



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.133/1
van 5 november 2020

over

een ontwerp van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme ‘tot wijziging van bijlage I en bijlage II 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, wat betreft de melding van de ingebruikname van een stalsysteem, de voorwaarden voor luchtzuiveringssystemen en de aanvraagprocedure voor opname in de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen’

Op 7 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van bijlage I en bijlage II 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 5.9.2.1bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft de melding van de ingebruikname van een stalsysteem, de voorwaarden voor luchtzuiveringssystemen en de aanvraagprocedure voor opname in de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 november 2020.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe om de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen aan te passen. Daartoe worden de bijlagen I en II 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 5.9.2.1bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ gewijzigd.

De ontworpen wijzigingen komen erop neer dat de algemene bepalingen die gelden voor de ammoniakemissiearme stalsystemen worden aangevuld (artikel 1 van het ontwerp), dat hoofdstuk 5 van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004, inzake de S-lijst van technieken die de uitgaande stallucht zuiveren¹ wordt vervangen (artikel 2), en dat ook bijlage II bij het voornoemde ministerieel besluit met betrekking tot de algemene aanvraagprocedure voor opname van stalsystemen in de “Lijst van ammoniakemissiearme stallen” wordt vervangen (artikel 3).

BEVOEGDHEID

3. De ontworpen regeling strekt tot de bescherming van het leefmilieu en maakt dienvolgens een gewestbevoegdheid uit. Wel bevat de ontworpen bijlage II bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 (bijlage bij het ontwerp) een aantal bepalingen die voorschriften bevatten in verband met het op de markt brengen van producten. Dat is met name het geval voor de artikelen 2.1, 2.2, 2.7 en 3.1 van de ontworpen bijlage II. Productnormering is evenwel een federale aangelegenheid. De desbetreffende bepalingen zullen dan ook op zo een wijze moeten worden geconcipieerd en geherformuleerd dat zij uitsluitend kunnen worden geacht betrekking te hebben op een aanpassing van de op de lijst opgenomen ammoniakemissiearme stalsystemen.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen van VLAREM II² die in de aanhef van het ontwerp in de rubriek “Rechtsgronden”

¹ De S-lijst omvat de nageschakelde technieken die uitgaande stallucht zuiveren en kunnen toegepast worden op mechanisch geventileerde varkens- en pluimveestallen (artikel 1.1 van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004).

² Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’.

worden vermeld en die op hun beurt rechtsgrond vinden in artikel 5.4.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ waarnaar eveneens wordt verwezen in de voornoemde rubriek “Rechtsgronden”.

Meer in het bijzonder beoogt de minister met het ontworpen besluit uitvoering te geven aan de opdrachten die haar in VLAREM II worden gegeven in verband met de vaststelling van de lijst van ammoniakemissiearme stallen en het bepalen van de nadere regels voor de aanvraag tot wijziging van de lijst (artikel 5.9.2.1bis, § 1/1, van VLAREM II) en het vaststellen van nadere regels voor de uitvoering en het gebruik van de ammoniakemissiearme stallen die op de lijst opgenomen zijn met het oog op het behoud van de ammoniakemissieverminderende aspecten van die stallen (artikel 5.9.2.1bis, § 4, van VLAREM II).

Sommige van de ontworpen bepalingen of onderdelen ervan die hierna worden vermeld, kunnen evenwel niet worden ingepast in de omschrijving van de opdracht aan de minister in de voornoemde artikelen van VLAREM II. Voor de desbetreffende bepalingen van het ontwerp of onderdelen ervan is de rechtsgrond, en derhalve het ongewijzigd behoud ervan in het ontwerp, dan ook problematisch.

5.1. In het ontworpen artikel 5.2.1.3 van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 (artikel 2 van het ontwerp) wordt bepaald welke berekeningen en plannen moeten worden toegevoegd aan een omgevingsvergunningsaanvraag. Ook wordt bepaald dat de omgevingsvergunning kan toelaten dat een luchtzuiveringssysteem anders kan worden gebouwd dan in de berekeningen en de plannen is opgenomen. Dergelijke bepalingen kunnen evenwel niet worden ingepast in de opdrachten die aan de minister worden gegeven in de *sub* 4 vermelde bepalingen van VLAREM II. Dezelfde conclusie dringt zich logischerwijze op voor de ontworpen artikelen 5.2.2.1, 5.2.2.2 en 5.2.2.3 van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004, die met het voornoemde artikel 5.2.1.3 van betrokken bijlage samenhangen.

5.2. In het ontworpen artikel 1.1, 14°, van bijlage II bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 (bijlage bij het ontwerp), wordt het begrip “WeComV” omschreven als “het Wetenschappelijk Comité Luchtemissies Veeteelt” en wordt de minister opgedragen de samenstelling van het WeComV te bepalen. Het betrokken comité verleent adviezen aan de Mestbank of aan de minister³ en plaatst bepaalde documenten op zijn website⁴. Door de gemachtigde werd volgende toelichting gegeven bij WeComV:

“Gelet op de technische aard van de materie is het aan te bevelen dat, voorafgaand aan de opname van een systeem op de lijst, er door experts ter zake advies kan gegeven worden over de ontwikkelde stalsystemen. Gelet hierop is een advisering (en ermee samenhangende oprichting) van een wetenschappelijk comité en een administratief team noodzakelijk. Gelet op het stijgend belang van luchtemissies in met name de landbouw wordt er momenteel een wijzigingsbesluit van de Vlaamse Regering voorbereid waarin een wetenschappelijk comité luchtemissies opgericht wordt, dat een ruimere rol zal hebben dan hetgeen in voorliggend ministerieel besluit is opgenomen. In afwachting hiervan zal het bestaande wetenschappelijk team, zoals opgenomen in het ministerieel

³ Zie de ontworpen artikelen 2.5, 2.10, 3.4, 3.7 en 4.3 van bijlage II bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004.

⁴ Zie het ontworpen artikel 2.3 van de voornoemde bijlage II.

besluit van 19 maart 2004, de rol die het wetenschappelijk comité luchtemissies in voorliggend besluit heeft, voor zijn rekening nemen”.

De door de gemachtigde verstrekte toelichting ten spijt kan de machtiging die de minister aan zichzelf verleent in het ontworpen artikel 1.1, 14°, van bijlage II bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004, om de samenstelling van WeComV te bepalen, volgens de afdeling Wetgeving niet worden ingepast in een van de *sub* 4 genoemde bepalingen van VLAREM II. Deze conclusie houdt in dat de oprichting van WeComV en de bepalingen van het ontwerp die ernaar verwijzen, in de huidige stand van de regelgeving moeten worden weggelaten uit het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit.

5.3. In het ontworpen hoofdstuk 2, “Meetplan of gelijkgestelde metingen”, van bijlage II bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 (bijlage bij het ontwerp), worden de aanvraag tot goedkeuring van een meetplan en de aanvraag tot goedkeuring van gelijkgestelde metingen geregeld voor leveranciers van een stalsysteem die een stalsysteem op de markt willen brengen dat afwijkt van de in de huidige lijst opgenomen stalsystemen of dat een volledig nieuw concept betreft en die het stalsysteem willen laten opnemen in de lijst van stalsystemen. De betrokken procedures van goedkeuring moeten worden onderscheiden van de procedure tot wijziging van de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen en gaan aan deze laatste procedure vooraf. De opname op de lijst zelf wordt geregeld in het ontworpen hoofdstuk 3, “Aanvraagprocedure voor opname”.⁵ Op het eerste gezicht kan enkel dit laatste hoofdstuk worden ingepast in de rechtsgrond biedende bepalingen van VLAREM II die *sub* 4 worden vermeld. Wel volgt uit het ontworpen artikel 3.1, tweede lid, van bijlage II bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004, dat een aanvraag voor opname in de lijst van stalsystemen enkel ontvankelijk is als de betrokken aanvrager “beschikt over een goedkeuring als vermeld in artikel 2.5 of 2.10”. Teneinde elke onzekerheid omtrent de rechtsgrond van het ontworpen hoofdstuk 2 van bijlage II te vermijden, zouden de bepalingen ervan het best worden geïntegreerd in het ontworpen hoofdstuk 3 en worden geconcipieerd als een procedureel onderdeel van de in dat hoofdstuk geregelde aanvraagprocedure voor opname op de lijst.

5.4. In de ontworpen artikelen 4.1 tot 4.3 van bijlage II bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 (bijlage bij het ontwerp), die deel uitmaken van hoofdstuk 4 van die bijlage, “Opvolging van in de lijst van luchtzuiveringssystemen opgenomen luchtzuiveringssystemen”, wordt de Mestbank opgedragen om op geregelde tijdstippen de leveranciers van luchtzuiveringssystemen te bevragen en wordt mogelijk gemaakt dat, als wordt vastgesteld dat een leverancier zijn verplichtingen niet nakomt of dat op de lijst opgenomen luchtzuiveringssystemen niet voldoen aan de voorgeschreven gegevens, een procedure wordt opgestart om systemen van een leverancier te schrappen van de lijst van luchtzuiveringssystemen. Bepalingen van die aard kunnen evenwel niet worden geacht te passen binnen de opdrachten die aan de minister worden verleend in de *sub* 4 vermelde bepalingen van VLAREM II. Het systeem van opvolging dat wordt beoogd in het ontworpen hoofdstuk 4 van bijlage II bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 vereist een meer expliciete rechtsgrond om doorgang te kunnen vinden.

⁵ Zie het ontworpen artikel 3.1 van bijlage II bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004.

5.5. In het ontworpen hoofdstuk 5 van bijlage II bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 (bijlage bij het ontwerp), wordt een administratief team opgericht dat de Mestbank adviseert over stalsystemen (ontworpen artikel 5.1, eerste lid, van bijlage II) en worden de samenstelling van dat team en de wijze van benoeming van de leden ervan (ontworpen artikel 5.2, van bijlage II) geregeld. Het administratief team bestaat onder meer uit “een vertegenwoordiger van de Vlaamse Milieumaatschappij met expertise op het gebied van emissiemodellering” (ontworpen artikel 5.2, eerste lid, 7°, van bijlage II).⁶ Ook dit onderdeel van de ontworpen regeling valt moeilijk in te passen in één van de *sub* 4 vermelde rechtsgrond biedende bepalingen van VLAREM II, temeer daar aan het administratief team in de ontworpen besluit een wezenlijke rol wordt toebedeeld in de procedure van opname van stalsystemen op de lijst.

VORMVEREISTEN

6. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit bevat bepalingen die betrekking hebben op het verwerken van persoonsgegevens. De Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens heeft op 8 september 2020 advies nr. 2020/27 uitgebracht over het ontwerp. Om die reden werd de Gegevensbeschermingsautoriteit volgens de gemachtigde niet om advies verzocht met betrekking tot het ontworpen besluit.

In advies 61.267/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’,⁷ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat het de Gegevensbeschermingsautoriteit is die belast is met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)⁸ heeft vastgesteld.⁹ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog ook nog met betrekking tot het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit moet worden ingewonnen vooraleer het doorgang kan vinden.

⁶ De Vlaamse Milieumaatschappij is een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid dat is opgericht bij artikel 10.2.1 van het reeds genoemde decreet van 5 april 1995; de taken van de Vlaamse Milieumaatschappij worden beschreven in de artikelen 10.2.2 en 10.2.3 van hetzelfde decreet, met dien verstande dat het in artikel 10.2.4, § 5, van het decreet, aan de Vlaamse Regering – en niet aan de minister – wordt overgelaten om nadere regels vast te stellen met betrekking tot “de in §§ 1 tot en met 3 van artikel X.2.3 vermelde taken”.

⁷ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁸ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming’.

⁹ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3). In het advies wordt eveneens gesteld dat ook de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten, zij het dat deze dan toezicht houden op de naleving van de “specifieke” regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen (*Ibid.*, 115, opmerking 7.1).

7. Er werd aan de gemachtigde gevraagd of het ontwerp van ministerieel besluit overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015¹⁰ werd aangemeld bij de Europese Commissie. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Deze aanmeldingsprocedure is niet doorlopen.

Ons inziens gaat het hier immers niet over nieuwe technische voorschriften waarvoor een aanmelding in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 vereist is.

De bepalingen van artikel 2, die betrekking hebben op luchtwassers en biobedden, zijn weliswaar van technische aard, doch het gaat hier niet over een dwingend technisch voorschrift. Landbouwers zijn immers niet verplicht om luchtwassers of biobedden te plaatsen. Noch zijn ze verplicht om, indien ze ervoor kiezen om een luchtwasser of een biobed te plaatsen, deze te laten plaatsen conform de bepalingen van voorliggend besluit. Hetzelfde geldt voor fabrikanten of onderhoudsfirma's van dergelijke wassers of biobedden. Zij zijn evenmin verplicht om te werken conform voorliggend besluit. Het is mogelijk om luchtwassers op de markt te brengen die niet voldoen aan voorliggend besluit en het onderhoud van dergelijke wassers kan op eender welke manier gebeuren.

Enkel dient een landbouwer, indien hij de verplichting heeft om een ammoniakemissiearm stalsysteem te bouwen, te zorgen dat de stalemissie niet hoger is dan de in hoofdstuk 2 van bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 bepaalde maxima. Om tot een afdoende beperking van de stalemissie te komen heeft de landbouwer verschillende mogelijkheden, waaronder het plaatsen van een luchtwasser of een biobed. Enkel in de omstandigheid dat de landbouwer een luchtwasser of biobed plaatst en dit doet om aan te tonen dat zijn stalsysteem ammoniakemissiearm is, zijn de bepalingen van voorliggend besluit van toepassing.

Gelet hierop dient het ontwerp niet aangemeld te worden bij de Europese Commissie in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535”.

Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit bevat volgens de afdeling Wetgeving wel degelijk technische voorschriften in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535.¹¹ Daarenboven moet erop worden gewezen dat, voor alle pluimvee- en varkensinrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning wordt verleend in de gevallen vermeld in artikel 5.9.2.1bis, § 1, eerste lid, van VLAREM II, de nieuw te bouwen stallen overeenkomstig deze laatste bepaling ammoniakemissiearm dienen te worden gebouwd indien er voor de desbetreffende diercategorie een techniek is opgenomen in de lijst van ammoniakemissiearme stallen. Wanneer bijgevolg wordt geopteerd voor een luchtzuiveringssysteem zal één van de in het ontwerp geregelde systemen moeten worden uitgerold en zal de ontworpen regeling op dat punt wel degelijk dwingende voorschriften bevatten naar de betrokken landbouwers toe.

¹⁰ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

¹¹ Zie bvb. de ontworpen artikelen 5.2.3.2 (luchtwassysteem), 5.2.3.3 (biobed), 5.2.3.4 (elektronische monitoring) en 5.4.1.2 (chemisch luchtwassysteem) van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 (artikel 2 van het ontwerp).

Wat voorafgaat wijst er volgens de afdeling Wetgeving op dat het ontworpen besluit alsnog moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. In het ontworpen artikel 5.2.1.1 van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 wordt bepaald dat een luchtzuiveringssysteem “kan” beschouwd worden als een ammoniakemissiearm stalsysteem als vermeld in artikel 5.9.2.1bis van VLAREM II als al de voorwaarden, vermeld in de ontworpen afdeling 2, nageleefd zijn en als het luchtzuiveringssysteem in kwestie opgenomen is in de ontworpen afdeling 3.

In artikel 1.1.2 van VLAREM II wordt het begrip “ammoniakemissiearme stal” evenwel omschreven als “een stal die gebouwd is volgens een van de technieken zoals beschreven in de lijst vast te stellen bij besluit van de Vlaamse minister”.¹² Om hiermee in overeenstemming te zijn, dient het ontworpen artikel 5.2.1.1 van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004, aan te vangen als volgt: “Een luchtzuiveringssysteem wordt beschouwd als ...” in plaats van “Een luchtzuiveringssysteem kan beschouwd worden als ...”.

9. In het ontworpen artikel 5.3.1.7, 2°, b), van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004, wordt bepaald dat de desbetreffende monsternamen en conservering plaatsvinden “volgens NEN6800 en NPR6601”. Aan de gemachtigde werd gevraagd op welke wijze de technische normen waarnaar aldus wordt verwezen in de ontworpen bepaling kunnen worden geraadpleegd, of deze in het Nederlands beschikbaar zijn en of er voor de raadpleging ervan een vergoeding dient te worden betaald. De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

“De technische normen zijn onder meer raadpleegbaar bij de overeenkomstige normcommissies en op de website van het bureau voor normalisatie. Deze normen zijn echter niet in het Nederlands beschikbaar en er dient voor betaald te worden”.

De afdeling Wetgeving heeft er al herhaaldelijk op gewezen dat met betrekking tot dergelijke technische normen een mogelijk probleem blijft bestaan op het vlak van de tegenstelbaarheid wanneer deze normen niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt. Deze vaststelling laat bovendien het bezwaar overeind dat een verwijzing naar technische normen in voorkomend geval tot rechtsonzekerheid kan leiden voor zover wordt verwezen naar normen op een manier die niet toelaat om er op een voldoende duidelijke wijze uit af te leiden naar welke specifieke versie van de normen de regelgever heeft willen verwijzen. Een officiële bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* waarborgt bovendien de toegankelijkheid en de kenbaarheid van de normen waarnaar wordt verwezen, waarbij onder meer de beschikbaarheid van een Nederlandstalige versie ervan essentieel kan worden geacht. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op een onevenredige wijze belemmeren. De afdeling Wetgeving ziet er zich toe genoopt om

¹² Artikel 1.1.2. van VLAREM II, “Definitie dieren/opslag mest”, 28°.

de voorgaande opmerkingen te herhalen ten aanzien van het ontworpen artikel 5.3.1.7, 2°, b), van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME