

Rolnummer 7157
Arrest nr. 163/2020 van 17 december 2020

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 76, 1^o, van het programmadecreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2018 « houdende verschillende maatregelen inzake tewerkstelling, vorming, economie, industrie, onderzoek, innovatie, digitale technologieën, leefmilieu, ecologische overgang, ruimtelijke ordening, openbare werken, mobiliteit en vervoer, energie, klimaat, luchthavenbeleid, toerisme, landbouw, natuur, bossen, plaatselijke besturen en huisvesting », ingesteld door de vzw « Belgisch Fonds voor de Inzameling en Verwerking van Elektrohuishoudtoestellen » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 2 april 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 april 2019, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 76, 1^o, van het programmadecreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2018 «houdende verschillende maatregelen inzake tewerkstelling, vorming, economie, industrie, onderzoek, innovatie, digitale technologieën, leefmilieu, ecologische overgang, ruimtelijke ordening, openbare werken, mobiliteit en vervoer, energie, klimaat, luchthavenbeleid, toerisme, landbouw, natuur, bossen, plaatselijke besturen en huisvesting» (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 oktober 2018) door de vzw «Belgisch Fonds voor de Inzameling en Verwerking van Elektrohuishoudtoestellen», de vzw «Recupel Audio-Video», de vzw «Recupel SDA», de vzw «Recupel ICT», de vzw «Recupel E.T. & GARDEN», de vzw «LightRec», de vzw «Melarec», de vzw «Recupel», de vzw «Bebat», de vzw «Recytyre», de vzw «Federatie van de Elektriciteit en de Elektronica», de vzw «Agoria», de vzw «Traxio», de vzw «Belgische Federatie van de Toeleveranciers van Machines, Gebouwen en Uitrustingen en aanverwante diensten voor de Landbouw en voor de Groenvoorzieningen» en de vzw «Belgische Beroepsvereniging van invoerders en fabrieksagenten van gereedschap», bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel.

De Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. I.-S. Brouhns en Mr. G. Possoz, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Waalse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 23 september 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 7 oktober 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 7 oktober 2020 de dag van de terechtzitting bepaald op 12 november 2020.

Op de openbare terechtzitting van 12 november 2020 :

- zijn verschenen :

. Mr. B. Gribomont, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. D. Lagasse, voor de verzoekende partijen;

. Mr. G. Possoz, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De eerste tien verzoekende partijen zijn vzw's die actief zijn in het beheer van afval. De elfde tot de vijftiende verzoekende partij zijn vzw's die actoren uit domeinen zoals elektrische en/of elektronische uitrusting of de technologische industrie groeperen en die hun belangen verdedigen.

De verzoekende partijen zijn van mening dat zij belang hebben bij het beroep.

Ten aanzien van het enige middel

A.2. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van het beginsel van de federale loyauteit (artikel 143, § 1, van de Grondwet), van het beginsel van de exclusieve verdeling van de bevoegdheden (artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), alsook van het beginsel van het vrije verkeer van diensten (artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980), waarbij die beginselen worden gelezen in samenhang met artikel 3, onder 12), van de richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 « inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG », met artikel 3, lid 1, f), van de richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 « betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (herschikking) » en met het beginsel van het absoluut gezag van gewijsde van de vernietigingsarresten van het Grondwettelijk Hof (artikel 9 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof).

Volgens de verzoekende partijen impliceert het arrest van het Hof nr. 37/2018 van 22 maart 2018 dat, om het beginsel van de federale loyauteit in samenhang gelezen met de andere in het middel beoogde bepalingen in acht te nemen, de decreetgever met de wetgevers van de andere gewesten moet overleggen teneinde een definitie van het begrip « aan de uitgebreide verantwoordelijkheid onderworpen producent » aan te nemen. Volgens de verzoekende partijen druist de bestreden bepaling in tegen dat arrest, in zoverre zij de Waalse Regering ertoe machtigt uitgebreide aansprakelijkheidsregelingen voor producenten vast te stellen, zonder dat een dergelijk voorafgaand overleg heeft plaatsgehad. De omstandigheid dat in de bestreden bepaling niet uitdrukkelijk artikel 2, 20°bis, van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 « betreffende de afvalstoffen » (hierna : het decreet van 27 juni 1996) wordt beoogd en dat daarin niet wordt verwezen naar het op de Waalse markt brengen, leidt niet tot een andere conclusie, aangezien de definitie van de producent in de zin van artikel 8bis van het decreet van 27 juni 1996 die blijft welke in het voormelde artikel 2, 20°bis, wordt gegeven.

A.3. De Waalse Regering antwoordt dat in de bestreden bepaling niet wordt verwezen naar de definitie vervat in artikel 2, 20°bis, van het decreet van 27 juni 1996, noch naar de goederen, producten of grondstoffen die op de Waalse markt worden gebracht, en dat zij bijgevolg de bevoegdheidverdelende regels niet schendt. De aan de Waalse Regering verleende delegatie bevat dus op zichzelf evenmin een dergelijke schending, aangezien de decreetgever niet kan worden geacht haar ertoe te hebben gemachtigd maatregelen te nemen met schending van de bevoegdheidverdelende regels.

De Waalse Regering doet gelden dat, gelet op het arrest van het Hof nr. 37/2018, de definitie van het begrip « producent », in de zin van het voormelde artikel 2, 20°*bis*, aan de Regering, die de haar bij de bestreden bepaling verleende machtiging in werking zou stellen, slechts wordt opgelegd in zoverre zij in overeenstemming zou blijken met een met de wetgevers van de andere gewesten overlegde definitie. Daarenboven blijft die definitie toepasbaar op afvalstromen waarvoor er geen enkele door de Europese wetgever vastgelegde beheersdoelstelling bestaat. De strijdigheid van die definitie met het beginsel van de federale loyauteit is echter slechts aangetoond in zoverre zij de verwezenlijking, door de Belgische Staat, van de doelstellingen die hem bij het recht van de Unie worden opgelegd, dreigt te hinderen. Het staat dus de Waalse Regering toe om, onder het toezicht van de bevoegde rechter, gebruik te maken van de haar verleende machtiging in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels.

A.4. De verzoekende partijen antwoorden dat, ook al is artikel 2, 20°*bis*, van het decreet van 27 juni 1996 niet vernietigd door het Hof in zijn arrest nr. 37/2018, het Hof niettemin de ongrondwettigheid ervan heeft vastgesteld. De decreetgever vermog dus niet, zelfs zonder artikel 2, 20°*bis*, noch het op de markt brengen in het Waalse Gewest te beogen, de Waalse Regering ertoe te machtigen uitgebreide aansprakelijkheidsregelingen voor producenten vast te stellen zonder voorafgaandelijk, in overleg met de andere gewesten, een nieuwe definitie van het begrip « producent » te hebben aangenomen.

Volgens de verzoekende partijen is het onjuist te beweren dat, bij ontstentenis van een Europese richtlijn waarbij precies een afvalstroom wordt beoogd, er geen door de Europese wetgever vastgelegde beheersdoelstelling zou bestaan wanneer een lidstaat uitgebreide aansprakelijkheidsregelingen voor producenten wil vaststellen. Die beheersdoelstellingen kunnen ook erin bestaan dat de terugnameplicht aan alle producenten moet zijn opgelegd, zodat de verplichtingen met betrekking tot alle afvalstoffen die aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn onderworpen, ten laste worden genomen door een persoon die als zijnde de verantwoordelijke producent wordt aangewezen. Daarenboven wordt bij de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 « betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen », zoals zij is gewijzigd bij de richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018, voorzien in minimumvereisten inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid - ongeacht het betrokken afval - waaronder, onder meer, de vereiste van een duidelijke definitie van de verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren.

De verzoekende partijen merken tot slot op dat de bij de bestreden bepaling aan de Waalse Regering verleende machtiging algemeen is en dat daarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de afvalstromen die aan specifieke richtlijnen zijn onderworpen en de andere afvalstromen.

A.5. De Waalse Regering antwoordt dat de bestreden definitie in overeenstemming zou kunnen blijken met een met de wetgevers van de andere gewesten overlegde definitie. Wanneer men de verzoekende partijen zou volgen, zouden, bij gebrek aan nauwkeurige definitie van het begrip « producent », de definitie waarin is voorzien en artikel 8*bis* van het decreet van 27 juni 1996 niet toepasbaar zouden zijn, hetgeen absurd is, aangezien de verzoekende partijen actief blijven en aangezien zij dagelijks de verplichtingen die uit de definitie van het begrip « producent » voortvloeien, uitvoeren.

De Waalse Regering herhaalt dat de redenering van het arrest nr. 37/2018 niet kan worden overgenomen bij ontstentenis van de door de Europese wetgever vastgestelde doelstelling en dat de Waalse definitie van het begrip « producent » in bepaalde situaties toepasbaar is. Bovendien staat de voormelde richtlijn 2008/98/EG niet in de weg aan definities die eigen zijn aan elk gezag binnen de Europese Unie, die niet ertoe geroepen is kwesties van verdeling van bevoegdheden binnen de lidstaten te regelen.

Tot slot is, volgens de Waalse Regering, de omstandigheid dat bij de aan haar verleende machtiging niet het door de verzoekende partijen gewilde onderscheid wordt gemaakt, irrelevant, aangezien de decreetgever niet kan worden geacht de Regering ertoe te hebben gemachtigd de bevoegdheidsverdelende regels te schenden.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 76, 1°, van het programmadecreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2018 « houdende verschillende maatregelen inzake tewerkstelling, vorming, economie, industrie, onderzoek, innovatie, digitale technologieën, leefmilieu, ecologische overgang, ruimtelijke ordening, openbare werken, mobiliteit en vervoer, energie, klimaat, luchthavenbeleid, toerisme, landbouw, natuur, bossen, plaatselijke besturen en huisvesting » (hierna : het programmadecreet van 17 juli 2018).

B.2.1. De bestreden bepaling wijzigt de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zoals zij is ingesteld bij artikel 79 van het decreet van het Waalse Gewest van 23 juni 2016 « houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning » (hierna : het decreet van 23 juni 2016), dat daartoe de paragrafen 1 tot 6 van artikel 8*bis* van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 « betreffende de afvalstoffen » (hierna : het decreet van 27 juni 1996) heeft vervangen als volgt :

« § 1. De Regering kan de in artikel 2, 20°, bedoelde personen die goederen, producten of grondstoffen op de markt brengen in Wallonië, aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid onderwerpen.

De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid neemt de vorm van een overnameplicht, van een rapportageplicht of van een deelnameplicht aan.

De Regering bepaalt de gemeenschappelijke algemene regels en de specifieke regels per goederen- en afvalstroom die toepasselijk zijn op de producenten en, desgevallend, op de interveniënten in de keten van de commercialisering en het beheer van de afvalstromen teneinde preventie en hergebruik te ontwikkelen en een hoog niveau van selectieve inzameling en nuttige toepassing van de afval te bereiken.

Er kan een onderscheid gemaakt worden naar gelang het gaat om huishoudafval of om beroepsafval.

De Regering richt om de twee jaar een rapport van de Administratie aan het Parlement over de uitvoering van de bepalingen genomen ter uitvoering van dit artikel.

§ 2. Met inachtneming van de rangorde bedoeld in artikel 1, § 2, houdt de terugnameplicht voor de producent in dat hij :

1° kwantitatieve en kwalitatieve afvalpreventie ontwikkelt;

2° hergebruik waarborgt of versterkt;

3° collectieve inzameling, recycling en elke andere nuttige toepassing of aangepast beheer van goederen of afval waarborgt of organiseert teneinde de door de Regering bepaalde doelstellingen te halen;

4° de informatie- en sensibiliseringsacties voert die nodig zijn om de doelstellingen te halen;

5° de kosten draagt van de acties bedoeld onder de punten 1° tot 4°, met inbegrip van de veiligheidsmaatregelen tegen diefstal, de financiële controles, de analyses en inspecties;

6° alsook, desgevallend, de overige interveniënten in de commercialiseringsketen, deelneemt en bijdraagt aan het gewestelijk beleid ter bestrijding van de inciviteiten inzake afval en openbare reinheid, wat betreft de goederen, producten, stoffen en afvalstoffen waarop ze betrekking hebben;

7° de gegevens betreffende de op de markt gebrachte goederen, producten en stoffen in verband brengt met de ingezamelde en behandelde stromen en de acties gevoerd ter uitvoering van de terugnameplicht.

Wat huishoudafval betreft, omvatten de kosten bedoeld in het eerste lid, 6°, de reële en volledige kostprijs van het afvalbeheer georganiseerd in samenwerking met de publiekrechtelijke rechtspersonen. De Regering kan de criteria en barema's inzake de compensatie van de door hen gemaakte kosten vastleggen. Als de afval voortgebracht wordt door andere gebruikers dan de gezinnen, kunnen andere financieringsmethodes voorzien worden in het kader van overeenkomsten tussen de producenten en die gebruikers, met inachtneming van het toepasselijke Europese recht.

De Regering bepaalt de ter uitvoering van het eerste lid, 7°, te verstrekken gegevens alsook de wijze waarop de registers van die gegevens bijgehouden worden.

Elke operator actief in de keten van het beheer van de aan de terugnameplicht onderworpen afvalstromen is ertoe gehouden de gegevens m.b.t. die stromen mee te delen, hetzij gratis en rechtstreeks aan de bevoegde autoriteit, hetzij aan de producent of aan diens gevolmachtigde, het eco-organisme, in geval van overeenkomst met hem.

§ 3. Elke producent onderworpen aan de terugnameplicht is gehouden tot de uitwerking en de uitvoering van een preventieplan dat eerst aan de Administratie moet worden voorgelegd. Hij kan :

1° hetzij een individueel preventieplan uitwerken en uitvoeren;

2° hetzij de uitwerking en de uitvoering van een preventieplan per economische activiteitensector toevertrouwen aan een derde persoon die zijn plaats inneemt.

Het preventieplan bevat de reeds genomen maatregelen, de in uitvoering zijnde maatregelen, de becijferde doelstellingen en de vooropgestelde maatregelen inzake kwantitatieve en kwalitatieve preventie, voor een periode van vijf jaar.

Elk plan wordt door de administratie beoordeeld, goedgekeurd of verworpen binnen de termijnen en volgens de procedure die de Regering bepaalt, rekening houdend met de doelstellingen van het Waals afvalplan of met het gewestelijk afvalpreventieprogramma.

De Regering kan, voor de afzet op de Waalse markt van goederen of voor afvalproductie, een minimale drempel vastleggen vanaf welke de oplegging van een preventieplan toepasselijk is.

§ 4. Onverminderd paragraaf 3, kan de aan de terugnameplicht onderworpen producent om zijn terugnameplicht na te komen :

1° hetzij, via een individueel beheersplan, een individueel systeem inzake verwijdering, inzameling en verwerking, inclusief hergebruik, tot stand brengen;

2° hetzij de nakoming van zijn plicht toevertrouwen aan een eco-organisme waarbij hij zich aansluit en dat bevoegd is om een collectief systeem tot stand te brengen in het kader van een vergunning of van een milieu-overeenkomst aangenomen krachtens het Milieuwetboek.

De Regering bepaalt de eisen betreffende de inhoud van het individuele plan, de procedure voor de indiening en goedkeuring ervan en de geldigheidsduur ervan (hoogstens vijf jaar).

Zij bepaalt de voorwaarden die de eco-organismen en de collectieve systemen moeten vervullen, de procedure voor de toekenning en de hernieuwing van de vergunningen en de geldigheidsduur ervan (hoogstens vijf jaar). Zij voorziet in bepalingen voor de regeling van geschillen die tussen de partijen ontstaan.

§ 5. De personen die voldoen aan de door de Regering gestelde eisen, kunnen toestemming krijgen om een collectief systeem tot stand te brengen, rekening houdend met de volgende voorwaarden :

1° wettelijk opgericht zijn als vereniging zonder winstoogmerk;

2° de tenlasteneming, voor rekening van hun contractanten, van de terugnameplicht als enig statutair doel hebben;

3° over voldoende middelen beschikken om de terugnameplicht na te komen;

4° over een bedrijfszetel of een contactpunt beschikken in Wallonië;

5° het gebruik van de nationale talen in acht nemen in al hun betrekkingen met de Administratie, de betrokken personen en ondernemingen gevestigd in Wallonië;

6° het gezamenlijke Waalse grondgebied bestrijken.

Het eco-organisme is ertoe gehouden :

1° voor het geheel van de producenten die een overeenkomst met hem gesloten hebben, de doelstellingen inzake inzameling, hergebruik, recycling en nuttige toepassing van goederen en afval binnen de voorgeschreven termijnen te halen en de desbetreffende gegevens aan de Administratie over te leggen;

2° gelijke en niet-discriminerende voorwaarden inzake toetreding en tenlasteneming van de terugnameplicht [toe te passen] op elke producent die deelneemt aan het collectieve systeem, voor de afvalcategorie die hem betreft;

3° maatregelen [te] nemen om sociaalgerichte werkgelegenheid te bevorderen;

4° zich [te] houden aan het bestek dat door de Regering is vastgelegd overeenkomstig het vierde lid.

Als de terugnameplicht huishoudafval betreft, vervult het eco-organisme een openbare dienstopdracht. De Regering voorziet in de beschikbaarheid en in de toegankelijkheid van de openbare afvalinzamelingscentra opdat de gebruikers en, desgevallend, de detailhandelaars de aan terugnameplicht onderworpen afval gratis kunnen inleveren. Naast de voorwaarden en plichten vermeld in de voorafgaande bepalingen is het eco-organisme ertoe gehouden :

1° het Waalse grondgebied op homogene wijze te bedienen;

2° een zekerheid te stellen zodat het Gewest de garantie krijgt dat de terugnameplicht nagekomen wordt;

3° de reële en volledige kostprijs van het afvalbeheer dat hij in samenwerking met de publiekrechtelijke rechtspersonen organiseert, te financieren.

Het bestek van de eco-organismen wordt door de Regering vastgelegd overeenkomstig de bepalingen van Boek I van het Milieuwetboek. Het bevat bepalingen m.b.t. de volgende aspecten :

1° de beleidslijnen, de betrekkingen met de autoriteit, de publiekrechtelijke rechtspersonen die verantwoordelijk zijn voor de inzameling van de huishoudafval, en de drie betrokken partijen;

2° de juridische en technische voorwaarden waaronder de verwijdering en het beheer van de goederen en de afval worden georganiseerd;

3° de voorwaarden waaronder een organisme al dan niet, rechtstreeks of onrechtstreeks, met name via een [filiaal], een operationele afvalbeheersactiviteit mag uitoefenen;

4° de informatieverplichtingen jegens de bevoegde autoriteit, de gebruikers en de houders, met name de wijze waarop de informatie verstrekt moet worden of beschikbaar moet zijn;

5° de financiering van de plicht, de doorzichtigheid van de kosten, de berekening van de bijdragen die rechtstreeks of onrechtstreeks door de verbruiker worden gedragen, de beperking van de reserves en [voorzieningen] aangelegd [met] die bijdragen tot maximum achttien maanden activiteit, behoudens afwijkingen, en de in acht te nemen modaliteiten in geval van overschrijding.

De metingen van het collectieve systeem waarvoor al naar gelang de kennisgeving, het advies of de goedkeuring van de administratie vereist zijn, worden door de Regering nader bepaald.

§ 6. De [rapportageplicht] en de deelnameplicht zijn van toepassing op de door de Regering aangewezen specifieke [afvalstoffen] die geheel of gedeeltelijk en door om het even welk middel door de publiekrechtelijke rechtspersonen worden ingezameld of opgehaald en al dan niet met huishoudafval worden vermengd.

De rapportageplicht omvat informatieverstrekking aan de Administratie wat betreft, enerzijds, de op de markt gebrachte goederen, producten of stoffen en, anderzijds, de maatregelen inzake hergebruik en preventie alsook die inzake informatieverstrekking aan en sensibilisering van de gebruikers die genomen worden om de milieudoelstellingen te halen.

De deelnameplicht is van toepassing op de afvalstromen waarvoor een ketentekort of een probleem inzake openbare reinheid bestaat, of waarvoor kanalen voor hergebruik of nuttige toepassing tot stand gebracht moeten worden. Naast de rapportageplicht houdt ze in dat de producenten en, desgevallend, andere interveniënten deelnemen aan de commercialiseringsketen, aan het gewestelijk beleid inzake afvalpreventie en -beheer, inclusief de openbare reinheid.

Ze vraagt een forfaitaire bijdrage in de preventie-, inzamelings- en behandelingskosten die door de publiekrechtelijke rechtspersonen worden gedragen, ook wanneer de afval niet het voorwerp is van een selectieve inzameling of wanneer de sortering economisch overmatige kosten met zich mee zou brengen. De acties inzake handhaving en herstel van de openbare reinheid m.b.t. het achterlaten van afval worden meegerekend in die kosten.

Elke persoon onderworpen aan de rapportageplicht of aan de deelnameplicht kan de nakoming van zijn plicht per economische activiteitensector toevertrouwen aan een derde persoon die zijn plaats inneemt ».

Krachtens artikel 112 van het decreet van 23 juni 2016 treedt het voormelde artikel 79 in werking op een door de Waalse Regering te bepalen datum.

B.2.2. Met het decreet van 23 juni 2016 wilde de decreetgever onder meer de regeling van de terugnameplicht opnemen «in het ruimere concept van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in de zin van artikel 8 van de richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 484/1, p. 7).

Volgens de parlementaire voorbereiding

« omvat het ruimere begrip ‘ responsabilisering van de producenten ’ drie verschillende mechanismen :

- Een terugnameplicht, wanneer de afvalstroom een terugname verantwoordt (autowrakken, AEEA, batterijen en accu's, enz.);

- Een rapportageplicht, wanneer de stroom van huishoudelijk afval reeds selectief wordt ingezameld op initiatief van de overheidssector, geen ketentekort vertoont maar, wegens de kenmerken ervan, een minimale rapportage verantwoordt om het inzamelings- en verwerkingspercentage te kunnen beoordelen, en de maatregelen die de producenten hebben genomen in termen van preventie en sensibilisering van de consument (olie en frituurvet bijv.);

- Een verplichting tot deelname aan het gewestelijk beleid inzake preventie en beheer van afval, met inbegrip van de openbare netheid, wanneer de afvalstroom wordt beheerd door de overheidssector maar een ketentekort (negatieve afvalwaarde) vertoont, een probleem van openbare netheid veroorzaakt of om de ontwikkeling van circuits voor hergebruik en nuttige toepassing te stimuleren. Om praktische redenen is de deelname forfaitair. Zij zal, naar gelang van de aard ervan, moeten worden bepaald door het Parlement (fiscale bepaling), de Regering of in het kader van een overeenkomst » (*ibid.*).

B.3. Bij zijn arrest nr. 37/2018 van 22 maart 2018 heeft het Hof artikel 79 van het decreet van 23 juni 2016 vernietigd, in zoverre het artikel *8bis*, § 1, eerste lid, invoegt in het decreet van 27 juni 1996.

B.4.1. Artikel 76, 1^o, van het programmadecreet van 17 juli 2018 bepaalt :

« Artikel *8bis* van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 23 juni 2016, wordt gewijzigd als volgt :

1^o in paragraaf 1 wordt een eerste lid ingevoegd, luidend als volgt :

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

Het gaat om de bestreden bepaling, die in werking is getreden op 18 oktober 2018, overeenkomstig artikel 443 van hetzelfde programmadecreet.

B.4.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat artikel *8bis* van het decreet van 27 juni 1996 oorspronkelijk slechts het voorwerp diende uit te maken van formele wijzigingen (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1142/1*bis*, p. 214).

Wat artikel 76, 1°, van het voorontwerp van programmadecreet betreft, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State echter de volgende opmerking geformuleerd :

« Bij de wijziging die het voorliggende artikel beoogt aan te brengen in artikel *8bis*, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 juni 1996 wordt klaarblijkelijk geen rekening gehouden met het feit dat die laatste bepaling is vernietigd bij het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 37/2018 van 22 maart 2018, en dat heel in het bijzonder om de reden dat het zonder voorafgaand overleg met de wetgevers van de andere gewesten is dat het Waalse Gewest in die bepaling een definitie heeft aangenomen van de producent die is onderworpen aan de uitgebreide regeling van producentenverantwoordelijkheid die is georganiseerd bij artikel *8bis* van het decreet van 27 juni 1996.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1142/1, p. 173).

Het ontworpen artikel 76, 1°, is gewijzigd opdat rekening zou worden gehouden met die opmerking en in de artikelsgewijze bespreking van het ontwerp van programmadecreet is dienaangaande vermeld :

« Artikel *8bis* van het decreet betreffende de afvalstoffen heeft betrekking op de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, afgekort UPV. Die bepaling is volledig herzien bij het decreet van 23 juni 2016 houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning.

Door de vernietiging door het Grondwettelijk Hof van § 1, eerste lid, van artikel *8bis* wordt artikel *8bis* een bepaling ontnomen waarbij aan de Regering een algemene machtiging wordt verleend om een regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in te stellen. De bepaling herstelt die machtiging zonder specifiek te verwijzen naar het op de markt brengen in Wallonië » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1142/1, p. 27).

Ten aanzien van het enige middel

B.5. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van het beginsel van de federale loyauteit (artikel 143, § 1, van de Grondwet), van het beginsel van de exclusieve verdeling van de bevoegdheden (artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), alsook van het beginsel van het vrije verkeer van diensten (artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980), waarbij die beginselen worden gelezen in samenhang met artikel 3,

onder 12), van de richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 « inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG », met artikel 3, lid 1, f), van de richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 « betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (herschikking) » en met het beginsel van het absoluut gezag van gewijsde van de vernietigingsarresten van het Grondwettelijk Hof (artikel 9 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof).

De verzoekende partijen betogen dat de aanneming van de bestreden bepaling vooraf had moeten worden gegaan door een overleg met de andere gewesten in verband met de definitie van het begrip « aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid onderworpen producent », rekening houdend met het voormelde arrest van het Hof nr. 37/2018, opdat de verplichtingen met betrekking tot alle afvalstoffen die aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn onderworpen, ten laste worden genomen door één enkele persoon die als de verantwoordelijke producent is aangewezen.

B.6. In tegenstelling tot hetgeen de Waalse Regering beweert, impliceert de omstandigheid dat in de bestreden bepaling niet uitdrukkelijk wordt verwezen naar de definitie van het begrip « producent » vervat in artikel 2, 20^obis, van het decreet van 27 juni 1996, noch naar het op de Waalse markt brengen van goederen, producten of grondstoffen niet dat de door de verzoekende partijen aangevoerde schending niet uit de bestreden bepaling zou voortvloeien. De grief van de verzoekende partijen betreft immers niet, als dusdanig, de bewoordingen van de definitie, maar het feit dat door geen andere definitie van het begrip « producent » te geven dan die welke is vervat in artikel 2, 20^obis, de decreetgever noodzakelijkerwijs die definitie van het begrip « producent » beoogt om het toepassingsgebied van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid af te bakenen, wat het onderwerp van de bestreden bepaling vormt.

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

B.7. Bij zijn voormelde arrest nr. 37/2018 heeft het Hof geoordeeld dat het, om de volgende redenen, aan de Waalse decreetgever staat een definitie van het begrip « aan de uitgebreide verantwoordelijkheid onderworpen producent » aan te nemen na overleg met de wetgevers van de andere gewesten :

« B.3.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 143, § 1, van de Grondwet, van de artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre die bepalingen een beginsel van exclusieve bevoegdheidsverdeling vastleggen, en van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in samenhang gelezen met de artikelen 3, onder 12, van de richtlijn 2006/66/EG van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 3, lid 1, onder f), van de richtlijn 2012/19/EU van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, in zoverre zij het beginsel van het vrije verkeer van diensten waarborgen.

B.3.2. De verzoekende partijen zijn van mening dat de door hen aangevoerde bepalingen door de bestreden bepaling worden geschonden doordat de decreetgever volgens hen niet vermocht, enerzijds, ' de producent die onderworpen is aan de plicht tot terugname van afval ' te definiëren (eerste onderdeel, betreffende artikel 8*bis*, § 1, van het decreet van 27 juni 1996) en, anderzijds, de Waalse Regering toe te staan om het bestek van de eco-organismen waarbij producenten zich kunnen aansluiten vast te leggen (tweede onderdeel, betreffende artikel 8*bis*, § 5, vierde lid, van het decreet van 27 juni 1996), zonder vooraf, met de twee andere gewesten, een samenwerkingsakkoord over die twee punten te hebben gesloten.

B.4. Artikel 143, § 1, van de Grondwet bepaalt :

‘ Met het oog op het vermijden van de belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyaleit in acht ’.

De inachtneming van de federale loyauteit veronderstelt dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de federale overheid en de deelentiteiten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren. De federale loyauteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden : zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden.

Het beginsel van de federale loyauteit verplicht elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

B.5. De artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, hebben een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Een zodanig stelsel veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling die een gewestwetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding of situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.

B.6.1. Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de gewesten hun bevoegdheden uitoefenen ‘ met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen ’.

B.6.2. Artikel 3, onder 12, van de voormelde richtlijn 2006/66/EG definieert een ‘ producent ’ als

‘ persoon in een lidstaat die, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, met inbegrip van de techniek voor communicatie op afstand overeenkomstig Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten, batterijen of accu's, met inbegrip van die welke in apparaten of voertuigen zijn ingebouwd, beroepsmatig voor het eerst op het grondgebied van die lidstaat op de markt brengt ’.

B.6.3. Artikel 3, lid 1, onder f), van de voormelde richtlijn 2012/19/EU definieert een ‘ producent ’ als

‘ elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die ongeacht de verkooptechniek, met inbegrip van communicatie op afstand in de zin van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten :

i) is gevestigd in een lidstaat en onder zijn eigen naam of merk EEA vervaardigt, of EEA laat ontwerpen of vervaardigen die hij onder zijn naam of merk op het grondgebied van die lidstaat verhandelt,

ii) is gevestigd in een lidstaat en op het grondgebied van die lidstaat onder zijn eigen naam of handelsmerk apparatuur wederverkoopt die door andere leveranciers is geproduceerd; hierbij wordt de wederverkoper niet als “ producent ” aangemerkt wanneer het merkteken van de producent zoals bepaald in punt i) op het apparaat zichtbaar is,

iii) is gevestigd in een lidstaat en in die lidstaat beroepsmatig EEA uit een derde land of een andere lidstaat in de handel brengt, of

iv) via verkoop op afstand EEA rechtstreeks verkoopt aan particuliere huishoudens of aan andere gebruikers dan particuliere huishoudens in een lidstaat, en is gevestigd in een andere lidstaat of in een derde land.

Diegene die uitsluitend voorziet in financiering op grond van of in het kader van een financieringsovereenkomst wordt niet als “ producent ” aangemerkt, tenzij hij tevens optreedt als producent in de zin van het bepaalde onder de punten i) tot en met iv); ’.

B.7.1. Op grond van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Daarnaast beschikken ze over andere instrumenten om hun samenwerking gestalte te geven.

B.7.2. In de regel houdt de afwezigheid van samenwerking in een aangelegenheid waarvoor de bijzondere wetgever daartoe niet in een verplichting voorziet, geen schending in van de bevoegdheidverdelende regels.

B.8. In tegenstelling tot hetgeen de Waalse Regering aanvoert, maakt de omstandigheid dat de door de bestreden bepaling gebruikte definitie van het begrip ‘ producent ’ zich situeert in artikel 2, 20°*bis*, dat een vroegere bepaling is van het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, en niet in de bestreden bepaling, het eerste onderdeel van het eerste middel niet onontvankelijk. De grief van de verzoekende partijen betreft immers niet, als zodanig, de bewoordingen van de definitie, maar het feit dat de decreetgever voor die definitie van het begrip ‘ producent ’ heeft gekozen om het toepassingsgebied van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid af te bakenen, wat het onderwerp van de bestreden bepaling vormt.

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

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

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

B.10.2. Rekening houdend met het feit dat er voor de beoogde producten geen gewestelijke submarkten zijn, dat de door de Europese richtlijnen opgelegde inzamelingspercentages op het gehele Belgische grondgebied moeten worden bereikt en dat de terugnameplicht voor alle producenten moet gelden, lijkt het onvermijdelijk dat de gewesten in overleg definities aannemen van de als producent beschouwde persoon die verantwoordelijk is voor de inzameling en de verwerking van alle elektrische of elektronische apparatuur en van elke batterij of accu die hij op de Belgische markt brengt, zodat de verplichtingen inzake afval dat onderworpen is aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, ten laste worden genomen door één persoon die is aangewezen als de verantwoordelijke producent ervan. Dat geldt des te meer omdat de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ook een financiële verplichting kan inhouden, in de vorm van bijdragen die worden betaald aan het eco-organisme waarbij de producent zich heeft aangesloten. Aangezien, onder voorbehoud van hetgeen hierna zal worden onderzocht, de gewesten bevoegd zijn om bepalingen aan te nemen voor onder meer de financiering van de plicht van de producenten en de berekening van de bijdragen die worden betaald aan de eco-organismen welke die verplichting moeten nakomen, is het aangewezen dat elke situatie die valt onder de decreetgeving op de afvalstoffen die aan een terugnameplicht onderworpen zijn, door één enkele gewestwetgever wordt geregeld, wat impliceert dat de criteria voor de afbakening van de territoriale bevoegdheid van ieder van hen onderling coherent moeten zijn.

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

B.11. Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond. Artikel 79 van het decreet van het Waalse Gewest van 23 juni 2016 houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning dient te worden vernietigd in zoverre het, in het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, artikel 8*bis*, § 1, eerste lid, invoegt ».

B.8. De Waalse Regering doet gelden dat de definitie van het begrip « producent » die is vervat in artikel 2, 20°*bis*, van het decreet van 27 juni 1996, toepasbaar is bij ontstentenis van verplichtingen waarin is voorzien door het Unierecht op het vlak van het afvalinzamelingspercentage. Zij leidt daaruit af dat het, zonder daarom het beginsel van de federale loyauteit te schenden, toegelaten zou zijn regelingen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vast te stellen wat afvalstoffen betreft waarvoor er door de Europese wetgever geen enkele beheersdoelstelling werd vastgelegd.

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

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

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 76, 1°, van het programmadecreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2018 «houdende verschillende maatregelen inzake tewerkstelling, vorming, economie, industrie, onderzoek, innovatie, digitale technologieën, leefmilieu, ecologische overgang, ruimtelijke ordening, openbare werken, mobiliteit en vervoer, energie, klimaat, luchthavenbeleid, toerisme, landbouw, natuur, bossen, plaatselijke besturen en huisvesting».

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 december 2020.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût