RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.297/1
van 26 mei 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, wat betreft de implementatie van diverse Europese verordeningen en richtlijnen en de versterking van het asbestafbouwbeleid’

‡LW-CGF[LDGAH-HJCJHMR‡

Op 28 april 2026 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 voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, wat betreft de implementatie van diverse Europese verordeningen en richtlijnen en de versterking van het asbestafbouwbeleid’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 mei 2026. 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 Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2026.

*

‡LW-CGF[LDGAH-HJCJHMR‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Behoudens in geval van wijziging van de juridische context, hetgeen hier niet het geval is, verleent de afdeling Wetgeving in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen.

Artikel 4, 1°, van het voorontwerp strekt tot de toevoeging van letters j) en k) aan artikel 3, § 1, eerste lid, 1°, van het Materialendecreet[2], dat de uitzonderingen op de definitie van het begrip 'afvalstof' bevat. Een quasi identieke bepaling[3] werd reeds opgenomen in het voorontwerp van decreet 'houdende diverse bepalingen inzake omgeving, leefmilieu en natuur, ruimtelijke ordening en landbouw', waarvoor de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 19 januari 2026 advies 78.596/1 heeft gegeven.[4]

De gemachtigde verklaarde daarover:

> "Deze wijziging van artikel 3, § 1, 1° was vrij dringend. Er werd daarom geopteerd om deze wijziging zowel in het "verzameldecreet" als in deze wijziging van het materialendecreet op te nemen. In het verzameldecreet werden ondertussen wel enkel kleine tekstcorrecties opgenomen (afvalwater ipv afwater en afvalstoffenverwerking ipv afvalstofverwerking). De tekst in het verzameldecreet is de meest correcte. En gezien dit traject ook sneller verloopt, mag deze wijziging in het materialendecreet worden geschrapt."

Met betrekking tot artikel 4, 1°, van het voorontwerp wordt verwezen naar dat advies.

De stellers van het voorontwerp dienen er over te waken dat zij de ontworpen punten j) en k) niet tweemaal aan artikel 3, § 1, eerste lid, 1°, van het Materialendecreet toevoegen,

---

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Decreet van 23 december 2011 'betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen'.

[3] De verschillen tussen beide versies zijn louter taalkundig. Zo wordt in het ontworpen punt j) "deze context" vervangen door "die context", wordt een komma ingevoegd voor de zinsnede "met inbegrip van de ontwatering van het ter plaatse geproduceerde slib", en wordt het woord "aanzien" vervangen door "beschouwd". In het ontworpen punt k) wordt "bemalingswater" vervangen door "het bemalingswater" en wordt "zoals gedefinieerd in het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne" vervangen door een concretere verwijzing naar artikel 1.1.2 van dat besluit.

[4] Zie artikel 95 van het voormelde voorontwerp (artikel 107 van de voorlopige versie van 27 maart 2026 van het ontwerp van decreet 'houdende diverse bepalingen inzake omgeving, leefmilieu en natuur, ruimtelijke ordening en landbouw', zie *Parl.St.* Vl.Parl. 2025-2026, nr. 780/1, 269).

‡LW-CGF[LDGAH-HJCJHMR‡

en dat deze bepaling desgevallend – zoals door de gemachtigde voorgesteld– uit het voorontwerp wordt geschrapt.

STREKKING

3. Het voorontwerp van decreet strekt ertoe om een aantal wijzigingen door te voeren aan het DABM[5] en het Materialendecreet, teneinde te voorzien in de omzetting en uitvoering van Europese richtlijnen en verordeningen.[6] Daarnaast wordt het Materialendecreet aangepast om een aantal aspecten van het asbestafbouwbeleid te versnellen en te wijzigen, en diverse vereenvoudigingen door te voeren aan het Materialendecreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4. In de inleidende zin dient “hetzelfde decreet” te worden vervangen door “het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen”.

5. In punt 4° dient het leestekengebruik ter aanduiding van het in te voegen punt 25°/3 (en niet: 25/3°) te worden gecorrigeerd.

Artikel 7

6. In punt 1° moet de zinsnede “wordt het woord ‘bouwen’ vervangen door het woord ‘gebouwen’ en wordt na het woord ‘gebouwen’ het woord ‘en’ ingevoegd;” worden vervangen door “worden de woorden ‘bouw- en infrastructuurwerken’ vervangen door de woorden ‘gebouwen en infrastructuurwerken’”.[7]

[5] Decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

[6] Meer bepaald wordt voorzien in de omzetting van richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 ‘betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu’ en van richtlijn (EU) 2025/1892 van het Europees Parlement en de Raad van 10 september 2025 ‘tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen’, en in de uitvoering van verordening (EU) nr. 2023/1542 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 ‘inzake batterijen en afgedankte batterijen, tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG en Verordening (EU) 2019/1020 en tot intrekking van Richtlijn 2006/66/EG’ en verordening (EU) 2024/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 ‘betreffende de overbrenging van afvalstoffen, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1257/2013 en (EU) 2020/1056 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1013/2006’.

[7] Zie het erratum bij het decreet van 28 februari 2014 ‘houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur’, dat op 11 april 2014 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

‡LW-CGFJLDGAH-HJCJHMR‡

Artikel 13

7. In de inleidende zin dient de vermelding van het eerste lid te worden geschrapt. Dit dient vervolgens te worden opgenomen in artikel 13, 1°, van het voorontwerp.

Artikel 15

8. Het ontworpen artikel 33/6/1, eerste lid, van het Materialendecreet, verplicht elke eigenaar van een constructie met risicobouwjaar ertoe zich tegen 1 januari 2034 van alle dak- en gevelbekleding, die zich aan de buitenzijde bevindt, bestaande uit asbestcement bij een dak- en geveloppervlakte gelijk aan of groter dan 500 vierkante meter te ontdoen.

In de memorie van toelichting wordt deze verplichting als volgt verduidelijkt:

> "Bij publieke constructies bestond al een algemene verwijderplicht voor asbestcementen dak- en gevelbekleding. Deze bepaling voert dit in bepaalde gevallen ook in voor niet-publieke, niet-residentiële constructies."

Die beoogde beperking tot niet-residentiële constructies blijkt evenwel niet uit de tekst van het ontworpen artikel 33/6/1, eerste lid, van het Materialendecreet. Daarover bevraagd, stelde de gemachtigde:

"Het bestaande artikel 33/5 legt eigenaars van een publieke constructie reeds de plicht op om asbestcementen dak- en gevelbekleding uiterlijk tegen 1 januari 2034 weg te nemen. Met de nieuwe bepaling is het de bedoeling om ook eigenaars van constructies die hierdoor niet gevat zijn te kunnen aanspreken in het geval hun constructie over grote oppervlaktes asbestcementen dak- of gevels beschikt. Dit beperkt zich echter niet tot niet-residentiële constructies. De tekst van het ontworpen artikel is correct. We zullen de memorie van toelichting corrigeren en in lijn brengen met het artikel."

De discrepantie tussen de tekst van het voorontwerp en de memorie van toelichting dient inderdaad te worden verholpen.

Artikel 18

9. In de inleidende zin van artikel 18, 1°, moet de zinsnede "worden een tweede en een derde lid toegevoegd" worden vervangen door "worden drie leden toegevoegd".

10. In punt 2°, a), dient de in te voegen zinsnede te worden nagekeken.[8]

[8] Het ontworpen artikel 33/10, § 2, 5°, luidt namelijk: "een advies over het veilig verwijderen en het veilig beheer van de asbesthoudende materialen, *met* in het bijzonder *over* de urgente maatregelen ter remediëring van de vastgestelde acute blootstellingsrisico's, als dat nodig is."

‡LW-CGF[LDGAH-HJCJHMR‡

Artikel 25

11. Onder punt 2° dient te worden verduidelijkt dat ook de woorden “certificatie-instellingen Asbest” telkens worden vervangen door de woorden “certificatie-instellingen asbest”.

Artikel 27

12.1. Artikel 27 van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 66, § 1, van het Materialendecreet. Daarbij wordt bepaald dat de financiering van de keuringsinstellingen[9] en het toezicht bij invoer, uitvoer of doorvoer van afvalstoffen[10] via retributies kan gebeuren.

12.2. Er wordt aan herinnerd dat opdat een heffing kan worden gekwalificeerd als een retributie vereist is dat het gaat om de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel, en dat zij een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.[11] Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

12.3.1. Gevraagd of in het licht daarvan kan worden aangegeven hoe de vermelde financieringen de tegenprestatie vormen voor een dienst aan de individuele inzamelaars, handelaars en makelaars van afvalstoffen, en bijgevolg als een retributie kunnen worden gekwalificeerd, stelde de gemachtigde:

> “Wat punt 4° betreft zijn de concrete administratieve kosten die aangerekend kunnen worden aan de individuele kennisgever (of opdrachtgever) letterlijk overgenomen uit artikel 30 van de EVOA-verordening (EU 2024/1157). De elementen toezichtsprocedures, analyses en inspecties zijn ook in de verordening vermeld. Het gaat niet om algemeen overheidstoezicht, maar wel om specifiek toezicht dat verband houdt met de verleende kennisgeving en waarbij onregelmatigheden direct aanleiding kunnen geven tot een intrekking van de toestemming van de kennisgeving (Artikel 9.7 in de Verordening). Het gaat dus om een integraal deel van de kennisgevingsprocedure en hangt in die zin nog steeds samen met de dienstverlening naar de individuele kennisgever (of zijn opdrachtgever).
>
> Wat punt 2° betreft gaat het ook uitsluitend om keuringsinstellingen die controles en keuringen uitvoeren in functie van kwaliteitsborgingsystemen die een verplichting zijn voor het behouden van de registratie als inzamelaar, handelaar of makelaar. Voor gevaarlijk afval bijvoorbeeld verplicht het VLAREMA vandaag al dat er een kwaliteitsborgingsysteem moet zijn (artikels 6.1.1.4, 6.1.1.5 en 6.1.16). Het niet beschikken over dergelijk kwaliteitsborgingsysteem of een negatieve keuring door een keuringsinstelling in functie van de kwaliteitsborging is een directe grond om een inzamelaar, handelaar of makelaar te schorsen uit het register (6.1.3.5). Er is dus een directe link tussen de kosten die de overheid heeft aan de opvolging van dergelijke keuringsinstellingen en de aan de inzamelaar, handelaar of makelaar verleende registratie.”

[9] Ontworpen artikel 66, § 1, tweede lid, 4°, van het Materialendecreet (artikel 27, 2°, van het voorontwerp).

[10] Ontworpen artikel 66, § 1, achtste lid, van het Materialendecreet (artikel 27, 4°, van het voorontwerp).

[11] GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019, B.13.3.

‡LW-CGF[LDGAH-HJCJHMR‡

12.3.2. Het antwoord van de gemachtigde kan niet overtuigen. Een heffing die niet de tegenprestatie vormt van een dienst waarvan de heffingsplichtige de begunstigde zou zijn, maar die een vorm van financiering uitmaakt van het algemeen overheidstoezicht als taak die wordt uitgeoefend ten voordele van de gemeenschap, is een belasting en geen retributie.[12] Het uitvoeren van een inspectie in het kader van het behandelen van een aanvraag tot registratie als inzamelaar, handelaar of makelaar van afvalstoffen, of een andere inspectie die op één of andere wijze op aanvraag van de heffingsplichtige wordt verricht, zijn diensten die de overheid presteert ten voordele van de aanvrager, zodat de bijdragen daarvoor kunnen worden beschouwd als retributies.[13] Dat impliceert evenwel nog niet dat ook de financiering van het algemeen overheidstoezicht op de naleving van de voorwaarden voor de blijvende opname in het register door de overheid middels retributies zonder meer kan worden afgewenteld op de geregistreerde inzamelaar, handelaar of makelaar van afvalstoffen.[14]

Het gegeven dat artikel 30 van verordening (EU) 2024/1157 bepaalt dat "[p]assende en evenredige administratieve kosten voor de uitvoering van de kennisgevings- en toezichtsprocedures en de normale kosten voor passende analyses en inspecties (…) aan de opdrachtgever voor de overbrenging in rekening [kunnen] worden gebracht", impliceert bovendien niet dat de daartoe strekkende regeling internrechtelijk automatisch het karakter van een retributie zou verkrijgen.

[12] Zie onder meer: GwH 21 december 1995, nr. 87/95, B.3.4; adv.RvS 25.487/8 van 4 maart 1997 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 maart 1998 'betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten' en tot de wet van 16 april 1998 'met betrekking tot de geschillen betreffende de betalingen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten'; adv.RvS 40.951/1/V van 23 augustus 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 maart 2007 'houdende het statuut van de reisbureaus'; adv.RvS 62.825/3 van 5 maart 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2018 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming'; adv.RvS 66.659/1/3 van 25 oktober 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap van 13 december 2019 'bij de aanpassing van de begroting 2019'; adv.RvS 73.652/3 van 19 juni 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2023 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 tot vaststelling van de tarieven van het loodsgeld, de loodsvergoedingen voor loodsverrichtingen in de loodsvaarwateren en andere kosten', opmerking 4.4; adv.RvS 73.759/3 van 4 juli 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 'tot wijziging van diverse besluiten over de rijopleiding en het rijexamen voor voertuigen van categorie B', opmerking 7.3 en adv.RvS 73.920/3 van 21 november 2023 over een voorstel van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 15 maart 2024 'over het professionele rijonderricht', opmerking 7.

[13] Adv.RvS 42.202/3 van 20 februari 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 27 april 2007 'tot bepaling van de bijdragen te betalen in het kader van artikel 30, § 6 van de wet van 7 mei 2004 inzake experimenten op de menselijke persoon', opmerking 4.2.

[14] Vgl. adv.RvS 68.243/1-2-3-4 van 10 november 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 20 december 2020, met betrekking tot het onderwerpen aan een retributie van de "herinspectie" na vaststelling van een inbreuk en het indienen van een preventief en correctief actieplan. Daarbij werd aangegeven dat "[i]n een dergelijke situatie, waarin de overheid zich niet beperkt tot het vaststellen van inbreuken en het vervolgens intrekken van de vergunning, maar in interactie met de vergunninghouder de conformiteit met de relevante regelgeving waarborgt, mag worden aangenomen dat daadwerkelijk een dienst wordt gepresteerd ten voordele van de vergunninghouder waarvoor een retributie kan worden gevorderd." Zie ook: adv.RvS 75.293/16 van 2 februari 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 april 2024 'betreffende de procedure tot instelling van mariene beschermde gebieden, tot Natura 2000-toelating en Natura 2000-goedkeuring en tot milieuvergunning in de Belgische zeegebieden', opm. 4.4.2.

‡LW-CGF[LDGAH-HJCJHMR‡

De ontworpen bepaling dient in het licht van voorgaande opmerking te worden heroverwogen.

Artikel 28

13. Overeenkomstig artikel 28 van het voorontwerp treden artikel 3, artikel 4, 4°, artikel 8, artikel 12 en artikel 27, 3°, in werking op 21 mei 2026, de datum waarop verordening (EU) 2024/1157 van toepassing wordt. Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, is die datum niet haalbaar en wordt aan deze bepaling retroactieve werking toegekend.

Daarover bevraagd, stelde de gemachtigde:

> "We zullen de inwerkingtredingsbepaling (Artikel 28) voor deze artikelen schrappen, zodat er geen terugwerkende kracht van toepassing zal zijn. Hierdoor treden de artikelen zoals gewoonlijk in werking 10 dagen na publicatie in het Belgisch staatsblad."

Daarmee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

‡LW-CGF[LDGAH-HJCJHMR‡