellement en plastique. Ces dernières interdictions ne s'appliquent pas aux denrées alimentaires préemballées, même si celles-ci pourraient être consommées sur place.

À la question de savoir si les « denrées alimentaires ou boissons non préemballées destinées à la consommation immédiate sur place » et les « plats ou boissons non préemballés à emporter pour consommation immédiate » peuvent être considérés comme des produits mis sur le marché, ou si la consommation immédiate (sur place ou à emporter) ne doit être vue que comme une modalité d'utilisation du produit « denrée alimentaire ou boisson non préemballée », le délégué a donné la réponse suivante :

> « Deze verboden steunen op de federale bevoegdheid normen te stellen aan het op de markt brengen van producten. In de wet productnormen worden 'producten' gedefinieerd als 'lichamelijke roerende zaken, met inbegrip van stoffen, mengsels zoals biociden, gewasbeschermingsmiddelen en biobrandstoffen alsook voorwerpen, doch uitgezonderd afvalstoffen'. Deze definitie sluit niet uit dat het geheel van inhoud en verpakking wordt beschouwd als het product, in dit geval drank en voeding aangeboden voor onmiddellijke consumptie.
>
> Wij gaan ervan uit dat wanneer drank of voeding verpakt in de handel worden gebracht, de term 'product' niet enkel slaat op de inhoud van de verpakking, maar op het geheel 'inhoud + verpakking'. Bijvoorbeeld, dezelfde frisdrank kan worden aangeboden in een klein blikje, een groot blikje, een plastic fles of een glazen fles. Ook al gaat het telkens

[8] L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht 2020*, Malines, Wolters Kluwer Belgium, 2020, 202.

[9] Les tonneaux et bacs à compost en plastique, les conteneurs roulants en plastique pour déchets et le mobilier de l'espace public extérieur, définis à l'annexe 1.

[10] Les bâtonnets et les brochettes en plastique, les couverts et assiettes en plastique et les cartes publicitaires plastifiées non adressées, définis à l'annexe 2.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

om dezelfde drank, het feit dat de drank telkens in een andere verpakking wordt aangeboden, kwalificeert de verschillende verpakkingsvormen toch als verschillende producten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat deze verpakte dranken worden geafficheerd als aparte producten, elk met een eigen prijs, een eigen functionaliteit, of zelfs een eigen marketing. Daaruit leiden wij af dat de verpakking van zo'n drank niet enkel kan worden beschouwd als iets dat wordt gebruikt voor het verpakken van een drank, maar dat de verpakking zelf bepaalt over wat voor product het gaat. De verpakking is integraal onderdeel van het product. Dientengevolge kan een productnorm niet enkel slaan op de inhoud van een verpakking, maar ook op de verpakking die is aangewend om de inhoud te omvatten.

Dat verpakking en inhoud kunnen worden beschouwd als zaken die innig met elkaar verbonden zijn, blijkt ook uit artikel 11, § 2 van de wet productnormen. Daarin worden voorwaarden gesteld aan de verhouding tussen het gewicht van de verpakking en het gewicht van de inhoud die is verpakt. De vervulling van deze voorwaarde kan enkel worden nagegaan wanneer je inhoud en verpakking samen bekijkt. Dit brengt ons tot de conclusie dat het mogelijk is om voorwaarden aan verpakkingen op te leggen als onderdeel van een productnorm in plaats van die voorwaarden te beschouwen als gebruiksvoorwaarden.

Dit neemt niet weg dat er geen gevallen zijn waarin verpakkingen kunnen worden beschouwd als zaken die louter worden gebruikt in plaats van onderdeel te zijn van het product. Bijvoorbeeld, een pallet gebruikt bij de levering van een toestel bij de klant en die na levering terug wordt meegenomen, kan worden beschouwd als een verpakking die louter wordt gebruikt omdat er geen enkele relatie bestaat tussen de functionaliteit die je van zo'n toestel verwacht en de verpakking die wordt gebruikt bij de levering. De pallet wordt ook terug meegenomen en niet als dusdanig samen met het toestel aangeboden.

In geval van drank of voeding die zo worden verpakt in een wegwerpverpakking dat consumptie direct uit de verpakking kan plaatsvinden zonder enige verdere bereiding, kan je stellen dat de verpakking meer is dan alleen iets dat levering bij de klant moet mogelijk maken. Integendeel, de dienst die je verwacht van de verpakking is onlosmakelijk verbonden met de consumptie van de inhoud. Je kan drank of voeding niet onmiddellijk consumeren zonder de verpakking. In geval drank of voeding wordt op de markt gebracht in een wegwerpverpakking voor een onmiddellijke consumptie is de verpakking dus onlosmakelijk verbonden met de inhoud. De verpakking bepaalt hoe je de inhoud consumeert en is een onderdeel van de beleving. Dit maakt dat we inhoud en verpakking in zo'n geval beschouwen als één product en niet als een product met een verpakking die louter wordt gebruikt.

De vraag stelt zich of deze redenering wezenlijk verschilt wanneer een inhoud wordt voorverpakt of niet. Is er bijvoorbeeld een verschil tussen een voorverpakte pastasalade die wordt aangeboden als meeneemgerecht en een pastasalade die ter hoogte van het verkooppunt wordt verpakt en aangeboden als meeneemgerecht? Is er een verschil tussen een ijskoffie die wordt voorverpakt en verkocht in de supermarkt en een ijskoffie die ter plaatse wordt bereid en aangeboden in een wegwerpbeker? In beide gevallen, voorverpakt of niet, moet de verpakking toelaten dat de onmiddellijke consumptie kan plaatsvinden uit de verpakking. Wie een pastasalade of ijskoffie koopt met de bedoeling die mee te nemen voor consumptie op een andere plaats, wenst niet enkel pastasalade of ijskoffie te kopen, maar wenst een pastasalade of ijskoffie te kopen die zodanig zijn geconditioneerd dat onmiddellijke consumptie mogelijk is zonder daarvoor een ander recipiënt te moeten gebruiken. Het feit dat de salade of koffie zijn voorverpakt of niet, maakt daarbij niet uit. Aan een verpakking die wordt gebruikt voor voorverpakking worden enkel hogere eisen gesteld, omdat ze niet enkel de onmiddellijke consumptie moet toelaten maar de inhoud ook moet beschermen tegen bederf en logistieke handelingen die plaatsvinden tussen plaats van productie en plaats van verkoop. Er is echter geen grond om te stellen dat de verpakking

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

in het ene geval moet worden gezien als onderdeel van het product en in het andere geval louter als iets dat wordt gebruikt. Daarom stellen wij dat bij het aanbieden van niet voorverpakte drank en voeding in een wegwerpverpakking, het geheel 'inhoud + verpakking' moet worden beschouwd als het product en niet enkel de inhoud.

Bovendien word je geacht als klant bij de aankoop van een niet voorverpakte drank of voeding voor onmiddellijke consumptie in een wegwerpverpakking, het geheel inhoud + verpakking te kopen. Dit in tegenstelling tot drank of voeding aangeboden in een herbruikbaar recipiënt. In dat geval word je geacht het recipiënt terug te brengen, al of niet mits teruggave van een waarborg. Dit bevestigt onze redenering dat inhoud en wegwerpverpakking moeten worden gezien als onderdeel van één product.

De vraag stelt zich of je het opleggen van verschillende voorwaarden aan drank of voeding voor onmiddellijke consumptie ter plaatse enerzijds en voor consumptie op een andere plaats anderzijds, niet moet zien als gebruiksvoorwaarden in plaats van als productnormen, omdat het in veel gevallen gaat om dezelfde producten. Wij gaan ervan uit dat een productnorm niet los kan worden gezien van het beoogde gebruik van het product. Bijvoorbeeld, aan een plastic fles die bestemd is voor het verpakken van drank kunnen andere eisen worden gesteld dan aan een plastic fles die wordt gebruikt voor verpakken van een schoonmaakproduct. Om dezelfde reden kan je normen die worden gesteld aan het product 'drank of voeding geconditioneerd voor onmiddellijke consumptie' laten variëren in functie van de beoogde toepassing, namelijk bedoeld om te worden geconsumeerd ter plaatse, of bedoeld om te worden meegenomen voor consumptie op een andere plaats ».

4.2.3. On peut se rallier au point de vue du délégué. Les mesures prises au moyen des articles 3 et 7 du projet portent sur la mise sur le marché de produits, à savoir d'aliments et de boissons qui sont indissociablement liés à leur consommation immédiate et donc au conditionnement nécessaire à cette fin. Lorsqu'il achète des aliments ou des boissons destinés à la consommation immédiate, le client s'attend en effet à ce que ces aliments ou boissons soient présentés de manière telle qu'il soit en mesure de les consommer immédiatement. Le « produit » naît d'abord et ne peut donc être mis sur le marché qu'au moment où l'aliment ou la boisson est préparé et séparé physiquement des autres aliments ou boissons présents dans l'entreprise. En effet, les aliments et les boissons sont des choses de genre, le transfert du produit (du « bien meuble corporel ») ne pouvant avoir lieu qu'après que le produit a été spécifié (article 3.14, § 2, alinéa 3, du nouveau Code civil). Cette spécification se fait au moyen du conditionnement dans lequel est présenté l'aliment ou la boisson [11].

4.3. De la même manière, il peut être admis qu'un paquet d'imprimés publicitaires non adressés dans un emballage tel qu'il est visé à l'article 6 du projet constitue un « produit » pour le conditionnement duquel l'autorité fédérale peut fixer des normes environnementales.

FORMALITÉS

5.1. Le dispositif en projet vise à transposer l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2019/904/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'relative à la réduction

[11] En ce qui concerne la différence de traitement entre un produit constitué d'aliments ou de boissons conditionnés pour une consommation immédiate et un produit ou la même boisson conditionné pour une consommation non immédiate, voir l'observation 7.2.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement' (ci-après : la directive 'SUP'). Cette dernière contenant également des mesures visant à réduire les emballages en plastique, le dispositif en projet doit également pouvoir s'inscrire dans le cadre de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 'relative aux emballages et aux déchets d'emballages' (ci-après : la directive relative aux emballages).

Selon l'article 4, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 'SUP', les États membres notifient les mesures prises sur la base de ce paragraphe à la Commission conformément à la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information' lorsque ladite directive l'exige. L'article 16 de la directive relative aux emballages requiert lui aussi que les États membres notifient à la Commission européenne, avant leur adoption, les mesures qu'ils prévoient d'adopter dans le cadre de cette directive, la directive (UE) n° 2015/1535 devant le cas échéant être respectée.

5.2. Le 29 novembre 2022, un projet d'arrêté royal 'visant à limiter la mise sur le marché des produits à usage unique nocifs pour l'environnement et à augmenter la teneur en contenu recyclé de certains produits' a été notifié à la Commission européenne en application de l'article 5, paragraphe 1, premier et deuxième alinéas, de la directive (UE) n° 2015/1535 [12]. Le contenu du projet soumis actuellement pour avis ne correspond toutefois pas au projet notifié à la Commission européenne.

Aux termes du troisième alinéa de la disposition précitée, une nouvelle communication à la Commission européenne est requise « s[i les États membres] apportent au projet de règle technique, d'une manière significative, des changements qui auront pour effet de modifier le champ d'application, d'en raccourcir le calendrier d'application initialement prévu, d'ajouter des spécifications ou des exigences ou de rendre celles-ci plus strictes ».

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu :

> « Er is geen nieuwe notificatie gebeurd. Op basis van art. 5, 1. al 3 van richtlijn 2015/1535 is een nieuwe notificatie enkel vereist wanneer er significante wijzigingen zijn gebeurd die het voorstel stringenter maken of neerkomen op een verkorting van de termijn van inwerkingtreding.
>
> De verbodsbepalingen opgenomen in artikel 3 en 7 van voorliggend KB vallen binnen de scope van de verbodsbepalingen die waren voorzien in artikelen 3 en 9 van het genotificeerde voorstel. De verbodsbepalingen die met artikel 3 en 7 van voorliggend voorstel zijn voorzien, hebben een kleinere reikwijdte dan de genotificeerde artikelen 3 en 7 en zijn minder stringent:
>
> a) De verboden zijn niet langer van toepassing op drinkbekers en voedselverpakkingen van voorverpakte levensmiddelen. Deze uitzondering op het verbod gaat verder dan de uitsluiting van industrieel voorgevulde recipiënten, zoals voorzien in het genotificeerde voorstel.

[12] Notification n° 2022/0827/B du 29 novembre 2022, à consulter via TRIS - European Commission (europa.eu).

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

b) De inwerkingtreding van het verbod is gefaseerd en meer verspreid in de tijd, terwijl in het genotificeerde voorstel de verboden allemaal zouden in werking treden vanaf 1 januari 2024. Bovendien is de gefaseerde inwerkingtreding verbonden aan voorwaarden.

c) Zelfs wanneer alle voorziene verboden in 2030 zijn in werking getreden, zullen ze minder ver gaan dan wat was voorzien in artikel 3 en 9 van het genotificeerde voorstel. Het verbod zal immers niet van toepassing zijn op dranken of voeding voor onmiddellijke consumptie ter plaatse in drinkbekers of verpakt in kunststofverpakkingen die minder dan 3 % kunststof bevatten en op drank en voeding om mee te nemen in drinkbekers of verpakt in kunststofverpakkingen die minder dan 6 % kunststof bevatten.

d) De verboden zijn niet langer van toepassing op lege drinkbekers en verpakkingen, maar enkel op dranken en voedingswaren die geconditioneerd zijn in dergelijke drinkbekers of verpakkingen.

De verbodsbepalingen in artikel 4 van voorliggend KB hebben een kleinere reikwijdte dan voorzien in artikel 6 van het genotificeerde voorstel. Het verbod op krimpfoliehoezen en kweekpotten is geschrapt en de andere verboden zijn dezelfde gebleven.

De verbodsbepalingen in artikel 5 van voorliggend KB hebben een kleinere reikwijdte dan voorzien in artikel 7 van het genotificeerde voorstel. De artikelen confetti, glitters, koffie-, thee- en kruidenzakjes en koffiecapsules zijn uit de verbodslijst geschrapt. Het verbod op kunststof stokjes en prikkers is minder stringent gemaakt. De andere verbodsbepalingen zijn dezelfde gebleven.

Het verbod in artikel 6 heeft dezelfde reikwijdte als het verbod in artikel 8 van het genotificeerde voorstel, maar de inwerkingtreding ervan is uitgesteld en gefaseerd in de tijd ».

5.3. Une nouvelle communication est cependant également requise lorsque des changements significatifs sont apportés au projet de règle technique et ont pour effet de modifier le champ d'application, peu importe que le dispositif en projet devienne ainsi plus strict ou implique un raccourcissement du calendrier initialement prévu.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu :

« Het toepassingsgebied van het KB is ten opzichte van de genotificeerde versie enkel significant gewijzigd door bepalingen te schrappen om tegemoet te komen aan het advies en de opmerkingen gemaakt door de Commissie ikv de TRIS-procedure. Met name zijn de volgende bepalingen geschrapt:

verbod op niet-composteerbare etiketten

verbod op plastic verpakkingen voor groenten en fruit

verplichte minimale gerecycleerde inhoud voor krimpfolie en plantenbakken

verbod op PFAS in verpakkingen

verbod op plastic confetti, glitters, koffie- en theecapsules

Deze schrappingen zijn meegedeeld aan de Commissie en de Commissie heeft hierop positief gereageerd. Zie de bijgevoegde correspondentie met de Commissie.

Verder zijn na de notificatie de verboden in artikel 3 van het genotificeerde voorstel 'Het is verboden om voor het eerst plastic recipiënten voor eenmalig gebruik op de markt te brengen die bestemd zijn voor de distributie van levensmiddelen of dranken voor onmiddellijke consumptie ter plaatse of om af te halen, met uitzondering van industrieel

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

voorgevulde plastic recipiënten voor eenmalig gebruik', geherformuleerd en de invoering ervan in de tijd meer gespreid. Het toepassingsgebied is echter niet significant gewijzigd. In het oorspronkelijke artikel 3 werden ook kunststof verpakkingen voor eenmalig gebruik geviseerd die bedoeld zijn voor onmiddellijke consumptie van drank of voeding ter plaatse of om mee te nemen. De term 'industrieel voorgevuld' werd vervangen door 'voorverpakt' omdat dit een term is die beter omschrijft wat wordt bedoeld en reeds gedefinieerd is in Europese wetgeving ».

5.4. On peut se rallier à cette explication. Il ressort des pièces jointes ultérieurement au dossier législatif que la Commission européenne a été informée des modifications apportées et a pris position à ce propos.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Conformité avec la réglementation européenne

6. L'obligation de notification dans le cadre de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535, combiné avec l'article 4, paragraphe 1, de la directive 'SUP' et l'article 16 de la directive relative aux emballages, a été respectée.

La Commission européenne a formulé un certain nombre d'observations sur le projet initial, qui ont donné lieu aux modifications dont il est question dans la réponse du délégué aux points 5.2 et 5.3. La période de *standstill* a aussi été prolongée du 1er mars 2023 au 30 novembre 2023, dès lors que le projet notifié initialement portait sur une matière visée par la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil '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' [13].

À cet égard, la Commission européenne a attiré l'attention de l'État belge sur le fait que, dès que la proposition précitée aura été adoptée, les États membres ne pourront plus appliquer ou instaurer de règles nationales en ce qui concerne les questions relevant des règles harmonisées selon ce règlement.

Le délégué a déclaré que la Commission européenne peut accepter le dispositif en projet tel qu'il a été adapté à la suite des observations émises par elle et tel qu'il est actuellement soumis pour avis à la section de législation.

La section de législation considère ainsi que les dispositions du projet qui n'ont pas fait l'objet d'observations de la part de la Commission européenne, sont en principe conformes aux dispositions de la directive 'SUP' et de la directive relative aux emballages. Il n'en demeure pas

[13] COM(2022)0677.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

moins que les auteurs du projet devront vérifier si l'arrêté royal envisagé doit encore être ajusté au regard du texte final du règlement à venir [14].

Conformité avec le principe d'égalité et de non-discrimination

7.1. La question se pose de savoir si les interdictions prévues par le projet peuvent être réputées en accord avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [15].

Concernant les articles 3 et 7, il faut en outre tenir compte de l'article 4, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 'SUP', qui rappelle que « [l]es mesures adoptées en vertu du présent paragraphe [doivent être] proportionnées et non discriminatoires ».

Il appartient aux auteurs du projet de vérifier quelles différences de traitement de catégories comparables sont créées et, le cas échéant, de démontrer que ces différences de traitement se justifient. La section de législation se limite uniquement à quelques exemples exposés ci-après.

7.2. Tout d'abord, les articles 3 et 7 du projet interdisent la mise sur le marché pour consommation immédiate de denrées alimentaires ou de boissons conditionnées dans des emballages en plastique rigides ou dans des gobelets à usage unique entièrement ou partiellement en plastique, tandis que les denrées alimentaires préemballées sont expressément exclues de cette interdiction. L'exclusion de denrées alimentaires ou de boissons préemballées est justifiée dans le rapport au Roi comme suit :

> « Les denrées alimentaires préemballées sont exclues de l'interdiction du § 1er. En l'occurrence, l'emballage sert non seulement à permettre la consommation immédiate de l'aliment sur place, mais également à protéger l'aliment contre son altération ou contre les manipulations qui interviennent lors du transport de l'aliment entre le lieu de production et le lieu de vente. Citons par exemple les fruits, les yaourts et les desserts préemballés dans des barquettes ou des pots en plastique. Pour de telles applications, il n'existe pas toujours d'alternatives offrant le même degré de protection. Ne sont également pas couvertes par

[14] Le 4 mars 2024, le texte de ce règlement a fait l'objet d'un compromis provisoire qui a été confirmé le 15 mars 2024 par le COREPER et est actuellement soumis au Parlement européen ; voir : https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7859-2024-INIT/en/pdf.

[15] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

l'interdiction, les barquettes ouvertes pour denrées alimentaires qui sont mises sur le marché dans le but principal de faciliter les opérations logistiques qui interviennent entre le lieu de production et le lieu de la vente finale des denrées alimentaires ainsi emballées et non de permettre de servir les denrées alimentaires pour être consommées sur place. Par exemple, les barquettes ouvertes mises sur le marché pour emballer des fruits non transformés ne tombent pas sous le coup de l'interdiction ».

Interrogé à propos de l'articulation entre l'article 7 et l'arrêté royal du 9 décembre 2021 'relatif aux produits à usage unique et à la promotion des produits réutilisables', annulé par l'arrêt du Conseil d'État, section du contentieux administratif, du 21 janvier 2024 [16], le délégué a encore ajouté ce qui suit :

« De verbodsbepalingen in artikel 7 van voorliggend KB verschillen van het vernietigde artikel 4. Voor de wegwerpbekers die volledig uit kunststof bestaan, zijn er twee verschillen:

1) Bekers die worden gebruikt voor voorverpakte dranken worden uitgesloten van het verbod.

2) Het zijn niet de bekers zelf die worden verboden, wel het aanbieden van drank voor onmiddellijke consumptie in een plastic wegwerpbeker.

Bekers die worden gebruikt voor voorverpakte levensmiddelen hebben een andere functie dan bekers die ter plaatse worden gevuld voor serveren van drank. Aan bekers voor voorverpakte dranken worden hogere en andere eisen gesteld. Zij moeten de drank voor een lange tijd kunnen bewaren. Zij moeten bestand zijn tegen handelingen die optreden tussen de plaats van productie en de plaats van verkoop. Zij worden ook verkocht in winkels en supermarkten die geen terugnamesysteem hebben, specifiek voor dit soort verpakkingen. Dit maakt dat het complexer is om een wegwerpbeker voor een voorverpakte drank te vervangen door een herbruikbare beker of een plasticvrije beker, dan in een horecazaak die drank serveert voor een onmiddellijke consumptie. Dit maakt een verschil in de beoordeling of een verbod proportioneel is of niet. In het geval van een voorverpakte drank zijn de inspanningen aanzienlijk om een plastic wegwerpbeker te vervangen door een alternatief. In het geval van een onmiddellijke consumptie is dit veel eenvoudiger. Er zijn immers voldoende eenvoudige oplossingen om voor consumptie ter plaatse of om drank mee te nemen over te schakelen naar een alternatief, zijnde een herbruikbare beker of een kartonnen beker met een plastic coating. De milieuwinst (nl. vermijden dat plastic als zwerfvuil eindigt) bij de vervanging van een wegwerpbeker voor onmiddellijke drankconsumptie is even groot als bij de vervanging van een wegwerpbeker voor voorverpakte dranken, maar in dat laatste geval zijn de inspanningen veel groter.

In september 2023 zijn voor het eerst cijfers gerapporteerd over het aantal wegwerpbekers die in België jaarlijks op de markt komen. Die cijfers waren nog niet bekend op het moment van goedkeuring van het vernietigde KB. Deze cijfers worden verzameld door Fost Plus en gerapporteerd aan de Interregionale Verpakkingscommissie in het kader van de SUP-richtlijn. Deze cijfers werden voor het eerst verzameld voor het jaar 2022. In 2022 zijn ongeveer 730 miljoen plastic drinkbekers voor eenmalig gebruik op de markt gekomen, goed voor een gewicht van ongeveer 8 000 ton plastic. Daarnaast kwamen er bijna 1,8 miljard kartonnen drinkbekers met plastic coating op de markt. Uit de impactanalyse blijkt ook dat de horecasector verwacht dat buitenhuisconsumptie zal blijven stijgen. Deze cijfers tonen dat het probleem aanzienlijk groter is dan aanvankelijk ingeschat. Ze tonen ook dat het alternatief voor de plastic wegwerpbeker, namelijk de kartonnen

[16] C.E., 11 janvier 2024, n° 258.384.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

wegwerpbeker met plastic coating goed ingeburgerd is. Meer nog, 7 op de 10 wegwerpbekers bestaan uit karton met plastic coating. In 2022 is in opdracht van de FOD Leefmilieu een bijkomend onderzoek gebeurd naar de milieu-effecten van herbruikbare verpakkingen versus wegwerpverpakkingen gezien over de hele levenscyclus. Daaruit is gebleken dat herbruikbare verpakkingen op milieuvlak beter scoren dan wegwerpverpakkingen als ze voldoende worden hergebruikt. Artikel 4, 1 tweede lid geeft aan dat dit soort overwegingen een rol moeten spelen bij het nemen van maatregelen. Ondertussen hebben we ook gezien dat omliggende landen gelijkaardige maatregelen nemen om wegwerpbekers te verbieden.

De SUP-richtlijn vraagt om de nodige maatregelen te nemen om tussen 2022 en 2026 te komen tot een ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering van plastic wegwerpbekers. Ze legt geen verboden op, maar laat het aan de beoordeling van de lidstaten over welke de meest gepaste maatregelen zijn om een dergelijke consumptievermindering te garanderen. Gezien de enorme hoeveelheden van plastic wegwerpbekers die jaarlijks op de markt komen, vergt het krachtige maatregelen om tot een ambitieuze reductie te komen. In het verslag aan de Koning is uiteengezet welke alternatieve maatregelen mogelijk zijn en waarom wij denken dat die niet voldoende krachtig zijn om een echte consumptiereductie te realiseren. In het licht van de omvang van het probleem, zou het onzorgvuldig zijn van de overheid geen krachtige maatregelen te nemen en ervan uit te gaan dat de consumptiereductie wel vanzelf zal worden gerealiseerd.

Samengevat, door enerzijds het verbod in te perken tot die gevallen waarin een milieuvriendelijker variant eenvoudig kan ingezet worden, en, anderzijds, het verbod beter te motiveren aan de hand van de milieu-uitdaging waar we voor staan, denken we dat het voorstel voldoet aan de motiveringsplicht, zorgvuldigheidsplicht en het evenredigheidsbeginsel ».

On peut se rallier à cette justification.

7.3. Les denrées alimentaires ou boissons nécessitant encore une autre préparation avant de pouvoir être consommées n'entrent pas non plus dans le champ d'application de l'interdiction d'utiliser des emballages en plastique rigide à usage unique. Invité à faire connaître le motif de cette exclusion, le délégué a répondu :

« Artikel 4 van de SUP-richtlijn verplicht lidstaten maatregelen te nemen voor de consumptiereductie van de kunststofproducten die zijn genoemd in deel A van de bijlage. Volgens deel A, 2, c) moeten deze maatregelen slaan op voedselverpakkingen voor voedingsmiddelen die gereed zijn voor consumptie zonder verdere bereiding ».

7.3.1. Il semble que, comme le délégué, l'on puisse admettre que l'inégalité de traitement entre les denrées alimentaires qui ne sont pas prêtes à être consommées immédiatement sans autre préparation, d'une part, et les denrées alimentaires qui le sont, d'autre part, découle de la directive. L'article 4, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 'SUP' crée en effet une exception à l'article 18 de la directive relative aux emballages, selon lequel « [l]es États membres ne peuvent faire obstacle à la mise sur le marché, sur leur territoire, d'emballages conformes à la présente directive ». Dès lors que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 'SUP' porte exclusivement sur les produits mentionnés dans les emballages cités dans la partie A de l'annexe et que les récipients pour aliments nécessitant une préparation supplémentaire en sont explicitement exclus, on peut admettre que des restrictions de commercialisation ne peuvent être imposées que pour les emballages d'aliments destinés à être consommés immédiatement sans autre préparation.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

7.3.2. Le même raisonnement ne semble toutefois pas pouvoir être appliqué comme tel à l'interdiction des gobelets en plastique à usage unique. L'article 4, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 'SUP' vise en effet tous les gobelets en plastique à usage unique, indépendamment du fait que la boisson – proposée dans de tels gobelets – nécessite ou non une préparation supplémentaire. En admettant que (certains) gobelets en plastique à usage unique puissent aussi être utilisés pour des boissons nécessitant une préparation supplémentaire, par exemple en les chauffant, une interdiction des gobelets en plastique qui ne s'applique qu'aux boissons pouvant être consommées sans autre préparation crée une différence de traitement qui doit pouvoir être justifiée.

Il appartient aux auteurs du projet de compléter le rapport au Roi sur ce point.

7.4. À titre de dernier exemple, l'article 5 du projet, combiné avec le point 3 de l'annexe 2, crée lui aussi une différence de traitement. Plus particulièrement, ces dispositions interdisent uniquement les cartes publicitaires plastifiées non adressées, mais ne s'appliquent pas, par exemple, aux cartes publicitaires plastifiées adressées ou à d'autres formes d'imprimés (non adressés) (par exemple, les journaux communaux). Cette différence de traitement est toutefois dépourvue de justification.

Les auteurs du projet compléteront le rapport au Roi sur ce point.

Référence à la législation européenne

8. Selon l'article 17, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 'SUP', en cas de transposition (partielle) de cette directive, les États membres doivent y faire référence dans les dispositions proprement dites ou lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

La meilleure méthode consiste à mentionner la référence à la directive transposée dans un article de l'acte de droit interne qui procède à la transposition [17]. Le dispositif du projet doit donc être complété par une référence à la directive 'SUP'.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

9.1. Au premier alinéa du préambule, on remplacera les mots « l'article 5 § 1 1°, 3° et 4° » par les mots « l'article 5, § 1er, alinéa 1er, 1°, 3° et 4° ».

9.2. Le treizième alinéa du préambule doit être complété par une référence à l'article 4, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 'SUP' et à l'article 16 de la directive relative aux emballages.

[17] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n° 94.1, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

Il est également recommandé d'ajouter à cet alinéa la décision du 29 novembre 2022 portant le numéro de notification « 2022/0827/B » de la Commission européenne afin que les personnes intéressées ou les parties prenantes puissent consulter aisément les observations formulées par la Commission européenne concernant le document notifié dans la base de données TRIS [18].

Article 1er

10. Un acte normatif énonce des dispositions obligatoires qui modifient l'ordre juridique existant : il autorise, ordonne, interdit, octroie des droits et impose des obligations. La mention de l'objectif du régime en projet est dépourvue en tant que telle de caractère normatif et n'a en principe pas sa place dans le dispositif. Par conséquent, on supprimera l'article 1er du projet.

Article 3

11. Afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la qualification de l'interdiction, prévue à l'article 3, § 1er, du projet, en tant que norme de produits, il convient d'envisager d'aligner la formulation de la première phrase sur celle du paragraphe 2 de cet article. Indépendamment de cette question, le délégué a confirmé que le paragraphe 2 vise aussi les emballages rigides à usage unique composés en tout ou en partie de plastique. Dans la mesure où tous les paragraphes de l'article 3 ne contiennent qu'un seul alinéa, la division en paragraphes est par ailleurs déconseillée d'un point de vue légistique [19].

À la lumière des observations précitées, on reformulera l'article 3 comme suit :

> « Il est interdit de mettre sur le marché des denrées alimentaires pour consommation immédiate sur place conditionnées dans des emballages rigides à usage unique constitués en tout ou partie de matière plastique.
>
> Il est interdit de mettre sur le marché des plats à emporter pour consommation immédiate conditionnés dans des emballages rigides à usage unique constitués en tout ou partie de matière plastique.
>
> Les denrées alimentaires préemballées sont exclues des interdictions visées aux alinéas 1er et 2 ».

[18] Voir : https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/fr/search.

[19] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n° 57.3, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

Article 7

12. Ainsi qu'il a été observé précédemment, la division d'un article en paragraphes qui ne contiennent tous qu'un seul alinéa est déconseillée (voir l'observation 11).

Article 8

13.1. Selon l'article 8, § 1er, du projet, l'article 2 n'entre en vigueur que six mois après sa publication au *Moniteur belge*, alors que, selon le § 8, les interdictions des gobelets à usage unique composés à 100% de plastique, prévues à l'article 7, entrent déjà en vigueur dix jours après la publication au *Moniteur belge*. Pourtant, ces interdictions reposent sur les définitions inscrites à l'article 2, cette disposition devant dès lors nécessairement entrer en vigueur à la même date que l'article 7.

Dès lors qu'à défaut de disposition contraire un arrêté royal entre en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur belge* [20], il est recommandé de supprimer l'article 8, § 8, et de reformuler l'article 8, § 1er, du projet. En outre, la date d'entrée en vigueur doit être fixée de manière à être facilement déterminable par rapport à la publication de l'acte [21]. Une précision similaire est d'ailleurs indiquée pour les autres paragraphes de l'article 8.

13.2. Une disposition ne peut en principe entrer en vigueur qu'une seule fois.

Par conséquent, il faut formuler l'article 8, §§ 2 à 4, de telle sorte que l'article 3 entre en vigueur le 1er janvier 2026, puis, à titre transitoire, il faudra énumérer à partir de quand et à quels produits cette disposition s'appliquera pour la première fois.

De même, l'article 8, §§ 7 à 12, doit opérer une distinction entre l'entrée en vigueur de l'article 7 de l'arrêté royal envisagé – dix jours après la publication au *Moniteur belge* – et l'application différenciée de son article 7, §§ 1er et 2, aux différentes sortes de gobelets.

Il convient d'omettre la référence à l'évaluation dans cette énumération, conformément à l'observation 13.3 formulée ci-après.

13.3 Conformément à l'article 8, §§ 2 à 5 et 9 à 12, du projet, l'entrée en vigueur (lire : l'application) (par phases) des articles 3 et 7 est reportée lorsqu'une évaluation réalisée par des experts indépendants montre que les réductions planifiées de plastique dans, respectivement, les emballages rigides et les gobelets visés ne sont pas réalisables pour des raisons de sécurité alimentaire ou de disponibilité de l'emballage sur le marché. Il peut se déduire du paragraphe 13 que la décision de report proprement dite est prise par le gouvernement, qui décide sur la base d'un rapport du ministre de l'Environnement concernant les résultats de l'évaluation précitée.

[20] Article 6, alinéa 1er, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

[21] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n° 152, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

Cette disposition ne brille pas par sa clarté et s'écarte sur plusieurs points du guide de technique législative, au point même de nuire à la sécurité juridique. On n'aperçoit pas d'emblée, par exemple, que la décision de report de l'entrée en vigueur est prise par le Roi (et non par le gouvernement), la référence (erronée) au gouvernement permettant uniquement de supposer que l'arrêté royal concerné devra faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres. Le paragraphe 13 prévoit également quand le ministre qui a l'Environnement dans ses attributions (au lieu de « le ministre de l'Environnement ») doit faire un rapport au « gouvernement », mais aucun délai n'est fixé pour prendre la décision de mise en œuvre de l'entrée en vigueur. Cette situation risque d'être une source d'insécurité pour les entreprises qui doivent se conformer aux articles 3 et 7 (à la phase suivante de leur entrée en vigueur).

À la lumière des observations qui précèdent, l'article 8, § 13, du régime en projet devra lui aussi être remanié en profondeur, afin d'habiliter le Roi, sur la base de cette évaluation, à reporter la date à laquelle un ou plusieurs régimes seront applicables pour la première fois à certaines emballages.

13.4. Il convient encore d'ajouter que l'on n'aperçoit pas clairement ce qu'il se passe lorsqu'une phase d'entrée en vigueur de l'article 3 ou 7 a effectivement été reportée. Tel qu'il est actuellement formulé, l'article 8, § 13, du projet donne l'impression qu'une évaluation négative entraîne un report définitif de cette phase et qu'il faut attendre le moment où la faisabilité de la phase suivante d'entrée en vigueur doit être évaluée. En outre, si la dernière phase d'entrée en vigueur est reportée, aucun mécanisme n'est prévu pour encore permettre l'entrée en vigueur (complète) du régime en projet.

Interrogé sur ce dernier point, le délégué a répondu :

> « Als een evaluatie in 2025 aantoont dat de inwerkingtreding van een verbod niet haalbaar is, is er nog altijd een herevaluatie voorzien in 2027 en 2029. Een uitstel voor onbepaalde duur kan eventueel worden vermeden door in het besluit toe te voegen dat de evaluatie ook na 2030 tweejaarlijks zal worden herhaald, tot wanneer alle in het KB voorziene verboden in werking zijn getreden ».

Un tel régime est en effet souhaitable.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡

13.5. Enfin, force est de constater que l'article 8 confond l'entrée en vigueur du régime en projet avec des règles qui n'ont qu'une justification limitée dans le temps [22]. Afin de distinguer clairement les dispositions à durée indéterminée des dispositions qui ne font que régir la transition des règles existantes vers les nouvelles règles, il est recommandé de limiter la portée de l'article 8 du projet à l'entrée en vigueur des règles qui s'appliqueront pour une durée indéterminée. Cet article sera dès lors précédé d'un nouvel article contenant les dispositions transitoires pertinentes.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

[22] Tel est le cas en particulier de l'article 6, § 2, qui deviendra superflu dès le 1er janvier 2028, date à laquelle l'article 6, § 1er, entrera en vigueur. On complétera à tout le moins l'article 8, § 6, par une disposition fixant la fin de vigueur de l'article 6, § 1er, au 31 décembre 2027.

‡LW-AFEYKBDBB-HFGFGVT‡