



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.589/1
van 28 april 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de standaardprocedures met betrekking tot vorm en inhoud van de meldingen in het materialeninformatiesysteem, met inbegrip van technische specificaties voor het elektronisch bezorgen van de meldingen’

Op 27 maart 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de standaardprocedures met betrekking tot vorm en inhoud van de meldingen in het materialeninformatiesysteem, met inbegrip van technische specificaties voor het elektronisch bezorgen van de meldingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 april 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 april 2025.

*

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 besluit van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw strekt ertoe de standaardprocedure met betrekking tot de vorm en inhoud van de meldingen in het materialeninformatiesysteem (hierna: MATIS), met inbegrip van technische specificaties voor het elektronisch bezorgen van de meldingen, vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp).

Verder wordt een omschrijving gegeven van de ‘meldingsplichtige organisaties’ (artikel 2) en van ‘MATIS’ (artikel 3). De driemaandelijkse meldingen worden door elke meldingsplichtige elektronisch bezorgd aan de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) in het MATIS-webloket (artikel 3). Een meldingsplichtige organisatie die tijdens een kwartaal geen afvalstoffen inzamelt of verwerkt, of grondstoffen produceert dient een periode zonder melding in te voeren in het MATIS-webloket voor de betreffende periode via de standaardprocedure (artikel 4).

Artikel 5 regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit op een niet nader bepaalde datum.

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt vooreerst rechtsgrond gezocht in de artikelen 7.3.2.2, derde lid, 7.3.3.2, derde lid, 7.3.4.2, derde lid en artikel 7.5.2, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: VLAREMA).

Op basis van die delegaties kan de Vlaamse Regering de vorm en de inhoud, met inbegrip van technische specificaties voor het elektronisch bezorgen van de meldingen, vaststellen voor de driemaandelijkse meldingen door respectievelijk de gemeentelijke overheden of de verenigingen van gemeenten, belast met het afvalstoffenbeheer,¹ de geregistreerde inzamelaars,

¹ Over de door hen of in hun opdracht ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen en daarmee vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen en de inzameling van huishoudelijk restafval door privaatrechtelijke inzamelaars op het grondgebied van de gemeente (artikel 7.3.2.1, eerste lid, van het VLAREMA).

afvalstoffenhandelaars of -makelaars van afvalstoffen,² en de exploitanten van een vergunde inrichting voor het verwerken van afvalstoffen.³

Daarmee kan worden ingestemd, ook wat betreft de hierna vermelde bepalingen.

3.1. Bijlage 1, punt 1.1, laatste volzin stelt dat de meldingsplichtige organisaties hun meldingen geheel of gedeeltelijk kunnen delegeren aan andere instanties ook al blijven zij zelf verantwoordelijk voor de “correcte en tijdige” uitvoering. Daarmee worden aspecten van de vorm en inhoud van de meldingen geregeld, ook al is het ongelukkig dat de term “correcte” uitvoering enkel wordt vermeld in artikel 7.3.2.1 van het VLAREMA, waar artikel 7.3.2.2, derde lid, van het VALREMA naar verwijst, en niet bij de delegatiemogelijkheden voor de andere actoren in respectievelijk de artikelen 7.3.3.1, 7.3.4.1 en 7.5.1 van het VLAREMA, die samen moeten worden gelezen met de overige in de aanhef vermelde bepalingen van het VLAREMA. Het verdient aanbeveling de artikelen 7.3.3.1, 7.3.4.1 en 7.5.1 van het VLAREMA bij de eerstvolgende gelegenheid op dit punt aan te vullen.

3.2. De in opmerking 3 genoemde bepalingen kunnen ook als rechtsgrond worden ingeroepen voor de punten 2.1.1 en 2.2.1 van de bijlage, betreffende de registratie door de meldingsplichtige organisaties van een medewerker die toegang zal hebben tot het MATIS-webloket. Voor zover daarmee slechts wordt geregeld wie praktisch de meldingen mag invoeren in het MATIS-webloket wordt daarmee eveneens een aspect van de vorm van de melding en van de technische specificaties voor het elektronisch bezorgen van de meldingen bepaald.

3.3. Artikel 4 van het ontwerp verplicht meldingsplichtige organisaties die tijdens een kwartaal geen afvalstoffen inzamelen of verwerken, of geen grondstoffen produceren om een “periode zonder melding” in te voeren in het MATIS-webloket voor de betreffende periode. Hoewel de verschillende hierboven genoemde rechtsgrondbepalingen in de eerste plaats lijken uit te gaan van meldingen van gevallen waar er juist wel afvalstoffen worden ingezameld of verwerkt, of grondstoffen geproduceerd, lijkt ook een dergelijke nulmelding te kunnen worden ingepast in die rechtsgrondbepalingen.

4. De bepalingen van het VLAREMA die het ontwerp tot rechtsgrond strekken, vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 6, § 5, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: Materialendecreet) dat de Vlaamse Regering machtigt om nadere regels op te leggen over de modaliteiten voor de opmaak, het beheer en het gebruik van het materialeninformatiesysteem.

Aangezien de meldingen gebeuren bij OVAM, is het gepast om ook artikel 6, § 1, tweede lid, van het Materialendecreet als rechtsgrond aan te merken.

² Over de andere afvalstoffen dan huishoudelijke afvalstoffen en met huishoudelijke afvalstoffen vergelijkbare afvalstoffen die ze in het Vlaamse Gewest ingezameld hebben (artikel 7.3.3.1, lid 1, van het VLAREMA).

³ Over respectievelijk de door hen geproduceerde grondstoffen (artikel 7.3.4.1, eerste lid, van het VLAREMA), en de door hen verwerkte afvalstoffen (artikel 7.5.1, eerste lid, van het VLAREMA).

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

5. De gemachtigde heeft bevestigd dat het voorliggende ontwerp, zoals voorgeschreven door de rechtsgronden, is opgesteld op voorstel van OVAM. Van dat voorstel moet melding worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.⁴

ALGEMENE OPMERKING

6. Artikel 1 van het ontwerp strekt tot vaststelling van de standaardprocedure, die als bijlage wordt gevoegd bij het ontwerp. De artikelen 2 tot 4 bevatten vervolgens definities en nadere regels die nodig zijn om die standaardprocedure te kunnen toepassen, die rechtsgrond vinden in dezelfde bepalingen als de eigenlijke standaardprocedure. Deze werkwijze heeft als gevolg dat, in weerwil van artikel 1 van het ontwerp, niet alle elementen van de standaardprocedure in de bijlage met de standaardprocedure zijn opgenomen, maar dat die bijlage gelezen moet worden in samenhang met de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp. Dat komt de leesbaarheid van de regeling, en dus de rechtszekerheid, niet ten goede. Bijgevolg verdient het aanbeveling om de inhoud van de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp te integreren in de bijlage zelf.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In de rubriek “Rechtsgrond(en)” van de aanhef, voeg men een verwijzing toe naar § 1 van artikel 6 van het Materialendecreet.

8. De aanhef, rubriek “Vormvereiste(n)” moet worden aangevuld met een lid dat verwijst naar het voorstel van OVAM en de datum ervan.

Artikel 1

9. Teneinde beter tot uiting te brengen dat de minister de standaardprocedure zelf vaststelt, verdient het aanbeveling om de woorden “is opgenomen als bijlage 1” te vervangen door de woorden “is vastgesteld in de bijlage”⁵.

Artikel 2

10. Onverminderd opmerking 6 over het integreren van de inhoud van de artikelen 2 tot 4 in de bijlage, moet worden opgemerkt dat daarbij moet worden gewaakt over het consistente gebruik van de terminologie. Waar artikel 2 van het ontwerp spreekt van “meldingsplichtige

⁴ Zie ook opmerking 8.

⁵ Aangezien er slechts een bijlage is bij het te nemen besluit, moet die niet genummerd worden.

organisaties”, worden verder in het ontwerp ook de termen “meldingsplichtige” (artikel 3) en “organisaties” (punt 2 van de bijlage) gebruikt.

Artikel 5

11. De datum van inwerkingtreding ontbreekt. De gemachtigde deelde hieromtrent het volgende mee:

“Het MB zal in werking treden op de eerste dag van het kwartaal volgend op de publicatie van het MB.”

Artikel 5 moet in die zin worden aangevuld.

Bijlage 1 – punt 1.1

12. Dit punt omschrijft het materialeninformatiesysteem MATIS en vormt een parafrase van artikel 6, § 5, derde lid, van het Materialendecreet.⁶ Dit moet tot uitdrukking worden gebracht bijvoorbeeld door het punt in te leiden met de woorden “Overeenkomstig artikel 6, § 5, derde lid, van het Materialendecreet ...”.

Bijlage 1 – punt 2.1

13. De verantwoordelijkheid voor de correcte en tijdige melding van de gegevens is uitgewerkt in punt 2.1.2 (Mandaten voor Belgische organisaties).

13.1. Punt 2.1.2 heeft het enkel over Belgische ondernemingen die een mandaat kunnen verlenen, terwijl uit artikel 7.3.2.1, eerste lid, van het VLAREMA volgt dat ook gemeentelijke overheden of verenigingen van gemeenten zo’n mandaat kunnen geven. Die mogelijkheid moet worden toegevoegd.

13.2. Punt 2.1.2 laat enkel het verlenen van een mandaat toe aan een “private partner”. Ook op dit punt strijdt de standaardprocedure met artikel 7.3.2.1, eerste lid, van het VLAREMA, dat het verlenen van een mandaat aan een “andere instantie” toelaat, en met de artikelen 7.3.3.1, eerste lid, 7.3.4.1, eerste lid en 7.5.1, eerste lid, van het VLAREMA, die toelaten dat een mandaat wordt verleend aan een “derde partij”.

Punt 2.1.2 moet bijgevolg in die zin worden aangevuld.

Eenzelfde opmerking geldt voor punt 2.2.2, in zoverre buitenlandse organisaties enkel een mandaat aan een private partner kunnen geven.

⁶ Het enige verschil is dat de decretale omschrijving het heeft over een ICT-toepassing wat in de ontworpen omschrijving is gespecificeerd als een webloket.

Bijlage 1 – punt 2.2

14. Op de vragen wie wordt bedoeld met ‘buitenlandse organisatie’ en waarom nu eens die term maar soms ook de term ‘buitenlandse bedrijven’ (punt 2.2.3) wordt gehanteerd, antwoordde de gemachtigde:

“We zullen dit aanpassen door in het hele MB en de bijlage enkel de term ‘buitenlandse organisaties’ te gebruiken. Onder ‘buitenlandse organisaties’ verstaan we organisaties buiten België. Bedrijven die in de Kruispuntbank van Ondernemingen opgenomen zijn kunnen namelijk in MATIS aanloggen via het gebruikersbeheer van de Vlaamse overheid. Bedrijven buiten België dienen dit via het OVAM-gebruikersbeheer te doen.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Bijlage 1 – punt 3

15. Aan de gemachtigde werd gevraagd welke de “andere noodzakelijke gegevens” zijn die in dit punt worden bedoeld. De gemachtigde antwoordde daarop als volgt:

“Onder punt 3 wordt de inhoud van de verschillende meldingen door verschillende types meldingsplichtige organisaties beschreven. Een heel aantal velden van die verschillende meldingen lopen gelijk en worden in de alinea kort opgesomd (gewicht, periode van melding, aard van de afvalstof, oorsprong, bestemming). Andere velden komen enkel in de meldingen van bepaalde types meldingsplichtige organisaties voor, maar zijn voor die organisaties en die meldingen wel verplicht. Het is op deze velden dat ‘andere noodzakelijke gegevens’ doelt. We zouden de korte opsomming van de velden in deze alinea kunnen verwijderen om verwarring te vermijden.”

Met dit voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

16. De onderverdelingen van dit punt bevatten de inhoud van een melding in het MATIS-webloket. Het VLAREMA somt elementen op waarop de meldingen betrekking moeten hebben. Zoals hierna blijkt, moeten de opsommingen in de bijlage aan een nieuw onderzoek worden onderworpen om ze meer in overeenstemming met het VLAREMA te brengen.

16.1. In punt 3.1.2 wordt geen melding gemaakt van de gebruiker of van de geproduceerde grondstoffen die afgevoerd worden. Dit zijn elementen die nochtans verplicht zijn krachtens artikel 7.3.4.2 van het VLAREMA en dus moeten worden toegevoegd.

16.2. De gemachtigde heeft bevestigd dat punt 3.2 enkel uitvoering beoogt te geven aan artikel 7.3.2.2 van het VLAREMA.

16.2.1. Tegen die achtergrond is aan de gemachtigde gevraagd waarom er hier dan naast de “ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen” geen melding wordt gemaakt van de “daarmee vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen” en het “huishoudelijk restafval”.

De gemachtigde heeft daarop als volgt geantwoord:

“We zullen de vermelding van de ‘daarmee vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen’ toevoegen in de tekst. Het huishoudelijk restafval maakt deel uit van de huishoudelijke afvalstoffen.”

Daarmee kan worden ingestemd.

16.2.2. Aan de gemachtigde is bovendien gevraagd om te verduidelijken waarom in de opsomming van de verplichte inhoud in punt 3.2 geen melding wordt gemaakt van de “inzamelwijze”, “aard”, en “hoeveelheid”.

De gemachtigde verduidelijkte dit als volgt:

“De ‘aard’ zit vervat in de ‘OVAM-afvalcode’ van de melding.

De ‘hoeveelheid’ zit vervat in het ‘Tonnage’ van de melding.

De ‘inzamelwijze’ zit voor dit type melding vervat in de informatie over de ‘oorsprong’ maar zullen we als een afzonderlijk onderdeel toevoegen in de opsomming onder punt 3.2.”

16.2.3. Aan de gemachtigde is gevraagd om te verduidelijken wat het verschil is tussen de “bestemming” en het “type bestemming”. De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“We zouden het ‘type bestemming’ hier verwijderen, gezien het al vervat zit onder ‘bestemming’. Het ‘type bestemming’ kan een Belgische vestiging, Buitenlandse vestiging of Werf zijn. Afhankelijk van dit type, verschillen de gegevens die deel moeten uitmaken van de informatie over de bestemming in de melding.”

Daarmee kan worden ingestemd.

16.3. De gemachtigde heeft bevestigd dat punt 3.3 uitvoering geeft aan artikel 7.3.3.2 van het VLAREMA.

In het licht daarvan is aan de gemachtigde gevraagd waarom in de opsomming van de verplichte inhoud geen melding wordt gemaakt van de “vervoerswijze”, “aard”, “hoeveelheid”, en “afvalstoffenhandelaar of -makelaar die instond voor de regelingen voor de verwerking van de afvalstoffen”.

De gemachtigde antwoordde daarop als volgt:

“De ‘aard’ zit vervat in de ‘EURAL-code’ van de melding.

De ‘hoeveelheid’ zit vervat in het ‘Tonnage’ van de melding.

De ‘vervoerswijze’ zit voor dit type melding vervat in de informatie over de ‘inzamelwijze’ maar zullen we als een afzonderlijk onderdeel toevoegen in de opsomming onder punt 3.3.

De ‘afvalstoffenhandelaar of -makelaar die instond voor de regelingen voor de verwerking van de afvalstoffen’, zoals vermeld in de MATIS handleiding voor inzameling bedrijfsafval door een IHM is niet expliciet opgenomen in de oplijsting onder punt 3.3. De lijst bevat eerder een bondige opsomming van de belangrijkste, verplichte onderdelen van

de inhoud van een melding. Daarom formuleerden we ook als volgt ‘Een melding [...] bevat minstens volgende, verplichte inhoud:’.

Er moet over worden gewaakt dat de standaardprocedure geen twijfel kan doen ontstaan over het al dan niet verplicht karakter van bepaalde vermeldingen.

17. Punt 3.3 van de bijlage betreft de melding door geregistreerde inzamelaars, afvalstoffenhandelaars of -makelaars⁷ over de andere afvalstoffen dan huishoudelijke afvalstoffen en met huishoudelijke afvalstoffen vergelijkbare afvalstoffen, ingezameld op het “grondgebied van Vlaanderen”.

Aangezien de minister in het kader van het afvalstoffenbeleid, dat een gewestaangelegenheid is, enkel bevoegdheden kan uitoefenen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest (artikel 1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, *juncto* artikel 5 van de Grondwet) dient de notie “grondgebied van Vlaanderen” te worden vervangen door “grondgebied van het Vlaamse Gewest”.

Bijlage 1 – punten 3.1, 3.2, 3.3, 4.1 en 4.3

18. In de punten 3.1, 3.2, 3.3, 4.1 en 4.3 van de bijlage wordt voor de gedetailleerde vormvereisten voor de bedoelde inhoud verwezen naar specificaties in de:

- “Handleiding voor afvalverwerking en op- en overslag” (punten 3.1 en 4.1);
- “Handleiding inzameling huishoudelijk afval door of in opdracht van een gemeente” (punten 3.2 en 4.1);
- “Handleiding inzameling bedrijfsafval door een IHM” (punt 3.3).

Deze handleidingen zijn beschikbaar op de website van OVAM, zonder dat wordt bepaald wie deze handleidingen opstelt, al is dit wellicht OVAM.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁸

⁷ In de inleidende zin van punt 3.3 moeten de woorden “van afvalstoffen” worden weggelaten na de woorden “afvalstoffenhandelaars of -makelaars”.

⁸ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te

In casu kunnen deze delegaties worden aanvaard, gelet op de technische aard van deze handleidingen.

19. Punt 4.3 van de bijlage vermeldt ook “Swagger-documentatie” die beschikbaar is op de OVAM-website. Het blijkt technische informatie te betreffen die verband houdt met de gebruikte software. Gelet op de technische aard van die documentatie kan ook die verwijzing worden aanvaard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”