



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.247/1
van 20 oktober 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging 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 aanpassing van de lijst houdende ammoniakemissiearme stalsystemen’

Op 22 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging 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 aanpassing van de lijst houdende ammoniakemissiearme stalsystemen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 oktober 2025.

*

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 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’, stelt een lijst vast met mogelijke ammoniakemissiearme stalsystemen voor varkens-, pluimvee- en rundveestallen¹ die door landbouwers in Vlaanderen kunnen worden gebruikt om de ammoniakemissies van hun bedrijf te reduceren. Naar luid van artikel 1 van het ministerieel besluit van 19 maart 2004 geldt deze lijst overeenkomstig artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM² als ‘Lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen’.

Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe bijlage 1 bij voornoemd ministerieel besluit aan te vullen met een nieuw stalsysteem voor varkens (artikel 1 van het ontwerp) en voor runderen (artikel 2), waarbij het emitterend mestoppervlak van de mestkelder wordt verkleind door het gebruik van drijvende ballen in het mestoppervlak.

De inwerkingtreding van het te nemen besluit is voorzien op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3).

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM.

3.1. De afdeling Wetgeving van de Raad van State aanvaardde in recente adviezen dat voor de toevoeging van een stalsysteem *voor rundvee* aan de ‘Lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen’ (artikel 2 van het ontwerp) rechtsgrond kan worden gevonden in deze bepaling.³

¹ Zie punt 1.1 van bijlage 1 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’.

³ Adv.RvS 77.774/1 van 20 juni 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 16 juli 2025 ‘tot wijziging 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’, opm. 3; adv.RvS 78.169/1 van 30 september 2025 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging 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 aanpassing van de lijst houdende ammoniakemissiearme stalsystemen’, opm. 3.1.

Op 26 september 2025 werd een verzoekschrift tot nietigverklaring van het ministerieel besluit van 16 juli 2025 ‘tot wijziging 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’, ingediend bij afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴

In het eerste middel werpen de verzoekende partijen op dat de minister het bestreden besluit met bevoegdheidsoverschrijding heeft genomen aangezien de delegatie aan de minister in artikel 5.9.2.1*bis* van titel II van het VLAREM wordt beperkt tot varkens- en pluimveestallen.

Bijgevolg moet afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zich uitspreken over de rechtsvraag of artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM een voldoende rechtsgrond biedt voor de toevoeging van een stalsysteem voor rundvee aan de ‘Lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen’.⁵

3.2. Het beroep op een dergelijke algemene rechtsgrond is evenwel niet aangewezen indien een andere, meer specifieke rechtsgrond voorhanden is.

Wat artikel 1 van het ontwerp betreft, dat op varkensstallen van toepassing is, is zo’n meer specifieke rechtsgrond voorhanden in artikel 5.9.2.1*bis*, §§ 1/1 en 4, van titel II van het VLAREM. Die bepaling machtigt de minister om voor pluimvee- en varkensinrichtingen de lijst van ammoniakemissiearme stallen vast te stellen, en om nadere regels vast te stellen voor de uitvoering en het gebruik van de ammoniakemissiearme stallen die op de lijst zijn opgenomen.

3.3. De artikelen 1.1.2 en 5.9.2.1*bis* van titel II van het VLAREM vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 5.4.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.⁶

VORMVEREISTEN

4. In de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef wordt melding gemaakt van de aanmelding van het ontwerp bij de Europese Commissie in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535.⁷

⁴ Dit annulatieberoep is gekend onder het rolnummer 245.980.

⁵ Volgens een vaste adviespraktijk geeft de afdeling Wetgeving geen advies over die rechtsvragen, omdat zij het voorwerp zijn van een rechtelijke betwisting voor de afdeling Bestuursrechtspraak. In het licht daarvan dient een voorbehoud te worden geformuleerd met betrekking tot de uitkomst van het voor de afdeling Bestuursrechtspraak hangende annulatieberoep. Zie adv.RvS 77.843/1 van 8 juli 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 16 juli 2025 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 4 juli 2019 tot bepaling van de modelformulieren voor de inzameling van gegevens inzake de opstelling van de aardgas-, elektriciteits- en warmtebalans en de opstelling van statistieken over de prijzen van aardgas en elektriciteit’, opm. 3.

⁶ Adv.RvS 77.996/1/V van 29 augustus 2025, opm. 3.4.

⁷ 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’.

4.1. Daarnaar gevraagd, stelde de gemachtigde:

“De vermelding van de aanmelding bij de Europese Commissie betreft hier een vergissing in de ontwerptekst.

Het systeem zoals opgenomen in het ontwerp van besluit, werd immers reeds aangemeld bij de Europese Commissie. Dit via het decreet van 19 april 2024 over ammoniakemissiereducerende maatregelen, meer bepaald door opname in artikelen 6.2.1.1-6.2.1.5 van het decreet, in deze weliswaar voor varkens (waarbij er overigens geen opmerkingen werden geuit in de TRIS-databank), en dat op 21 december 2023 werd aangemeld.

Het ontwerp van besluit maakt dit louter nu ook toepasbaar voor een andere diercategorie, doch houdt geenszins de invoering van nieuwe technische voorschriften in, of aanpassingen aan bestaande voorschriften in, dewelke tot een aanmelding zouden nopen. Aldus is het niet de bedoeling deze tekst aan te melden in de TRIS-databank.”

4.2. De visie van de gemachtigde kan niet worden gevolgd.

4.2.1. Ingevolge artikel 5, lid 1, eerste alinea, van richtlijn (EU) 2015/1535 moeten de lidstaten de Europese Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift meedelen, tenzij het een integrale omzetting van een internationale norm of Unienorm betreft, en moeten de lidstaten de Commissie tevens kennisgeven van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken.

Om te worden aangemerkt als een technisch voorschrift dat krachtens richtlijn (EU) 2015/1535 moet worden meegedeeld, mag een nieuwe nationale regeling zich er niet toe beperken de bestaande technische voorschriften, die naar behoren zijn meegedeeld aan de Commissie, te herhalen of te vervangen, zonder daaraan technische specificaties of andere, nieuwe of aanvullende voorwaarden toe te voegen. Een nieuwe regeling die het toepassingsgebied van een eerdere regeling uitbreidt, is onderworpen aan de mededelingsplicht.⁸

4.2.2. Het stalsysteem waarop het ontworpen besluit betrekking heeft, werd aangemeld bij de Europese Commissie als PAS-systeem voor varkens.⁹ Zoals ook door de gemachtigde aangehaald, breidt het ontworpen besluit het toepassingsgebied van dit stalsysteem uit tot een bijkomende diercategorie, meer bepaald rundvee.

4.2.3. Aangezien volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie de niet-nakoming van de mededelingsplicht van artikel 5, lid 1, eerste alinea, van richtlijn (EU) 2015/1535 wordt bestraft met de niet-toepasselijkheid van die voorschriften, zodat zij niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen,¹⁰ dient de ontworpen regeling alsnog “onverwijld” aan de Europese Commissie te worden meegedeeld.

⁸ HvJ 13 maart 2025, nr. C-120/24, *Unigames UAB*, ECLI:EU:C:2025:174, punten 51 tot 54; HvJ 20 december 2017, nr. C-255/16, *Falbert e.a.*, ECLI:EU:C:2017:983, punten 20, 22 en 23.

⁹ Zie notificatie 2023/0748/BE, digitaal raadpleegbaar via de hiernavolgende link: <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/nl/notification/25240>.

¹⁰ HvJ 13 maart 2025, nr. C-120/24, *l.c.*, punt 62 en verwijzingen aldaar.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van een aanmelding nog wijzigingen zou ondergaan,¹¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef dient het tweede streepje te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 5.9.2.1*bis* van titel II van het VLAREM.

Algemene opmerking

6. Het te nemen besluit is het derde ontwerp dat hoofdstuk 7 van bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 wijzigt in de afgelopen maanden en aan de afdeling Wetgeving om advies is voorgelegd. Een eerste ontwerp, waarover advies 77.996/1/V werd uitgebracht, vervangt het bestaande hoofdstuk 7 integraal. Het tweede ontwerp, waarover advies 78.169/1 is uitgebracht, voegt in hoofdstuk 7 een onderafdeling 7.1.29 toe. Op het ogenblik van het verlenen van dit advies waren deze ministeriële besluiten nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

De stellers van het ontwerp zullen erover moeten waken dat het te nemen besluit niet in werking treedt vóór de voormelde hangende wijzigingen, teneinde te vermijden dat de ontworpen onderafdeling 7.1.30 zou voorafgaan aan onderafdeling 7.1.29 in geval van inwerkingtreding voor het ontwerp waarover advies 78.169/1 werd uitgebracht, of dat de ontworpen onderafdeling 7.1.30 meegenomen wordt in de vervanging van hoofdstuk 7 door het ontwerp waarover advies 77.996/1/V werd gegeven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

¹¹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.