

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.122/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 "betreffende het onderhoud en het nazicht van stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater", 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 een regeling uit te werken betreffende het onderhoud en het nazicht van stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater.

Alzo wordt met het ontwerp mede de omzetting beoogd in het interne recht van het Vlaamse Gewest van artikel 8 van richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen.

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 6 januari 1978 tot voorkoming van luchtverontreiniging bij het verwarmen van gebouwen met vaste of vloeibare brandstof, dat wordt opgeheven.

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, worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt en wordt de minister bevoegd voor het leefmilieu gemachtigd om de bepalingen opgenomen in het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, te wijzigen.

Hoofdstuk II bevat voorschriften in verband met de goede en de veilige staat van werking van een centraal stooktoestel.

In hoofdstuk III worden verplichtingen opgelegd aan de gebruiker en de eigenaar van een centraal stooktoestel. Zo dient onder meer een centraal stooktoestel gevoed met vloeibare of gasvormige brandstof, voor de eerste ingebruikname te worden gekeurd door een centraal orgaan of door respectievelijk een erkende technicus vloeibare brandstof en een erkende technicus gasvormige brandstof. Ook het onderhoud van een centraal stooktoestel gevoed met vloeibare of gasvormige brandstof dient door respectievelijk een erkende technicus vloeibare brandstof en een erkende technicus gasvormige brandstof te gebeuren. Daarnaast wordt aan de eigenaar van een centraal stooktoestel met een bepaald vermogen de verplichting opgelegd om een eenmalige verwarmingsaudit te laten uitvoeren door een erkende technicus vloeibare brandstof of een erkende technicus gasvormige brandstof, naargelang de voeding van het toestel.

In hoofdstuk IV worden verplichtingen opgelegd aan de personen die belast zijn met de keuring voor de eerste ingebruikname, met de onderhoudsbeurt of met de verwarmingsaudit van een centraal stooktoestel. Zo wordt in dit hoofdstuk ook de wijze bepaald waarop een eerste keuring, een onderhoudsbeurt en een verwarmingsaudit dienen te gebeuren.

Hoofdstuk V bevat bepalingen in verband met de erkenning van een technicus vloeibare brandstof, van een technicus gasvormige brandstof en van een technicus verwarmingsaudit. Om als technicus vloeibare brandstof, technicus gasvormige brandstof en technicus verwarmingsaudit te kunnen worden erkend dient men onder meer in het bezit te zijn van een geldig certificaat van bekwaamheid respectievelijk inzake vloeibare brandstof, inzake gasvormige brandstof of inzake de verwarmingsaudit. De erkenning wordt verleend voor de duur van vijf jaar en kan worden verlengd op voorwaarde dat de betrokkene een bijscholing heeft gevolgd.

Hoofdstuk VI stelt de voorwaarden en de procedure vast voor de erkenning van de opleidingscentra vloeibare brandstof, van de opleidingscentra gasvormige brandstof en van de opleidingscentra verwarmingsaudit. Verder wordt in dit hoofdstuk bepaald dat het certificaat respectievelijk inzake vloeibare brandstof, inzake gasvormige brandstof en inzake de verwarmingsaudit enkel kan worden uitgereikt door een erkend centrum. Daarnaast regelt dit hoofdstuk o.m. de opleiding als technicus, de proeven die moeten worden opgelegd en de bijscholing.

Hoofdstuk VII bevat overgangs- en slotbepalingen.

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, artikel 20 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en artikel 25, §§ 3 tot 5, van het decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004.

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.

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 uit te voeren aan centrale stooktoestellen die in hoofdzaak worden gebruikt voor het verwarmen van gebouwen of voor het aanmaken van warm verbruikswater, 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 die niet over een geldig certificaat van bekwaamheid respectievelijk inzake vloeibare brandstof, inzake gasvormige brandstof of inzake de verwarmingsaudit beschikt, niet langer meer alle werkzaamheden als technicus 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 erkende technicus 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,

⁽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.

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 erkende technici 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 centrale stooktoestellen uit te voeren, als vestigingsvoorwaarden te moeten worden aangemerkt.

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. Met het ontworpen besluit wordt, luidens de nota aan de Vlaamse Regering, o.m. het terugdringen van de emissie van het broeikasgas CO₂ en niet-broeikasgassen NO_x en SO₂ beoogd. Te dien einde worden in het ontwerp eisen gesteld wat betreft de keuring van een nieuw centraal stooktoestel, het opleggen van een onderhoudsplicht en van een verwarmingsaudit. Het beroep van installateur in centrale verwarming wordt als dusdanig niet gereglementeerd.

⁽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.

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 ⁽⁵⁾, bijkomende milieutechnische bekwaamheidseisen te stellen, aangezien die onmisbaar zijn voor een effectieve controle op bepaalde milieurisicovolle activiteiten ⁽⁶⁾.

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.

ALGEMENE OPMERKING

5. In sommige bepalingen van het ontwerp wordt vereist dat de redenen van een beslissing moeten zijn gemotiveerd (artikelen 16, § 3, 17, 26), of dat een beslissing met redenen moet zijn omkleed (artikel 29), of dat een beslissing moet zijn gemotiveerd (artikel 39, § 2, tweede lid).

⁽⁵⁾ Het beroep van installateur in centrale verwarming is een door de federale overheid gereguleerd beroep. Het koninklijk besluit van 22 februari 1961 bepaalt namelijk de eisen voor de uitoefening van de beroepswerkzaamheid van installateur in centrale verwarming in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen (koninklijk besluit 22 februari 1961 tot bepaling van de voorwaarden tot uitoefening van de beroepswerkzaamheid van installateur in centrale verwarming in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen).

⁽⁶⁾ 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.

Het voorschrift dat de redenen van een beslissing gemotiveerd moeten zijn, of dat een beslissing met redenen omkleed moet zijn, of dat een beslissing moet gemotiveerd zijn, komt neer op een herhaling van wat reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Het voorschrift is bijgevolg overbodig, en tevens misleidend omdat erdoor ten onrechte de indruk zou kunnen ontstaan dat andere in het ontwerp geregelde administratieve beslissingen niet formeel gemotiveerd hoeven te zijn.

De genoemde bepalingen dienen dan ook op dit punt te worden herwerkt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond is opgemerkt, dient in het eerste lid van de aanhef de rechtsgrond te worden gepreciseerd door te verwijzen naar de artikelen 1 en 4 van de aldaar voornoemde wet.

Bovendien dienen, rekening houdend met opmerking 3, vóór het tweede lid van de aanhef twee nieuwe leden te worden ingevoegd, namelijk een nieuw tweede lid waarin wordt verwezen naar artikel 20 van het voornoemde decreet van 28 juni 1985 en een nieuw derde lid, waarin wordt verwezen naar artikel 25, §§ 3 tot 5, van het voornoemde decreet van 19 december 2003.

7. 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 negende lid van de aanhef, dat bovendien het elfde lid zal worden, als volgt:

"Gelet op advies 41.122/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 7

8. Artikel 7, § 2, eerste zin, bepaalt dat de keuring van een nieuw centraal stooktoestel voor de ingebruikname door de gebruiker wordt uitgevoerd door een "daarvoor erkend orgaan".

Luidens artikel 2, 26°, van het ontwerp moet worden verstaan onder een "erkend orgaan", "een controleorgaan erkend voor het keuren van stooktoestellen als bedoeld in dit besluit".

Ondanks die definitie blijft het onduidelijk wat precies wordt bedoeld met het begrip "erkend orgaan". Het ontwerp moet op dit punt worden gepreciseerd.

Artikel 16

9. Er is een gebrek aan overeenstemming tussen § 1 en § 3 van dit artikel.

Luidens artikel 16, § 1, wordt de erkenning verleend door de minister bevoegd voor het leefmilieu. Artikel 16, § 3, daarentegen bepaalt dat het de afdeling is die de beslissing tot erkenning neemt.

Dit gebrek aan overeenstemming dient te worden weggewerkt.

Artikel 38

10. In artikel 38 worden onder meer de ambtenaren aangewezen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de bepalingen van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt (§ 1) en wordt de bevoegde minister gemachtigd om andere ambtenaren aan te wijzen (§ 2).

Artikel 6 van de voornoemde wet van 28 december 1964 luidt:

"In het Vlaamse Gewest houden de ambtenaren, aangewezen overeenkomstig artikel 29, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, toezicht op de toepassing van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten. Het toezicht wordt uitgeoefend overeenkomstig de bepalingen inzake toezicht en dwangmaatregelen in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en haar uitvoeringsbesluiten en wordt uitgeoefend zowel op de overeenkomstig dat decreet ingedeelde inrichtingen als op de inrichtingen die overeenkomstig dat decreet niet zijn ingedeeld".

Het hiervoor geciteerde artikel 6 bevat geen machtiging aan de Vlaamse Regering om andere ambtenaren aan te wijzen. De paragrafen 1 en 2 van artikel 38 dienen dan ook in hun huidige vorm uit het ontwerp te worden weggelaten ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Wel kan worden herinnerd aan artikel 25, § 5, van het voornoemde decreet van 19 december 2003, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aanwijst die belast zijn met de controle op de naleving van de verplichting inzake het dossierrecht en de nadere regels bepaalt met betrekking tot hun bevoegdheid.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN, M. VAN DAMME,	eerste voorzitter van de Raad van State, kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY J. VELAERS, J.-C. SCHOLSEM, H. BOSLY,	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