RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.774/1
van 20 juni 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’

‡LW-CAGZKFFAF-HHHHEVT‡

Op 22 mei 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 5.9.2.1*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

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

*

‡LW-CAGZKFFAF-HHHHEVT‡

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 ter advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw wijzigt de lijst die als bijlage I is gevoegd 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'. 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 VLAREM[1] als 'Lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen'.

Concreet wordt in bijlage I een nieuw hoofdstuk 7 toegevoegd met de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen voor rundvee met daarin een eerste en enige afdeling met dergelijke stalsystemen voor melk- en kalfkoeien ouder dan 2 jaar (artikel 2 van het ontwerp). In samenhang hiermee worden in bijlage I – hoofdstuk 1 – punt 1.1 de rundveestallen toegevoegd die worden opgenomen in de R-lijst (artikel 1).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3).

RECHTSGROND

3. Voor de toevoeging van een stalsysteem voor rundvee aan voormelde 'Lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen' vindt het ontwerp enkel rechtsgrond in artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM.[2-3]

4. Het ontworpen punt "7.1.1.5 Gegevensverwerking" in artikel 2 van het ontwerp stelt dat de persoonsgegevens gevat in punt 7.1.1.3 worden verwerkt in het kader van de uitvoering van een taak van algemeen belang, zijnde de controle op de uitvoeringsvoorwaarden van het stalsysteem, duidt de verwerkingsverantwoordelijken aan en stelt voor hen een informatieplicht in

[1] Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 'houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne'.

[2] Zie "Definities dieren/opslag mest (hoofdstuk 5.9 en 5.28): '[…] 28° ammoniakemissiearme stal: een stal die gebouwd is volgens een van de technieken zoals beschreven in de lijst vast te stellen bij besluit van de Vlaamse minister[…]'".

[3] Artikel 5.9.2.1*bis* van titel II van het VLAREM vermeldt enkel pluimvee- en varkensinrichtingen maar geen rundvee-inrichtingen.

‡LW-CAGZKFFAF-HHHHEVT‡

ten aanzien van de exploitant. In het ontworpen punt 7.1.1.3 wordt bepaald dat de exploitant een logboek moet bijhouden waarin persoonsgegevens zijn opgenomen.

Artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM bevat geen delegatie om aspecten van de verwerking van persoonsgegevens te regelen, zodat het ontworpen punt 7.1.1.5 slechts doorgang kan vinden als daarvoor een andere rechtsgrond voor kan worden aangevoerd.

Daarover bevraagd antwoordde de gemachtigde:

"Met voorliggend ontwerp van ministerieel besluit wordt een nieuw ammoniakemissiearm stalsysteem toegevoegd. Inhoudelijk bevat voorliggend ontwerp van ministerieel besluit dan ook vooral technische bepalingen, rond het systeem in kwestie. In het kader van de opvolging van dit systeem, zijn er echter ook bepalingen opgenomen rond de monitoring en opvolging van dit systeem. Deze houden onder meer het bijhouden van een logboek in, waarin een aantal persoonsgegevens geregistreerd moeten worden.

Meer bepaald gaat het over het registreren, in het logboek, 'wanneer en door wie de controle en het onderhoud …. heeft plaatsgevonden'. Het betreft dus een uiterst beperkte verwerking van persoonsgegevens, in het kader van het toezicht op het gebruik van het systeem.

De essentiële elementen met betrekking tot deze gegevensverwerking betreffen:

1. Het doel van de verwerking, met name het feit dat via het bijhouden van een logboek, wordt nagegaan of de onderhoudsverplichtingen, eigen aan het gebruik van het systeem, op een correcte wijze nageleefd werden.

2. De betrokkenen van wie de gegevens verwerkt worden, zijnde de personen van wie de gegevens worden verzameld. Met name de personen die de controle en het onderhoud van het systeem uitvoeren.

3. De types of categorieën van de verwerkte persoonsgegevens, betreffen identiteitsgegevens en beperkte locatiegegevens. Van de personen, vermeld in punt 2, worden de identiteitsgegevens verzameld, evenals beperkte locatiegegevens (met name blijkt uit het logboek de locatie (zijnde de exploitatie waar het betreffende systeem toegepast wordt) en tijdstip waarop deze de controle heeft uitgevoerd, en blijkt aldus zijn locatie op het moment van controle).

4. Deze gegevens mogen verstrekt worden aan de toezichthoudende instanties, zijnde met name de VLM-Mestbank en de toezichthouders van het departement Omgeving.

De essentiële elementen met betrekking tot deze verwerking evenals de rechtsgrond voor deze bepalingen kan gevonden worden in zowel artikel 5.6.8. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, als in artikel 4/1 van het Mestdecreet van 22 december 2006.

De instanties waarnaar verwezen wordt in artikel 7.1.1.5 zijn de toezichthoudende instanties. Het betreft hier, naast de Mestbank, met name de toezichthouders van de afdeling, bevoegd voor de milieuhandhaving, van het departement Omgeving."

‡LW-CAGZKFFAF-HHHHEVT‡

Voor de gegevensverwerking in het logboek door de exploitant (punt 7.1.1.3)[4] en in het ontworpen punt 7.1.1.5 verwijst de gemachtigde naar artikel 5.6.8 van het DABM[5] en naar artikel 4/1 (lees: 4*bis*) van het Mestdecreet[6] als rechtsgrond voor dit punt.

4.1. Artikel 5.6.8 van het DABM valt onder hoofdstuk VI 'Erkenningen' van titel V 'Exploitatie van inrichtingen en activiteiten en erkende personen'. Dit artikel heeft betrekking op het "verwerken persoonsgegevens voor de uitvoering van de taken, vermeld in dit hoofdstuk, en de toezichtopdrachten, vermeld in titel XVI van dit decreet, met betrekking tot erkenningen". De exploitanten[7] voor wie deze stalsystemen worden opgelijst, zijn niet onderworpen aan een erkenning[8] maar vormen ingedeelde inrichtingen[9] waarvoor een omgevingsvergunningplicht geldt of een akteneming.

Deze bepaling biedt geen rechtsgrond voor de persoonsgegevensverwerkingen in het ontwerp en de informatieplicht die wordt opgelegd aan de verwerkingsverantwoordelijken. Het verleent bovendien enkel delegaties aan de Vlaamse Regering.

4.2. Artikel 4*bis* van het Mestdecreet bevat de voorschriften voor de Vlaamse Landmaatschappij[10] waarvan de Mestbank een afdeling[11] is die als verwerkingsverantwoordelijke wordt aangeduid in de opgesomde gevallen. Het artikel bevat enkel een delegatie aan de Vlaamse Regering om de nadere regels vast te stellen voor de uitvoering van dat artikel. Daar komt bij dat die bepaling enkel geldt voor de Mestbank, en niet voor de andere "instanties bevoegd voor de uitoefening van toezicht" vermeld in het ontworpen punt 7.1.1.15.

Bijgevolg kan artikel 4*bis* van het Mestdecreet voor het ontworpen punt 7.1.1.5 evenmin de vereiste rechtsgrond bieden.

4.3. Uit het voorgaande volgt dat de regeling in verband met de verwerking van persoonsgegevens in het logboek van de exploitant en de gegevensverwerking door de Mestbank en de instanties bevoegd voor het uitvoeren van het toezicht en hun informatieplicht de vereiste rechtsgrond ontbeert.

In de mate dat het ontworpen punt 7.1.1.5 van het nieuwe hoofdstuk van bijlage I van het ministerieel besluit van 19 maart 2004 er slechts op gericht is om de hogere normen, zijnde

---

[4] Punt 7.1.1.3 – Uitvoering van de maatregel, B. – Eisen aan het gebruik, 1. – Mestverzamelrobot, Onderhoud.

[5] Decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid'.

[6] Decreet van 22 december 2006 'houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen'.

[7] Artikel 5.1.1, 4°, van het DABM.

[8] Artikel 5.6.2, eerste lid, van het DABM bepaalt dat de uitoefening van bepaalde functies, het verstrekken van opleidingen, het nemen van monsters en de uitvoering van metingen, beproevingen en analyses door rechtspersonen of natuurlijke personen afhankelijk kan worden gemaakt van het voorafgaand verkrijgen van een erkenning.

[9] Artikel 5.1.1, 8° en 9°, en 5.2.1 van het DABM.

[10] Agentschap opgericht bij decreet van 21 december 1988 'houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij'.

[11] Artikel 3, § 9, 2°, van het Mestdecreet.

‡LW-CAGZKFFAF-HHHHEVT‡

de algemene verordening gegevensbescherming[12] en artikel 4*bis* van het Mestdecreet in herinnering te brengen, lijkt het bovendien overbodig te zijn en verdient het ook om die reden aanbeveling dat punt weg te laten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Naast het ministerieel besluit van 19 maart 2004 bevat ook het decreet van 19 april 2024 ‘over ammoniakemissiereducerende maatregelen’ ammoniakemissiereducerende stalsystemen voor varkens en pluimvee en (andere) ammoniakemissiereducerende maatregelen voor rundvee.[13]

5.1. Gevraagd hoe het voorliggende ontwerp zich verhoudt tot dit decreet en tot het PAS-decreet[14], antwoordde de gemachtigde:

> “Beide decreten maken deel uit van het bredere juridische kader voor voorliggend ontwerp. Specifiek voor wat betreft het PAS-decreet is het zo dat er in dit decreet een aantal termen gedefinieerd en gebruikt worden, die verwijzen naar de lijst van de ammoniakemissiearme stalsystemen en technieken, zoals vastgelegd bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004. Het gaat hierbij onder meer over de volgende termen, vermeld in artikel 2 van het PAS-decreet:
>
> > ‘2° AEA-lijst: de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen en technieken, vermeld in 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 5.9.2.1bis van titel II van het VLAREM;
> >
> > 3° AEA-stal: een ammoniakemissiearme stal die conform artikel 5.9.2.1bis van titel II van het VLAREM gebouwd is volgens staltechnieken die als ammoniakemissiearm werden of worden beschouwd;
> >
> > 4° …
> >
> > 5° ammoniakemissiereducerende maatregel: een maatregel van de AEA-lijst, alsook elke andere wetenschappelijk gevalideerde maatregel voor veehouderijen of mestverwerkingsinstallaties, waarvan door de minister, door de Vlaamse Regering of in een decreet, vastgesteld is dat de toepassing van de maatregel in kwestie een reductie van de ammoniakemissie veroorzaakt en waarbij het ammoniakemissiereducerend vermogen van de maatregel in kwestie door de minister, door de Vlaamse Regering of in een decreet gekwantificeerd is;’
>
> Met het voorliggend ontwerp van besluit wordt aan de bestaande AEA-lijst een stalsysteem toegevoegd. Gelet op de hoger vermelde definities uit het PAS-decreet, betekent dit dus onder meer dat met voorliggend besluit een nieuwe

[12] 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’.

[13] Https://www.vlm.be/nl/themas/waterkwaliteit/Mestbank/mest/Emissiereducerende-maatregelen-voor-de-veeteelt/Wetgeving/Paginas/default.aspx#2.

[14] Decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatische aanpak stikstof’.

‡LW-CAGZKFFAF-HHHHEVT‡

ammoniakemissiereducerende maatregel, zoals vermeld in het PAS-decreet, wordt toegevoegd.”

5.2. Uit dit antwoord blijkt dat de twee decreten deel uitmaken van het juridisch kader van het voorliggende ontwerp. Het verdient aanbeveling in de aanhef een rubriek ‘Juridisch kader’ toe te voegen met de vermelding dat dit ontwerp aansluit bij beide decreten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen in de opmerkingen 3 en 5 is uiteengezet over de rechtsgrond voor en het juridisch kader van het ontwerp.

6.1. De verwijzing naar artikel 5.9.2.1*bis* van titel II van het VLAREM dient bijgevolg te worden weggelaten.

6.2. Voor een nuttig begrip ervan is het aanbevelenswaardig om te vermelden in een nieuwe rubriek ‘Juridisch kader’ na het vermelden van de vormvereisten, dat de ontworpen regeling aansluit bij het voormelde decreet van 19 april 2024 en het PAS-decreet.

Artikel 2

7. Het woord ‘artikel’ moet worden vervangen door het woord ‘punt’.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Pierre LEFRANC

‡LW-CAGZKFFAF-HHHHEVT‡