



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.849/1
van 18 februari 2026

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 uitbreiding van de lijst met het systeem Cowtoilet’

Op 28 januari 2026 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 uitbreiding van de lijst met het systeem Cowtoilet’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 februari 2026. 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 18 februari 2026.

*

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 I bij voornoemd ministerieel besluit aan te vullen met een nieuw stalsysteem voor runderen, waarbij een urine-opvangsysteem voor melk- en kalfkoeien ouder dan 2 jaar wordt voorzien, dat ertoe strekt urine op te vangen vooraleer deze in contact kan komen met mest of de stalvloer (artikel 1 van het ontwerp).

De inwerkingtreding van het te nemen besluit is voorzien op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3 (lees: artikel 2)).

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’ rechtsgrond kan worden gevonden in deze bepaling.³

¹ Zie punt 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’.

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 dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 23 oktober 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

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. Artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 5.4.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Het ontworpen systeem heeft betrekking op de diercategorie R-1 melk- en kalfkoeien ouder dan 2 jaar (ontworpen punt 7.1.31.1). Doorheen het ontwerp wordt verder enkel het begrip ‘melkkoe’ nog gebruikt.⁷ Daarover bevestigd, stelde de gemachtigde:

“Dit betreft een terechte opmerking. Bovenaan wordt in de systeembeschrijving aangegeven dat het Cowtoilet ingezet kan worden als emissiearme techniek bij de diercategorie R-1 Melk- en kalfkoeien ouder dan 2 jaar, wat het

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.

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 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 5.9.2.1*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.

⁶ Adv.RvS 78.247/1 van 20 oktober 2025, opm. 3.4.

⁷ Dit terwijl in de spraakgebruikelijke betekenis ‘melkkoeien’ een deelverzameling is van ‘kalkkoeien’, zodat elke melkkoe wel een kalkkoe is, maar niet elke kalkkoe ook een melkkoe hoeft te zijn. In de overige punten van hoofdstuk 7 van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 worden de begrippen ‘melkkoe’ en ‘kalkkoe’ evenmin apart gebruikt; bij het bepalen van verplichtingen wordt doorgaans het begrip ‘dieren’ gebruikt.

toepassingsgebied afdoende afbakent zodat het neutralere “dieren” inderdaad een samenhangendere lezing biedt. Dit zal worden aangepast.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

5. Overeenkomstig het ontworpen punt 7.1.31.3, § 2, Gebruikseisen urine-opvangstation, punt 3°, moeten de melkkoeien gemiddeld vijfmaal per etmaal gebruik maken van het urine-opvangstation, hetgeen “afgestemd [wordt] op het aantal uren dat de melkkoeien in de stal verblijven” wanneer de melkkoeien weidegang krijgen. De zinsnede “worden het aantal bezoeken per etmaal afgestemd op” moet volgens de gemachtigde worden ingevuld als volgt:⁸

“Over de 25 melkkoeien per urine-opvangstation moeten er gemiddeld per koe 5 bezoeken met urinelozing zijn per etmaal. Bij een volledige bezetting van het urine-opvangstation moeten er dus per etmaal 100 [lees: 125] geregistreerde urinelozingen zijn. Maar als de melkkoeien een etmaal x aantal uren buiten lopen, gaan deze buiten urinelozingen hebben en kan er niet verwacht worden dat het gemiddelde van 5 urinelozingen per koe en per etmaal gehaald wordt. Stel dat de melkkoeien 12 uur per etmaal buiten lopen (dus geen toegang hebben tot het Cowtoilet) dan moet het Cowtoilet een gemiddelde van 2.5 bezoeken per koe per etmaal registreren. Dit komt voor een bezetting van 25 melkkoeien uit op 50 [lees: 62,5] geregistreerde urinelozingen per etmaal.

In het gemiddelde van de 5 geregistreerde urinelozingen per etmaal is de periode dat de melkkoeien slapen al verrekend.”

Uit de toelichting van de gemachtigde lijkt te kunnen worden afgeleid dat de “afstemming” gebeurt op basis van het globale aantal urinelozingen op het opvangstation, met een correctie voor het geval de dieren weidegang krijgen en daardoor niet voortdurend toegang hebben tot het *Cowtoilet*. Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling de berekeningswijze van die correctie te preciseren in de tekst van het ontwerp.⁹

6. Overeenkomstig de ontworpen punten 7.1.31.3, § 2, Gebruikseisen onderhoud, 1°, en 7.1.31.4, Gebruikseisen, 3° en 4°, worden een aantal verplichtingen opgelegd aan de gebruiker. Doorheen bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 worden verplichtingen doorgaans opgelegd aan de exploitant – en in een beperkt aantal gevallen aan de eigenaar –, maar (nog) nergens aan de gebruiker.

Op dit punt stelde de gemachtigde:

“De verplichtingen, voortkomend aan het gebruik van het systeem, rusten principieel op de exploitant van het landbouwbedrijf, dewelke weliswaar het systeem ook in gebruik neemt en dus als gebruiker kan beschouwd worden. Voor

⁸ Daarbij werd enerzijds gepolst naar de wijze van berekening (afstemming van het aantal bezoeken ‘per dier’ of aan de hand van het globale aantal urinelozingen, alsook de concreet gehanteerde cesuur) en anderzijds naar het al dan niet verrekenen van de slaaptijd van de dieren in de periode waarin zij op stal staan.

⁹ Het vereiste aantal bezoeken aan het urine-opvangstation kan namelijk aanzienlijk verschillen van het cijfervoorbeeld dat de gemachtigde aanhaalt, indien uitgegaan zou worden van een berekening in eenheden per dier – in welk geval een “half plasbezoek” nogal moeilijk verwezenlijikbaar lijkt, zodat in het voorbeeld van de gemachtigde onmiddellijk sprake zou zijn van een vereiste van 75 urinelozingen (tegenover 62,5) –, al dan niet gekoppeld aan een berekening die geldt per begonnen schijf van één vijfde van een etmaal (4u48) die in de stal wordt doorgebracht.

een coherenter lezing met de andere artikelen van bijlage 1 lijkt het echter beter om te verduidelijken dat dit betrekking op de exploitant, en hiervoor geen aparte term van ‘gebruiker’ te voorzien. De term ‘gebruiker’ zal vervangen worden door de term ‘exploitant’.”

Het behoort tot de beleidsvrijheid van de minister om te bepalen aan welke verplichtingen respectievelijk de eigenaars, exploitanten en, desgevallend, de gebruikers van de inrichting dienen te voldoen. Voor zover de stellers van het ontwerp de term ‘gebruiker’ willen vervangen door de term ‘exploitant’ ter wille van de interne coherentie van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004, kan daarmee worden ingestemd.

Artikel 3

7. Artikel 3 van het ontwerp dient te worden vernummerd tot artikel 2.

Slotopmerkingen

8. “Op het ogenblik van het uitbrengen van dit advies is nog geen ministerieel besluit bekend gemaakt dat een onderafdeling 7.1.30 toevoegt aan hoofdstuk 7 van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004. Wanneer het ontwerp waarover de afdeling Wetgeving het advies 78.247/1 heeft uitgebracht, en het huidige ontwerp effectief doorgang vinden, zullen de stellers van het ontwerp erover moeten waken dat de nummering van de door de te nemen besluiten in te voegen onderafdelingen van bijlage I van het ministerieel besluit van 19 maart 2004 op elkaar is afgestemd.”

9. Het ontwerp dient op redactioneel en taalkundig vlak aan een nazicht te worden onderworpen.¹⁰

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

¹⁰ Zie bijv. punt 7.1.31.3, § 1, “Eisen urine opvangstation”, punt 7.1.31.3, § 2, “het mest besmeurd vloeroppervlak” en “De opvangbak met het daarin aanwezige gaas en de transportleidingen voor de urine in het urine-opvangstation worden wekelijks met water *worden* schoongemaakt en doorgespoeld” en “2° Het urine-opvangstation wordt ten minste eenmaal per 6 maanden gecontroleerd op beschadigingen en, indien nodig, *te worden* onderhouden”. Aan het einde van het ontworpen punt 7.1.31.5 dienen de aanhalingstekens te worden gesloten. Tevens dient de wetshistoriek van artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM (in de aanhef) en van bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 (in artikel 1) te worden verbeterd.