KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.564/3
VAN 10 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 21 april 2011 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van bijlage I van het ministerieel besluit van 19 maart 2004 houdende vaststelling van de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen in uitvoering van artikel 1.1.2 en artikel 5.9.2.1*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne", heeft het volgende advies gegeven:

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe een nieuwe lijst van ammoniakemissiearme stallen vast te stellen. Hiertoe wordt bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 houdende vaststelling van de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen in uitvoering van artikel 1.1.2 en artikel 5.9.2.1*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne vervangen.

3.1. Blijkens het opschrift en de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond ervoor gezocht in de artikelen 1.1.2 en 5.9.2.1*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II). Naar luid van artikel 1.1.2 wordt een stal als ammoniakemissiearm beschouwd indien hij is gebouwd volgens één van de technieken zoals beschreven in een door de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu vast te stellen lijst. In artikel 5.9.2.1*bis*, §§ 1, 2 en 3, wordt telkens gerefereerd aan dezelfde door de betrokken minister vast te stellen lijst van technieken voor de bouw van ammoniakemissiearme stallen.

De aangehaalde bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 20, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om algemene of per categorie van inrichting geldende milieuvoorwaarden uit te vaardigen.

3.2. Uit de bewoordingen van de aangehaalde bepalingen van Vlarem II kan worden opgemaakt dat de betrokken minister wordt gemachtigd tot het vaststellen van voorschriften voor het bouwen of het verbouwen van stallen, zodat die stallen als ammoniakemissiearm beschouwd kunnen worden. Het ontwerp bevat evenwel ook bepalingen die geen betrekking hebben op het

bouwen of het verbouwen van stallen, maar op het gebruik van (installaties in) de stal [1]. Ook al kan worden aangenomen dat die gebruiksvoorschriften net als de bouwvoorschriften ertoe strekken de emissie van ammoniak te beperken, dient toch te worden vastgesteld dat dergelijke gebruiksvoorschriften de machtiging te buiten gaan die bij de aangehaalde bepalingen aan de betrokken minister wordt verleend.

De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

> "Artikel 5.9.2.1*bis* van de Vlarem bepaalt dat een nieuw te bouwen stal ammoniakemissiearm gebouwd moet worden indien er voor de betreffende diercategorie een techniek opgenomen is in de lijst van ammoniakemissiearme stallen vastgesteld door de Vlaamse [Regering]. Een staltechniek houdt meer in dan louter constructievoorwaarden voor het uitvoeren van bepaalde onderdelen van een stal. Om effectief te kunnen spreken van een ammoniakemissiearm stalsysteem zijn daarom niet alleen eisen aan de uitvoering van het systeem (dewelke louter constructie-eisen kunnen zijn of eisen aan de technische prestaties van installaties voor bijvoorbeeld het verwarmen van stallucht of het verwijderen van mest) maar evenzeer eisen aan het correct gebruik van het systeem essentieel om de vooropgestelde ammoniakemissiereductie te realiseren.
>
> Het feit dat in de titel van het betreffende Vlarem-artikel enkel sprake is van 'constructievoorwaarden', kan in dat opzicht inderdaad tot verwarring leiden. Voor alle ammoniakemissiearme stalsystemen zouden enkel constructievoorwaarden onvoldoende zijn om de vooropgestelde ammoniakemissiereductie te realiseren. De ammoniakemissiereductie van het stalsysteem wordt gerealiseerd door een combinatie van constructie en gebruik en, in bepaalde gevallen, ook onderhoud. Een dergelijke combinatie valt volledig onder het begrip 'technieken'. Wat dit betreft kan ook verwezen worden naar het concept BBT ('Best Beschikbare Technieken'), waarbij het in vele gevallen ook gaat over combinaties van constructie, gebruik en onderhoud, soms nog aangevuld door andere aspecten. [...]"

Het gegeven dat de best beschikbare technieken met betrekking tot ammoniakemissiearme stallen niet alleen betrekking hebben op de constructie, maar ook op het gebruik en het onderhoud van deze stallen, neemt niet weg dat de zo-even aangehaalde machtiging aan de betrokken minister de laatstgenoemde aspecten niet omvat en dat het ontworpen besluit enkel kan worden ingepast in de aangehaalde rechtsgrond biedende bepalingen indien de voorschriften met betrekking tot het gebruik van (installaties in) de stal worden weggelaten.

[1] Dit is het geval voor de bepalingen in de ontworpen bijlage die worden voorafgegaan door de inleidende zin: "Voor het gebruik van dit systeem gelden de volgende eisen: [...]", zoals bijvoorbeeld de punten 3.1.1.3, 3.1.2.3, 3.1.3.3, enz.

3.3. De stellers van het ontwerp zouden het zo-even geschetste rechtsgrondprobleem kunnen verhelpen door de machtiging aan de betrokken minister in de artikelen 1.1.2 en 5.9.2.1*bis* van Vlarem II uit te breiden tot het vaststellen van voorschriften met betrekking tot het gebruik van ammoniakemissiearme stallen.

Een andere oplossing zou erin bestaan om de ontworpen regeling te integreren in Vlarem II.

Bij de twee zo-even geformuleerde suggesties moet evenwel ook rekening worden gehouden met de andere bepalingen van het ministerieel besluit van 19 maart 2004, die bij het thans voor advies voorgelegde ontworpen besluit niet worden gewijzigd. Nu er op het eerste gezicht ook twijfels bestaan omtrent de rechtsgrond voor die bepalingen [2], dienen de stellers van het ontwerp na te gaan of een integratie van het hele besluit in Vlarem II niet de meest aangewezen werkwijze is.

VORMVEREISTEN

4. De onderdelen 5.1.3, 5.2.3 en 5.3.3 van de ontworpen bijlage bevatten voorschriften met betrekking tot de technische documentatie van bepaalde luchtwassystemen en luchtbehandelingssystemen. De vraag rijst of de ontworpen bepalingen moeten worden beschouwd als een “technische specificatie” in de zin van artikel 1, eerste alinea, 3, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en van regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

De gemachtigde stelde hierover het volgende:

> “Met betrekking tot het voorliggend ministerieel besluit is geen mededeling geweest aan de Commissie van de Europese Unie, overeenkomstig richtlijn 98/34/EG. De richtlijn 98/34/EG heeft betrekking op producten die industrieel worden vervaardigd, en op landbouwproducten. De technische fiches waarnaar u verwijst hebben alleen betrekking op luchtwassystemen. Dergelijke luchtwassystemen zijn geen industrieel vervaardigd product of landbouwproduct, en vallen bijgevolg niet onder richtlijn 98/34/EG. In de tekst gaat het om de kenmerken van het volledige luchtwassysteem en de wijze waarop deze moet geconstrueerd worden. Van een aantal elementen van dit luchtwassysteem dienen vervolgens op de technische fiche, enkele

[2] Voor de procedureregels in bijlage II bij dat besluit lijkt er immers geen rechtsgrond voorhanden te zijn in Vlarem II. Daar komt nog bij dat er wordt voorzien in een retributie, waarvoor op het eerste gezicht zelfs geen decretale grondslag bestaat.

gegevens worden meegegeven. De term technische fiche is in dat opzicht ook enigszins misleidend. Het gaat louter om het meegeven van enkele kenmerken van het systeem, die niet gebaseerd moeten zijn op enige certificering of testresultaat maar enkel tot doel hebben de correcte instellingen voor de parameters cruciaal voor de goede werking van die specifieke wasser te kunnen opvolgen. In dat opzicht valt [onzes] inziens deze zogenaamde technische fiche dan ook niet onder een 'technisch voorschrift' als vermeld in richtlijn 98/34/EG.

Het is [onzes] inziens dan ook niet vereist om dit voorstel van ministerieel besluit mee te delen aan de Commissie van de Europese Unie, overeenkomstig richtlijn 98/34/EG."

De Raad van State ziet geen reden waarom de betrokken luchtwassystemen en luchtbehandelingssystemen niet als industrieel vervaardigde producten zouden moeten worden beschouwd. De verplichting om in een samen met het product te bezorgen technische fiche bepaalde specificaties te vermelden, kan bovendien worden beschouwd als voor het product geldend voorschrift inzake verpakking, merken of etiketteren, bedoeld in artikel 1, eerste alinea, 3, van richtlijn 98/34/EG [3]. Zelfs indien, zoals hier het geval is, enige twijfel kan bestaan omtrent de vraag of de betrokken voorschriften daadwerkelijk als een technische specificatie moeten worden beschouwd, is het raadzaam de ontworpen regeling aan te melden bij de Europese Commissie.

5. Aangezien het ontworpen besluit een weerslag heeft op het federale landbouwbeleid, dient er overeenkomstig artikel 6, § 3*bis*, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tussen de Vlaamse Regering en de betrokken federale overheid overleg over te worden gepleegd.

De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

"Met betrekking tot het voorliggend ministerieel besluit is geen overleg geweest in het kader van artikel 6, § 3*bis*, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Voormelde bepaling bevat de verplichting om overleg te plegen over de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid. Voorliggend ministerieel besluit heeft geen dergelijke weerslag. Het betreft louter een opsomming van de verschillende systemen van emissiearme stallen die momenteel beschikbaar zijn. In een aantal systemen wordt wel verwezen naar federale wetgeving. Dit heeft echter louter tot doel te verduidelijken wat de *ratio legis* is van de betreffende omschrijving. Hoewel het hier de bedoeling is om stalsystemen te vermelden die de emissies van de dieren zo veel mogelijk beperken, is er ook rekening mee gehouden dat de ontworpen systemen in overeenstemming dienen te zijn met de geldende bepalingen rond bijvoorbeeld hokgrootte, als vermeld in de federale wetgeving rond dierenwelzijn. Er is dan ook steeds [voor] gezorgd dat deze niet strijdig zijn met de federale bepalingen. Voor de

[3] Vgl. H.v.J., C-13/96, 20 maart 1997, *Bic Benelux*, *Jur.* 1997, I-1753, §§ 19-26.

duidelijkheid is in de tekst in dergelijke gevallen verwezen naar de betreffende federale regelgeving. Dit betekent echter geenszins dat het voorliggend ministerieel besluit enige impact zou hebben op het landbouwbeleid. Aangezien voorliggend besluit geen impact heeft op het landbouwbeleid, dient er bijgevolg geen overleg te zijn in het kader van artikel 6, § 3*bis*, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen."

Het gegeven dat de federale regeling inzake dierenwelzijn in acht is genomen bij de uitwerking van het ontworpen besluit, neemt nog niet weg dat de ontworpen regeling een invloed kan hebben op het dierenwelzijn en met name op het beleid van de federale overheid ter zake. Het overleg dient bijgevolg nog plaats te vinden.

6. Indien het ontworpen besluit ten gevolge van de zo-even vermelde vormvereisten wijzigingen ondergaat, dienen die wijzigingen nog te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Het eerste en het tweede lid van de aanhef dienen te worden aangepast, gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit en rekening houdend met de suggesties in opmerking 3.3. In elk geval moet in het eerste lid worden verwezen naar artikel 20, eerste lid, en niet naar artikel 14, § 1, van het decreet van 28 juni 1985.

Bijlage

8. In onderdeel 6.3 van de ontworpen bijlage wordt verwezen naar het ministerieel besluit van 30 oktober 1998 tot vaststelling van de voorschriften betreffende de biologische productie in de dierlijke sector. Dit (federale) besluit werd evenwel voor wat betreft het Vlaamse Gewest opgeheven bij artikel 51, eerste lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan naar welke bepalingen van het laatstgenoemde besluit moet worden verwezen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, J. VAN NIEUWENHOVE,	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 P. LEMMENS