



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 77.643/1  
van 12 mei 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van nadere regels voor de interoperabiliteit tussen goedgekeurde systemen voor het afleveren van digitale identificatieformulieren en tot vaststelling van de standaardprocedure met betrekking tot een gemeenschappelijk formaat en de technische specificaties voor de digitale identificatieformulieren, hun inhoud en de uitwisseling ervan door goedgekeurde systemen voor het afleveren van digitale identificatieformulieren’

Op 11 april 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 nadere regels voor de interoperabiliteit tussen goedgekeurde systemen voor het afleveren van digitale identificatieformulieren en tot vaststelling van de standaardprocedure met betrekking tot een gemeenschappelijk formaat en de technische specificaties voor de digitale identificatieformulieren, hun inhoud en de uitwisseling ervan door goedgekeurde systemen voor het afleveren van digitale identificatieformulieren’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 mei 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 ministerieel besluit van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw strekt volgens het opschrift tot vaststelling van de nadere regels voor de interoperabiliteit tussen goedgekeurde systemen voor het afleveren van digitale identificatieformulieren en tot vaststelling (lees: goedkeuring) van de standaardprocedure met betrekking tot een gemeenschappelijk formaat en (tot het verder specificeren van) de technische specificaties voor de digitale identificatieformulieren, hun inhoud en de uitwisseling ervan door goedgekeurde systemen voor het afleveren van digitale identificatieformulieren.

Artikel 12 regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit op een niet nader bepaalde datum.

### ADVIESBEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

3.1. Artikel 1 stelt dat de standaardprocedures met betrekking tot een gemeenschappelijk formaat en de technische specificaties voor de digitale identificatieformulieren, hun inhoud en de uitwisseling ervan door goedgekeurde systemen voor het afleveren van digitale identificatieformulieren, is opgenomen als bijlage 1, die bij dit besluit is gevoegd.

3.2. De artikelen 6.1.5.7. en 6.1.5.8 van het VLAREMA<sup>1</sup> luiden:

“6.1.5.7. Als er door de OVAM meerdere systemen voor het afleveren van digitale identificatieformulieren worden goedgekeurd, moet er een interoperabiliteit tussen de verschillende systemen voorzien worden waarbij een gemeenschappelijk formaat voor de uitwisseling van gegevens gebruikt wordt. Dat formaat wordt in een standaardprocedure vastgelegd die de minister heeft goedgekeurd. De goedgekeurde systemen voor het afleveren van digitale identificatieformulieren zullen de identificatieformulieren en wijzigingen ervan uitwisselen met een centraal platform dat door de OVAM wordt aangeboden, met als enige doel het realiseren van de interoperabiliteit tussen deze systemen. De minister kan nadere regels voor de interoperabiliteit tussen de systemen vaststellen.”

“6.1.5.8. De minister kan de technische specificaties voor de digitale identificatieformulieren en hun inhoud, de uitwisseling ervan en de systemen voor het afleveren van digitale identificatieformulieren en hun interoperabiliteit verder specificeren.”

---

<sup>1</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringen en afvalstoffen’.

Artikel 6.1.5.7. VLAREMA bevat twee machtigingen aan de minister: de eerste machtiging betreft de goedkeuring van een in een standaardprocedure vastgelegde gemeenschappelijk formaat dat voor de uitwisseling van gegevens wordt gebruikt en in een standaardprocedure is vastgelegd. De tweede machtiging betreft het vaststellen van nadere regels voor de interoperabiliteit tussen de systemen.

3.3. Gevraagd naar een nadere toelichting over de eerste machtiging aan de eerste minister, antwoordde de gemachtigde:

“De OVAM maakt een voorstel van gemeenschappelijk formaat. Dit wordt voorgelegd aan de minister. De minister kan vragen dat OVAM het formaat of een aantal bepalingen in de standaardprocedure of aan de documenten op de website aanpast. De tekst die nu aan de Raad van State voor advies werd voorgelegd werd vooraf afgestemd met de minister.

De bepalingen rond het gemeenschappelijk data-formaat staan in hoofdstuk 5 van bijlage 1.”

3.4. Doordat het gemeenschappelijk formaat, eventueel na voorafgaande afstemming met de minister, wordt voorgesteld door OVAM<sup>2</sup> door de bevoegde minister<sup>3</sup> al dan niet wordt goedgekeurd, vormt artikel 1 van het te nemen ministerieel besluit een handeling van toezicht in zoverre het bepaalt dat de standaardprocedure met betrekking tot een gemeenschappelijk formaat als bijlage 1 is opgenomen. In die mate heeft deze bepaling geen reglementair karakter in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Daaruit vloeit voort dat de afdeling Wetgeving niet bevoegd is om advies te geven over artikel 1 in de mate het bepaalt dat de standaardprocedure met betrekking tot een gemeenschappelijk formaat als bijlage 1 is opgenomen, en, in de mate dat de inwerkingtreding van die bepaling wordt geregeld in artikel 12 van het voorgelegde ontwerp. Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt evenwel dat het gemeenschappelijk data-formaat uitsluitend wordt geregeld in hoofdstuk 5 van bijlage 1, zodat de onbevoegdheid van de afdeling Wetgeving slechts hoofdstuk 5 van die bijlage betreft, en dus niet de overige hoofdstukken van die bijlage. Dat neemt niet weg dat de afdeling Wetgeving die bepalingen toch bij haar onderzoek kan betrekken in de mate dat de formulering ervan ook gevolgen heeft voor, of verband houdt met, bepalingen van het ontwerp die wel een reglementair karakter hebben.

Het hiernavolgende onderzoek is beperkt tot de bepalingen van het ontwerp waarvoor de afdeling Wetgeving wel bevoegd is om advies te geven.

---

<sup>2</sup> Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (art. 2, 3°, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006).

<sup>3</sup> De Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid (art. 1.2.1, 58°, van het VLAREMA).

3.5. Gelet op het voorgaande moet het ontworpen artikel 1 minstens worden aangevuld met de zinsnede “, en waarvan de hoofdstukken 1 tot 4 door de minister worden vastgesteld en hoofdstuk 5 door de minister is goedgekeurd”.<sup>4</sup>

### RECHTSGROND

4. Volgens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw rechtsgrond gezocht in:

- de artikelen 5, 1, a) en 6, lid 1, e), van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG’;<sup>5</sup>

- de artikelen 4/2 en 6, §2, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’;<sup>6</sup>

- de artikelen 6.1.5.7, 6.1.5.8 en 9/1.1 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’.<sup>7</sup>

5. Een EU-Verordening kan geen rechtsgrond bieden voor een ministerieel besluit.

6. Artikel 9/1.1 van het VLAREMA verleent geen machtiging aan de minister. Het bepaalt nadere regels over de verwerking van persoonsgegevens door OVAM<sup>8</sup> waartoe machtiging is gegeven in artikel 4/2 van het Materialendecreet.

Volgens de gemachtigde biedt artikel 9/1.1 van het VLAREMA rechtsgrond voor het ontworpen artikel 3. Deze bepaling legt verplichtingen op aan de beheerders van goedgekeurde systemen en hun gebruikers die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens, maar heeft geen betrekking op de verwerking door OVAM zelf.

Tenzij het om technische specificaties voor de digitale identificatieformulieren en de uitwisseling ervan, zou gaan, verdient het aanbeveling om de eerste paragraaf van het ontworpen artikel over de plichten tot informeren die voortvloeien uit de Algemene verordening gegevensbescherming, weg te laten. Enkel binnen die grenzen zou voor artikel 3, § 1, van het

---

<sup>4</sup> Met het oog op toekomstige wijzigingen van de bijlage, kan eraan gedacht worden om de bijlage op te splitsen in een bijlage waarin de nadere regels voor de interoperabiliteit door de minister wordt vastgesteld en een bijlage waarin het gemeenschappelijk formaat door de minister wordt goedgekeurd.

<sup>5</sup> Hierna aangeduid als “Algemene verordening gegevensbescherming”.

<sup>6</sup> Hierna aangeduid als “Materialendecreet”.

<sup>7</sup> Hierna aangeduid als “VLAREMA”.

<sup>8</sup> Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (art. 2, 3°, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006).

ontwerp rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 6.1.5.7 en 6.1.5.8 van het VLAREMA. Die bepalingen dienen wel als rechtsgrond voor artikel 3, § 2, van het ontwerp.

Deze bepaling vindt geen rechtsgrond in artikel 9/1.1 van het VLAREMA dat bijgevolg uit de aanhef dient te worden weggelaten.

7. Artikel 9, § 9, dat de bewaartermijn van de persoonsgegevens voor OVAM vastlegt, vindt geen rechtsgrond in de machtigingen aan de minister.

Artikel 4/2, § 7, van het Materialendecreet machtigt de Vlaamse Regering tot het bepalen van de nadere regels over de verwerking van persoonsgegevens door OVAM. Daarnaast blijkt uit artikel 4/2, § 6, van het Materialendecreet dat het aan OVAM toekomt om deze bewaartermijn vast te leggen.

Deze paragraaf van het ontworpen artikel dient bijgevolg te worden weggelaten.

8. De bepalingen van het VLAREMA die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken, vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 6, § 2, van het Materialendecreet dat de Vlaamse Regering machtigt om te bepalen dat afvalstoffen bij hun vervoer vergezeld moeten gaan van een identificatieformulier, al dan niet in elektronische vorm (eerste lid). Zij kan ook nadere regels opleggen over de modaliteiten voor de opmaak van identificatieformulieren en voor de uitwisseling ervan met de OVAM en de toezichthouders (tweede lid).

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

9. De rubriek ‘Rechtsgrond’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt. Men schrappe bijgevolg de verwijzing naar:

- de Algemene verordening gegevensbescherming;<sup>9</sup>
- artikel 4/2 van het Materialendecreet;
- artikel 9/1.1 van het VLAREMA.

---

<sup>9</sup> Die verordening wordt terecht wel vermeld in de rubriek “Juridisch kader” van de aanhef.

### Artikelen 5 en 6

10.1. De in artikel 5, 1°, ontworpen voorwaarde om een gebruikersovereenkomst af te sluiten met een goedgekeurd systeem moet worden aanpast zodat duidelijk blijkt dat een gebruikersovereenkomst wordt gesloten met een beheerder van een goedgekeurd systeem.<sup>10</sup>

10.2. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 6, 1°.

### Artikel 12

11. De datum van inwerkingtreding is nog niet vastgesteld. De gemachtigde deelde hieromtrent het volgende mee:

“Het besluit zal in werking treden op een specifieke nader te bepalen datum. Deze zal in het definitieve ministeriële besluit worden opgenomen.

De datum is afhankelijk van wanneer het interoperabiliteitsplatform volledig operationeel zal zijn en in productie kan geplaatst worden.”

De stellers kennen nog niet de exacte datum waarop de ontworpen regeling in werking zal treden. Deze moet nog worden ingevuld met dien verstande dat de ontworpen regeling geen retroactieve uitwerking kan hebben.

### Bijlage 1 – hoofdstuk 2

12. De stellers van het ontwerp moeten waken over een consistent gebruik van de terminologie: Zo hanteert punt 2.1.1. nu eens de term ‘organisatie’ en dan weer de term ‘ondernemingen’. Een vergelijkbare opmerking geldt voor punt 2.2.1. voor de termen ‘organisatie’ en ‘bedrijven’.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

---

<sup>10</sup> Zie ook de definitie van “gebruiker” in artikel 2, 3°, van het ontwerp.