KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.443/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 maart 2007 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "inzake de certificering van technici voor brandbeveiligingssystemen die ozonafbrekende stoffen of gefluoreerde broeikasgassen bevatten", heeft op 27 maart 2007 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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe een regeling uit te werken voor de certificering van technici voor brandbeveiligingssystemen die ozonafbrekende stoffen of gefluoreerde broeikasgassen bevatten.

Aldus beoogt de Vlaamse Regering 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 de Europese Unie van 29 juni 2000 betreffende de ozonafbrekende stoffen, die onder meer aan de lidstaten opdragen de minimumopleidingseisen vast te stellen waaraan het personeel werkzaam aan systemen voor brandbeveiliging en brandblusapparaten met gereguleerde stoffen moet voldoen.

Daarnaast wordt met het ontwerp beoogd uitvoering te geven aan de artikelen 3, lid 2, 4, lid 1, en 5, lid 1, van verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen. Krachtens die laatste bepalingen moet in opleidings- en certificeringsprogramma's worden voorzien voor personeel betrokken bij de controle op lekkage van brandbeveiligingssystemen en bij de terugwinning van gefluoreerde broeikasgassen uit deze installaties voor recycling, regeneratie of vernietiging.

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

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

Hoofdstuk II heeft betrekking op de gecertificeerde technici voor brandbeveiligingssystemen. In afdeling I ervan wordt de procedure voor het uitreiken van een certificaat van bekwaamheid geregeld. In afdeling II ervan worden de verplichtingen voor een gecertificeerde technicus voor brandbeveiligingssystemen bepaald. In afdeling III ervan worden de controles en de intrekking van het certificaat van bekwaamheid geregeld.

Hoofdstuk III bevat bepalingen betreffende de erkende examencentra. Afdeling I ervan bevat de erkenningsvoorwaarden en regelt de erkenningsprocedures. Afdeling II ervan regelt de organisatie van het examen. Afdeling III ervan bevat de verplichtingen van een erkend examencentrum.

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

Hoofdstuk V ten slotte bevat een wijzigingsbepaling en slotbepalingen.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit is te vinden in de artikelen 1 en 4 van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging en in artikel 14, § 2, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (wat artikel 13 van het ontworpen besluit betreft).

3.2. Een voorbehoud dient evenwel te worden gemaakt wat betreft artikel 12, eerste lid, van het ontworpen besluit. Luidens deze bepaling worden de ambtenaren van de afdeling "bevoegd voor erkenningen" (zie hieromtrent opmerking 9) aangewezen om toezicht uit te oefenen op de naleving van de bepalingen van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt. De aangelegenheid van het toezicht op de uitvoeringsbesluiten van de wet van 28 december 1964 wordt evenwel reeds geregeld bij artikel 6 van die wet, dat terzake geen delegatie aan de Vlaamse Regering bevat. Behoudens wanneer een andere rechtsgrond voor artikel 12, eerste lid, van het ontwerp zou kunnen worden aangewezen, dient deze bepaling te worden weggelaten.

.../...

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4.1. Zoals opgemerkt sub 3.1, wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in de wet van 28 december 1964 en in het decreet van 2 juli 1981.

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 brandbeveiligingssystemen en handelingen met blusmiddel uit te voeren, geen vestigingsvoorwaarden worden vastgesteld, waardoor een domein zou worden betreden dat bij artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid is voorbehouden.

Het is immers zo dat de technicus die niet (of niet langer) over een certificaat van bekwaamheid of een daarmee gelijkgesteld diploma of attest beschikt, geen werkzaamheden aan brandbeveiligingssystemen en handelingen met blusmiddel (meer) kan uitvoeren.

4.3.1 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

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

de toegang tot een beroep, geacht neer te komen op het instellen van een vestigingsvoorwaarde [2].

4.3.2. Behoudens wanneer de taken die de in het ontwerp bedoelde technici vervullen, als taken van openbaar belang zouden kunnen worden beschouwd [3], wat de Raad van State evenwel niet ziet, lijken de bepalingen van het ontwerp, met name betreffende de certificeringsplicht, die ertoe strekken de voorwaarden te bepalen waaraan die technici moeten voldoen om de erin bedoelde werkzaamheden 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 verontreiniging van de lucht en de aantasting ervan, zodat de vraag rijst of de gewesten toch niet specifieke aspecten, zoals bekwaamheidseisen 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

---

[2]Zelfde arrest, B.1.3.

[3]De bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden omvat 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 bijzondere 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 (Arbitragehof, nr. 67/99, 17 juni 1999, B.7).

[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).

.../...

8 augustus 1980, bevoegd worden geacht om ook op het domein van die aangelegenheid te treden [5].

4.3.2.2. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat door het invoeren van een certificering voor het personeel dat, in de zin van het ontworpen besluit, werkzaamheden verricht aan brandbeveiligingssystemen en handelingen met blusmiddel uitvoert, beoogd wordt om emissies van ozonafbrekende stoffen en gefluoreerde broeikasgassen uit brandbeveiligingssystemen terug te dringen, met inachtneming van Europese leefmilieunormen.

Daarnaast verklaarde de gemachtigde dat tal van brandbeveiligingssystemen bestaan die geen gebruik maken van ozonafbrekende stoffen of van gefluoreerde broeikasgassen, waarop de ontworpen regeling geen betrekking heeft.

De ontworpen regeling vertoont derhalve 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 milieutechnische bekwaamheidseisen te stellen, aangezien die onmisbaar zijn voor een effectieve controle op bepaalde milieurisicovolle activiteiten [6].

---

[5] Adviezen 41.121/VR/3 en 41.122/VR/3 van 19 september en 3 oktober 2006 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering inzake de certificering van koeltechnische bedrijven en 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.

[6] Dat omwille van de strijd tegen de verontreiniging 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 - 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 de

.../...

Daarnaast is de aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden uit zijn aard zelf voor een gedifferentieerde regeling vatbaar en is de weerslag op de federale bevoegdheid slechts marginaal.

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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef kan de rechtsgrond nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 14, § 2, van het erin vermelde decreet van 2 juli 1981.

6. Het in het derde lid van de aanhef vermelde decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Dat lid kan derhalve uit de aanhef worden weggelaten.

7. Ook het vierde lid van de aanhef kan worden weggelaten nu het erin vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne niet wordt gewijzigd of opgeheven bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt.

8. Aangezien om advies is gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, redigere men het huidige tiende lid van de aanhef (dat het achtste lid wordt) als volgt:

---

eerstgenoemde wet en van de besluiten tot uitvoering ervan.

"Gelet op advies 42.443/3 van de Raad van State, gegeven op 27 maart 2007, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel2

9. In artikel 2, 2/, wordt het begrip "afdeling" omschreven als "de afdeling bevoegd voor erkenningen". Daarmee is het evenwel nog niet duidelijk om welke afdeling het gaat. Artikel 2, 2/, dient derhalve te worden aangevuld.

Artikel 8

10. In artikel 8, §§ 4 en 5, wordt door het gebruik van de woorden "gemotiveerde" en "Om gemotiveerde reden" blijkbaar gedoeld op de formele motiveringsverplichting. Zulks is tegelijk overbodig en misleidend. Overbodig nu de formele motiveringsplicht van bestuurshandelingen reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Misleidend omdat daardoor ten onrechte de indruk wordt gewekt dat andere individuele beslissingen waarvan in het ontwerp gewag wordt gemaakt, niet zouden zijn onderworpen aan de formele motiveringsplicht.

11. In artikel 8, § 5, zou moeten worden verduidelijkt in welke gevallen de erkenning slechts voor een kortere termijn dan voor de normale termijn van vijf jaar geldt.

Artikel 10

12. Krachtens artikel 10, § 2, bepaalt het erkende examencentrum de voorwaarden van de inschrijving voor en de organisatie van het examen tot vaststelling van de bekwaamheid.

Voor zover hier aan het examencentrum een eigenlijke delegatie van reglementaire bevoegdheid zou worden verleend, is die bepaling ontoelaatbaar. Indien ze daarentegen slechts de praktische organisatie van het examen zou betreffen, rijst er geen probleem.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT