

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.121/VR/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 28 juli 2006 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 oktober 2006, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "inzake de certificering van koeltechnische bedrijven", heeft op 19 september (derde kamer) en 3 oktober 2006 (verenigde kamers) het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Zoals in het opschrift ervan wordt vermeld, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe in hoofdzaak een regeling uit te werken voor de certificering van koeltechnische bedrijven.

Alzo beoogt de Vlaamse Regering, in de eerste plaats tegemoet te komen aan de verplichtingen die worden opgelegd bij de artikelen 16, lid 5, en 17, lid 1, van verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen, die onder meer aan de lidstaten opdragen de minimumopleidingseisen vast te stellen waaraan koeltechnici moeten voldoen. Daarnaast wordt met het ontwerp beoogd uitvoering te geven aan artikel 9 van richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestaties van gebouwen, dat aan de lidstaten opdraagt de nodige maatregelen te nemen voor het instellen van een regelmatige keuring van airconditioningsystemen met een nominaal koelvermogen van meer dan 12 kW.

2.2. De inhoud van het ontwerp komt in grote lijnen neer op wat volgt.

.../...

In hoofdstuk I wordt het toepassingsgebied van het ontwerp bepaald en de worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt.

Hoofdstuk II heeft betrekking op de gecertificeerde koeltechnische bedrijven.

In afdeling 1 wordt de procedure van keuring van het koelinstallatiebeheersysteem geregeld. Een koelinstallatiebeheersysteem mag alleen worden gekeurd door een keuringinstelling. De koeltechnische bedrijven dienen daartoe een aanvraag in te dienen bij een keuringsinstelling. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de koelinstallatiebeheersystemen van het type I en van het type II. Een koelinstallatiebeheersysteem van het type I is "opgezet om werkzaamheden aan koelinstallaties uit te voeren". Een koelinstallatiebeheersysteem van het type II is "opgezet om uitsluitend werkzaamheden aan koelinstallaties uit te voeren die worden uitgebaat door het koeltechnisch bedrijf".

In afdeling 2 worden de verplichtingen van de koeltechnische bedrijven bepaald. Zo moeten onder meer de gecertificeerde koeltechnische bedrijven met een type I-koelinstallatiebeheersysteem minstens één personeelslid in dienst hebben dat beschikt over een geldig attest van bekwaamheid in de koeltechniek. Ook dienen die bedrijven van het type I erover te waken dat alle werkzaamheden aan koelinstallaties worden uitgevoerd door personen die over dergelijk attest beschikken.

Hoofdstuk III bevat bepalingen in verband met het attest van bekwaamheid in de koeltechniek. Elke koeltechnicus kan een attest van bekwaamheid in de koeltechniek behalen door te slagen voor het examen tot vaststelling van de bekwaamheid in de koeltechniek. Het examen tot vaststelling van de bekwaamheid in de koeltechniek bestaat uit drie onderdelen, namelijk een theoretische en een praktische proef, en een proef over de kennis van de Vlaamse regelgeving en de Nederlandstalige terminologie inzake koeltechniek. Een persoon die al een attest of diploma inzake koeltechniek bezit dat in een ander gewest of een andere EU-lidstaat is uitgereikt en die het attest van bekwaamheid wil behalen, moet enkel slagen voor het onderdeel over de kennis van de Vlaamse regelgeving en de Nederlandstalige terminologie inzake koeltechniek.

Hoofdstuk IV handelt over de gecertificeerde examencentra.

.../...

Afdeling 1 regelt de procedure voor de keuring van het examensysteem. Zo mag een examensysteem alleen worden gekeurd door een keuringsinstelling.

In afdeling 2 worden de taken en de verplichtingen van de gecertificeerde examencentra bepaald.

Hoofdstuk V heeft betrekking op de keuringsinstellingen. Een keuringsinstelling is een instelling die de koelinstallatiebeheersystemen of examensystemen keurt en hiervoor is geaccrediteerd door het Belgisch Accreditatiesysteem, overeenkomstig de wet van 20 juli 1990 betreffende de accreditatie van certificatie- en keuringsinstellingen alsmede van beproevingslaboratoria. Ook kunnen instellingen die de koelinstallatiebeheersystemen of examensystemen keuren, in beginsel voor een niet verlengbare termijn van een jaar door de afdeling Lucht, Hinder, Milieu & Gezondheid worden erkend, indien ze een aanvraag tot accreditatie hebben ingediend.

In hoofdstuk VI wordt het toezicht geregeld op de naleving van de bepalingen van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt.

Door hoofdstuk VII worden enkele bepalingen ingevoegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne. Zo worden in die bepalingen een aantal begrippen gedefinieerd, zoals onder meer het begrip "bevoegd koeltechnicus". Ook wordt door die bepalingen de verplichting opgelegd om de airconditioningsystemen met een nominaal koelvermogen van meer dan 12kW regelmatig te laten keuren door een bevoegde deskundige die hiervoor over de nodige kwalificaties dient te beschikken. Aan de minister bevoegd voor het leefmilieu wordt opgedragen om deze kwalificaties vast te stellen, alsmede om de wijze te bepalen hoe deze kwalificaties zullen kunnen worden aangetoond.

Ten slotte bevat hoofdstuk VIII overgangsbepalingen voor sommige koeltechnische bedrijven en voor de leden van de examenjury, alsmede een inwerkingtredings- en een uitvoeringsbepaling.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 1 en 4 van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging en door artikel 20, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4.1. Blijkens de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in de voornoemde wet van 28 december 1964 en in het voornoemd decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

Hieruit moet worden afgeleid dat de Vlaamse Regering van oordeel is dat de ontworpen regeling een aangelegenheid betreft die behoort tot het domein van de bescherming van het leefmilieu.

4.2. Op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd, respectievelijk inzake "de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de (...) lucht tegen verontreiniging en aantasting" en "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven".

De vraag rijst evenwel of met de bepalingen die ertoe strekken de voorwaarden te bepalen waaraan een persoon moet voldoen om werkzaamheden aan koelinstallaties uit te voeren, geen vestigingsvoorwaarden worden vastgesteld, waardoor een domein zou worden betreden dat bij artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid is voorbehouden.

Het is immers zo dat de technicus of het personeel van een koeltechnisch bedrijf dat niet over een attest van bekwaamheid beschikt, niet langer meer alle werkzaamheden van koeltechnicus kan uitoefenen.

4.3. Luidens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 omvat de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid om de vestigingsvoorwaarden te regelen, onder meer de bevoegdheid om regels vast te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen, om algemene regels of bekwaamheidseisen voor te schrijven in verband met de uitoefening van sommige beroepen, en om beroepstitels te beschermen ⁽¹⁾.

Zo ook wordt het afhankelijk stellen van het bezit van een "diploma" tot de toegang tot een beroep, geacht neer te komen op het instellen van een vestigingsvoorwaarde ⁽²⁾.

4.3.1. De bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden omvat evenwel niet de bevoegdheid om toelatingsvoorwaarden tot openbare ambten vast te stellen, die immers geen beroepen zijn in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de wet van 8 augustus 1980. Dit geldt niet alleen voor de personen die deel uitmaken van de openbare diensten in de organieke betekenis van de term, maar ook voor de personen die, ongeacht de aard van hun juridische relatie met de administratie, een taak van algemeen belang verrichten en die aldus een openbare dienst verlenen in de functionele betekenis van het woord ⁽³⁾.

In zoverre zou kunnen worden aangenomen dat de koeltechnicus moet worden geacht namens de overheid een taak van algemeen belang uit te oefenen, namelijk het uitoefenen van een taak die bijdraagt tot de bescherming van het leefmilieu, inzonderheid van de lucht tegen verontreiniging en aantasting, zou hij een openbare dienst in de functionele betekenis van het woord uitoefenen en gaat het Vlaamse Gewest met de ontworpen regeling zijn bevoegdheid niet te buiten.

4.3.2. Indien evenwel de taak die aan koeltechnici wordt opgedragen niet als een taak van openbaar belang zou kunnen worden beschouwd, lijken de bepalingen van het ontwerp die ertoe strekken de voorwaarden te bepalen waaraan een persoon moet voldoen om werkzaamheden aan koelinstallaties uit te voeren, als vestigingsvoorwaarden te moeten worden aangemerkt.

⁽¹⁾ Zie, o.m., Arbitragehof, nr. 120/98, 3 december 1998, B.1.3.

⁽²⁾ Arbitragehof, nr. 120/98, 3 december 1998, B.1.3.

⁽³⁾ Arbitragehof, nr. 67/99, 17 juni 1999, B.7.

Nochtans kan niet worden voorbijgegaan aan het gegeven dat er een nauwe band bestaat tussen de ontworpen regeling en de bescherming van het leefmilieu, inzonderheid de strijd tegen de vervuiling van de lucht en de aantasting ervan, zodat de vraag rijst of de gewesten toch niet specifieke aspecten, zoals het eisen van bepaalde bekwaamheidsvereisten die uitsluitend zijn ingegeven door milieuoverwegingen, kunnen regelen.

4.3.2.1. Hoewel de federale overheid bevoegd is voor het vaststellen van vestigingsvoorwaarden en de normen die zij op basis van die bevoegdheid uitvaardigt zelfs doorwerken in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren ⁽⁴⁾, en haar bevoegdheid niet is beperkt tot het vaststellen van vestigingsvoorwaarden in domeinen die tot de federale bevoegdheid behoren, kunnen de gewesten, voor zover is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegd worden geacht om ook op het domein van die aangelegenheid te treden.

4.3.2.2. Het ontworpen besluit beoogt "de preventie van milieuverontreiniging, zijnde de voorkoming en beheersing van uitstoot van voor de atmosfeer en het klimaat schadelijke gassen door bepaalde activiteiten en voor welbepaalde installaties, meer bepaald het vullen van koelinstallaties in industriële toepassingen en gebouwen, waarvoor bepaalde stoffen worden gebruikt met de daarin bepaalde hoeveelheden" en "een certificering van professionele activiteiten (kan) een instrument (zijn) om deze voor het leefmilieu risicovolle activiteiten effectief te kunnen controleren" ⁽⁵⁾.

Zoals de gemachtigde ook heeft opgemerkt worden er in het ontwerp "enkel eisen voorzien voor het uitvoeren van specifieke handelingen met koelmiddelen of werkzaamheden aan koelinstallaties die een risico inhouden op emissies van milieuschadelijke koelmiddelen", en worden "deze eisen [...] niet gesteld voor alle types van koelinstallaties maar enkel voor die installaties die ozonafbrekende stoffen en/of gefluoreerde broeikasgassen als koelmiddel bevatten".

⁽⁴⁾ Met uitzondering evenwel van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽⁵⁾ Nota van de gemachtigde van de Regering, punt 2.1.

De ontworpen regeling vertoont een nauwe band met de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu en betreft slechts specifieke aspecten van de vestigingsvoorwaarden.

Er kan dan ook worden aanvaard dat de Vlaamse Regering het noodzakelijk heeft kunnen achten om, naast de vestigingsvoorwaarden die reeds door de federale overheid worden opgelegd ⁽⁶⁾, bijkomende milieutechnische bekwaamheidseisen te stellen, aangezien die onmisbaar zijn voor een effectieve controle op bepaalde milieurisicovolle activiteiten ⁽⁷⁾.

Aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 lijkt derhalve te zijn voldaan, zodat de Vlaamse Regering bevoegd moet worden geacht om de ontworpen regeling uit te vaardigen.

⁽⁶⁾ Het beroep van installateur-frigorist, ook koeltechnicus-frigorist genoemd, is een door de federale overheid gereguleerd beroep. Het koninklijk besluit van 21 december 1974 bepaalt namelijk de eisen voor de uitoefening van de beroepswerkzaamheid van installateur-frigorist in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen (koninklijk besluit van 21 december 1974 tot bepaling van de eisen tot uitoefening van de beroepswerkzaamheid van installateur-frigorist in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen).

⁽⁷⁾ Dat omwille van de strijd tegen de vervuiling van de lucht en de aantasting ervan, dergelijke eisen moeten kunnen worden gesteld, is een uitgangspunt dat reeds in het verleden door de wetgever is ingenomen. Zo bepaalt artikel 4 van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, - wet die trouwens mede rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit -, dat de Koning (lees: de Vlaamse Regering), in afwijking van de wet van 24 december 1958 waarbij beroepsuitoefeningsvoorwaarden kunnen worden ingevoerd in de ambachts-, de kleine en middelgrote handels- en de kleine nijverheidsondernemingen, inzake beroepsopleiding en vestiging van vaklieden die toestellen of inrichtingen plaatsen welke op de luchtverontreiniging invloed kunnen hebben, bijzondere eisen kan stellen met het oog op de toepassing van deze wet en van de besluiten tot uitvoering ervan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond worden gepreciseerd door de te verwijzen naar de artikelen 1 en 4 van de aldaar genoemde wet.

6. Ook in het tweede lid van de aanhef kan de rechtsgrond worden gepreciseerd, door te verwijzen naar artikel 20 van het decreet van 28 juni 1985.

7. Het derde lid van de aanhef dient te worden weggelaten. De aldaar vermelde wet van 20 juli 1990 biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

8. Het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning biedt uiteraard geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. Nu de vermelding ervan ook niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan het vierde lid van de aanhef beter worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, voor het zesde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 31 januari 2006.

9. Aangezien het advies van de Raad van State gevraagd wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, herschrijve men het dertiende lid van de aanhef, als volgt:

"Gelet op advies 41.121/VR/3 van de Raad van State, gegeven op 3 oktober 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 4

10. In artikel 4, § 2, 11°, wordt een definitie gegeven van de begrippen een koelinstallatiebeheersysteem "van het type I" en van een koelinstallatiebeheersysteem "van het type II".

Het verdient aanbeveling die definities op te nemen in artikel 2 van het ontwerp.

Artikel 11

11. *In fine* van artikel 11, § 2, tweede zin, voege men het woord "aanwezig" toe.

Artikel 13

12. Het ontworpen artikel 13, tweede lid, is eerder een intentieverklaring te zijn en hoort daarom niet thuis in een normatieve tekst.

Artikel 21

13. Luidens het ontworpen artikel 5.16.3.3, § 3, 4°, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, dienen airconditioningsystemen met een nominaal koelvermogen van meer dan 12kW regelmatig te worden gekeurd door een bevoegde deskundige die hiervoor over de nodige kwalificaties dient te beschikken.

Aan de minister bevoegd voor het leefmilieu wordt opgedragen om deze kwalificaties vast te stellen, alsmede om de wijze te bepalen hoe deze kwalificaties door de bevoegde deskundige zullen kunnen worden aangetoond (ontworpen artikel 5.16.3.3, § 3, 4°, tweede lid, derde zin).

Het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, zou meer in overeenstemming zijn met de beginselen die de verhouding tussen de gemeenschaps- en gewestregeringen en hun leden regelen, indien die delegatie slechts aangelegenheden van bijkomstige aard of van beperkt belang zou betreffen.

In het licht van die beginselen is de machtiging vervat in het ontworpen artikel 5.16.3.3, § 3, 4°, tweede lid, derde zin, te ruim. De in dat artikel verleende delegaties kunnen immers niet geacht worden betrekking te hebben op bijkomstige aangelegenheden. Zij betreffen, integendeel, essentiële aspecten van de ontworpen regeling ⁽⁸⁾.

De betrokken delegaties aan de minister kunnen dan ook slechts worden behouden indien telkens nader wordt aangegeven op grond van welke criteria de minister de hem toegekende bevoegdheden kan uitoefenen. Indien zulks niet mogelijk zou zijn, worden de ontworpen delegaties van bevoegdheid beter weggelaten.

⁽⁸⁾ Het bijkomstig karakter kan daarentegen wel worden aanvaard wat het bepalen uit welke elementen de keuring bestaat en met welke frequentie de keuring ten minste moet worden uitgevoerd betreft (ontworpen artikel 5.16.3.3, § 3, 4°, tweede lid, eerste zin).

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN, M. VAN DAMME, P. LIÉNARDY, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN, H. COUSY J. VELAERS, J.-C. SCHOLSEM, H. BOSLY,	eerste voorzitter van de Raad van State, kamervoorzitter, staatsraden, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, G. VERBERCKMOES,	griffier.

auditeurs. De verslagen werden uitgebracht door Mevrouwen K. BAMS en A. VAGMAN,

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

R. ANDERSEN

De derde kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT