

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.369 van 13 april 2016
in de zaak A. 217.226/VII-39.516.**

In zake : de VZW BODEMKUNDIGE DIENST VAN BELGIË
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Mario Deketelaere
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Meir 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Abbeloos
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Noordlaan 82-84
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 2 april 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de secretaris-generaal van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid van 30 juli 2015 tot schorsing van de erkenning als laboratorium in de discipline water van de VZW Bodemkundige Dienst van België (hierna: BDB) voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater, verleend via ministerieel besluit van 22 juli 2011, indien het laboratorium een eindbeoordeling “niet geslaagd” behaalt voor de ringtest in 2016, georganiseerd door de Vlaamse instelling voor technologisch onderzoek (hierna: VITO) in opdracht van de afdeling Milieuvergunningen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 april 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Mario Deketelaere, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Gegevens van de zaak

3.1. Met betrekking tot de feitelijke gegevens van de zaak zet de verzoekende partij het volgende uiteen:

“De BDB is erkend als laboratorium in de discipline water bij ministerieel besluit van 22 juli 2011. Deze erkenning omvat onder meer het pakket W.4.1 (standaardreeks: Hg, Cd, Pb, As, Cr, Ni, Cu, Zn, Sb, Se, Mn, Fe en Al) voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater.

Als erkend laboratorium neemt de BDB deel aan de door de afdeling Milieuvergunningen georganiseerde controle op de kwaliteiten van de beproevingen en monsternemingen, metingen en analyses waarvoor het laboratorium erkend is (cf. artikel 44 VLAREL).

In opdracht van de afdeling Milieuvergunningen heeft de VITO in 2011, 2012, 2013, 2014 en 2015 een ringtest georganiseerd als controle op de kwaliteit van de analyses voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en

oppervlaktewater (telkens voor andere parameters/metalen).

De BDB behaalde in de ringtesten van 2011, 2012, 2013 en 2015 een eindbeoordeling 'niet geslaagd'.

Omwille van de eindbeoordelingen voor de ringtesten van 2011 en 2012 werd op voorstel van de afdeling Milieuvergunningen bij brief van 18 juli 2012 de schorsingsprocedure ingezet. De BDB werd uitgenodigd haar verweermiddelen in te dienen en aanwezig te zijn op een hoorzitting.

De verweermiddelen werden bezorgd via e-mail op 14 september 2012 en de hoorzitting vond plaats op 12 oktober 2012. De presentatie van de hoorzitting werd bezorgd via e-mail van 12 oktober 2012. Via e-mail van 31 januari 2013 vroeg de afdeling Milieuvergunningen nog bijkomende informatie, die door de BDB werd bezorgd via e-mail van 14 februari 2013.

Op basis van de bezorgde verweermiddelen en informatie, en de hoorzitting, werd de schorsingsprocedure stopgezet via brief van 12 april 2013.

Omdat de BDB niet slaagde in de ringtest 2013 voor het pakket W.4.1 en de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater werd de schorsingsprocedure voor dit pakket en deze deeldomeinen echter 'opnieuw ingezet' bij brief van 23 juli 2013.

De BDB werd uitgenodigd haar verweermiddelen in te dienen en aanwezig te zijn op een hoorzitting. De verweermiddelen werden bezorgd via e-mail van 15 augustus 2013 en 15 september 2013. De hoorzitting vond plaats op 4 oktober 2013. Via e-mail van 14 oktober 2013 werd de presentatie van de hoorzitting en een overzicht van de deelnames aan ringtesten voor zink en de resultaten ervan van januari 2011 tot 14 oktober 2013 bezorgd.

Tijdens de hoorzitting van 4 oktober 2013 heeft de BDB op gedetailleerde en omstandige wijze een oorzakenanalyse en corrigerende maatregelen van de metalen waarvoor een onvoldoende resultaten behaald werd tijdens de ringtesten 2011 (antimoon en seleen), 2012 (arseen en chroom) en 2013 (zink en kwik) gepresenteerd en toegelicht.

Ondertussen werd op 16 oktober 2013 bij de BDB ook een aangekondigde audit uitgevoerd door de VITO in opdracht van de afdeling Milieuvergunningen. Bij deze audit werd onder meer nagegaan of het laboratorium met betrekking tot het pakket W.4.1 en de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater, WAC/III/B en ISO/IEC 17025 toepast. Hierbij werden een aantal tekortkomingen vastgesteld en opgenomen in het auditrapport.

Bij besluit van de secretaris-generaal van het departement LNE van 26 november 2013 werd de erkenning van de BDB voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater geschorst met ingang van 26 november 2013.

Tegen de schorsingsbeslissing van 26 november 2013 diende de BDB een willig beroep in op 16 december 2013. Dit willig beroep werd gedeeltelijk gegrond verklaard. Het besluit van de secretaris-generaal van 26 november 2013 werd ingetrokken bij besluit van 23 december 2013. Met hetzelfde besluit van 23 december 2013 werd de erkenning van de BDB voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater geschorst met ingang van 1 maart 2014, waarbij werd bepaald dat de schorsing werd opgeheven indien het laboratorium na 23 december 2013 een eindbeoordeling 'geslaagd' bekam voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater na te

hebben deelgenomen aan een ringtest, georganiseerd door VITO in opdracht van de afdeling Milieuvergunningen.

Het laboratorium van de BDB behaalde een eindbeoordeling 'geslaagd' voor de ringtest in 2014, voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater.

Voor de ringtest in 2015, georganiseerd door de VITO in opdracht van de afdeling Milieuvergunningen, behaalde de BDB een eindbeoordeling 'niet geslaagd' voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater.

Omwillen van het behalen van de eindbeoordeling 'niet-geslaagd' in 2011, 2012, 2013 en 2015 werd via aangetekende brief van 21 april 2015 de schorsingsprocedure opnieuw ingezet en werd de BDB uitgenodigd zijn verweermiddelen in te dienen om aanwezig te zijn op een hoorzitting.

Zoals vermeld in de bestreden beslissing heeft de BDB via aangetekende brief van 20 mei 2015 verduidelijking gegeven met betrekking tot de historie van de resultaten en de aanverwante acties en besluiten, alsook verweermiddelen geformuleerd tegen het voornemen van LNE om de erkenning van de BDB voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater te schorsen. Hierbij werd door de BDB onder meer verdedigd dat een bepaalde motivering voor het opstarten van een eerder schorsingsprocedure niet nogmaals kan worden aangegrepen voor het opstarten van een nieuwe schorsingsprocedure indien deze afdoende werd beantwoord en geleid heeft tot de stopzetting van de (eerdere) schorsingsprocedure (non bis in idem). Daarnaast stipte de BDB aan dat de voorwaarden om tot schorsing van de erkenning te kunnen overgaan, zoals bepaald in het VLAREL, in casu niet vervuld zijn. De BDB wenste derhalve een herziening van de intentie tot het opstarten van de schorsingsprocedure voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater.

Via aangetekende brief van 29 mei 2015 bezorgde de afdeling Milieuvergunningen een reactie op de brief van de BDB van 20 mei 2015 en bevestigde zij dat de schorsingsprocedure, gestart via aangetekende brief van 21 april 2015 niet wordt stopgezet.

De BDB bezorgde aanvullende verweermiddelen via e-mail van 1 juni 2015.

Vervolgens vond een hoorzitting plaats op 10 juni 2015. Tijdens deze hoorzitting heeft de BDB een presentatie gegeven van de oorzakenanalyse en corrigerende maatregelen van de metalen waarvoor een onvoldoende resultaat werd behaald tijdens de ringtesten in 2011 (antimoon en seleen in afvalwater), 2012 (arseen en chroom in oppervlaktewater), 2013 (zink en kwik in afvalwater), 2014 (lood in oppervlaktewater) en 2015 (chroom, kwik en lood in afvalwater). Tevens werd een document met verweermiddelen aan de afdeling Milieuvergunningen overhandigd. De presentatie van de hoorzitting, het bijhorende document met verweermiddelen en bijkomende informatie naar aanleiding van de hoorzitting werden via e-mail op 15 juni 2015 door de BDB aan de afdeling Milieuvergunningen bezorgd (zie ook de samenvatting hiervan op blz. 6-9 van de bestreden beslissing).

Bij het thans bestreden besluit van 30 juli 2015 werd vervolgens de erkenning van de BDB als laboratorium in de discipline water voor het pakket

W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater geschorst, meer bepaald indien het laboratorium een eindbeoordeling ‘niet geslaagd’ behaalt voor de ringtest in 2016, georganiseerd door de VITO in opdracht van de afdeling Milieuvergunningen.

(...)

‘Sedert de indiening van het beroep tot nietigverklaring werd de erkenning van verzoekster als laboratorium in de discipline water aangevuld met een erkenning voor aanvullende elementen in pakket W.4. (metalen - W.4.2.4: Mo: deeldomein afval- en oppervlaktewater) en pakket W.10. (andere analyses - W.10.1.: chlorofyl A: deeldomein oppervlaktewater) bij besluit van de secretaris-generaal van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie dd. 13 oktober 2015 (met kenmerk LNE/ERK/LW/BDB/2015/2) (...).

Dit besluit vermeldt onder artikel 2 dat verzoekster ‘voortaan voor onbepaalde termijn erkend is als laboratorium in de discipline water’ voor - onder meer - het pakket W.4.1.:

(...)

‘W.4.1. standaardreeks: Hg, Cd, Pb, As, Cr, Ni, Cu, Zn, Sb, Se, Mn, Fe, en Al: deeldomeinen afval-, oppervlakte-, grond- en drinkwater’

Ondertussen ontving verzoekende partij op datum van 30 maart 2016 een brief van de afdeling Milieuvergunningen (van verwerende partij) dd. 25 maart 2016 [...] - en dus samen met de brief van de afdeling Milieuvergunningen dd. 25 maart 2016 met de eindbeoordeling van de ringtest 2016, onder meer voor het pakket W.4.1, en waarin haar wordt meegedeeld dat de schorsing opgelegd bij besluit van 30 juli 2015 ingaat op 1 mei 2016, (...) - een bijkomend opvolgend besluit inzake haar erkenning als laboratorium in de discipline water (meer bepaald een uitbreiding voor de pakketten W.7.115, W.7.16 en W.7.17)”.’

3.2. Bij het bestreden besluit van 30 juli 2015 schorst de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie de erkenning van de verzoekende partij als laboratorium in de discipline water voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater. De verzoekende partij werd als laboratorium in de discipline water voor onder andere het betreffend pakket W.4.1 erkend via ministerieel besluit van 22 juli 2011.

3.3. Deze schorsing van de erkenning is echter voorwaardelijk (artikel 1 van het besluit):

“De erkenning van de Bodemkundige Dienst van België vzw als laboratorium in de discipline water voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater, verleend via ministerieel besluit van 22 juli 2011, wordt geschorst indien het laboratorium een eindbeoordeling ‘niet

geslaagd' behaalt voor de ringtest in 2016, georganiseerd door de VITO in opdracht van de afdeling Milieuvergunningen”.

3.4. De schorsing gaat in op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de ondertekening van de brief met de eindbeoordeling van de betreffende ringtest in 2016 door de Afdeling Milieuvergunningen (artikel 2 van het bestreden besluit).

3.5. Voorts wordt de schorsing opgeheven indien de verzoekende partij na datum van ondertekening van de brief met de eindbeoordeling van de ringtest in 2016 door de afdeling Milieuvergunningen een eindbeoordeling “geslaagd” bekomt na te hebben deelgenomen aan een ringtest voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater, georganiseerd door de VITO in opdracht van de afdeling Milieuvergunningen (artikel 3 van het bestreden besluit).

3.6. Dit besluit steunt - luidens de overwegingen ervan - op artikel 54, § 1, 3° van het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu (hierna: Vlarel).

“Overwegende dat volgens artikel 54, §1, 3° van het VLAREL een erkenning gedeeltelijk kan geschorst worden indien bij een controle foutieve resultaten vastgesteld worden bij de monsternemingen, metingen, beproevingen of analyses; dat voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater foutieve resultaten bij de ringtestcontroles van de afdeling Milieuvergunningen in 2011, 2012, 2013 en 2015 vastgesteld werden; dat omwille van het niet-slagen voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater voor de ringtest in 2011, 2012, 2013 en 2015 er voldoende aanleiding toe bestaat de erkenning voor dit pakket en deze deeldomeinen te schorsen.

Overwegende dat rekening houdend met de resultaten van de VITO-ringtesten, de hoorzitting en de bezorgde verweermiddelen en informatie niet met onmiddellijke ingang overgegaan wordt tot een schorsing; dat de erkenning voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater geschorst wordt indien het laboratorium een eindbeoordeling ‘niet geslaagd’ behaalt voor de volgende ringtest, georganiseerd door de VITO in opdracht van de afdeling Milieuvergunningen, namelijk in 2016; dat deze

ringtest zal plaatsvinden begin 2016; dat de schorsing ingaat op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de ondertekening van de brief met de eindbeoordeling door de afdeling Milieuvergunningen; dat een laboratorium in geval van schorsing over een minimale tijd dient te beschikken om de geschorste activiteiten te kunnen uitbesteden om zodanig de continuïteit te verzekeren; dat bij een eindbeoordeling ‘niet geslaagd’ bij de ringtest in 2016 de schorsing zal worden opgeheven bij een eindbeoordeling ‘geslaagd’ bij een volgende ringtest, georganiseerd door de VITO in opdracht van de afdeling Milieuvergunningen, voor dit pakket en deze deeldomeinen”.

IV. Voorwaarden van de vordering tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement prima facie kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Middelen

Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

5. De verzoekende partij voert de schending van “artikel 54, § 1, § 2 en § 3 van VLAREL, de wettelijke motiveringsplicht (artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen), de beginselen van behoorlijk bestuur (in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidbeginsel en de fairplay) en het adagium “non bis in idem”:

“Artikel 54 van VLAREL bevat de wettelijke voorschriften met betrekking tot de schorsing en opheffing van een erkenning, en luidt als volgt:

‘§1. De leidinggevende ambtenaar van het agentschap of departement waartoe de bevoegde afdeling behoort, kan de erkenning geheel of gedeeltelijk schorsen of opheffen in een of meer van de volgende gevallen:

1° er is niet meer voldaan aan een of meer van de algemene of bijzondere erkenningsvoorwaarden;

2° een of meer van de algemene of bijzondere gebruikseisen van de erkenning wordt geschonden;

3° bij een controle worden foutieve resultaten vastgesteld bij de monsternemingen, metingen, beproevingen of analyses.

4° geen enkele werknemer die geslaagd is voor de ringtest met betrekking tot het pakket voor een erkend laboratorium als vermeld in artikel 6, 5°, c), of voor de technische proef vermeld in bijlage 10, hoofdstuk 2, 8°, die bij dit besluit is gevoegd, werkt nog bij het erkende laboratorium;

5° de retributie als vermeld in artikel 54/1, § 2, niet betaald wordt.

§2. De bevoegde afdeling brengt de erkende persoon met een aangetekende brief op de hoogte van het voornemen om de erkenning volledig of gedeeltelijk te schorsen of op te heffen, met vermelding van de redenen, en nodigt hem tegelijkertijd uit zijn verweermiddelen in te dienen en aanwezig te zijn op een hoorzitting.

§3. De leidinggevende ambtenaar van het agentschap of departement waartoe de bevoegde afdeling behoort, neemt een beslissing over de volledige of gedeeltelijke schorsing of opheffing van de erkenning, rekening houdend met de eventueel vervulde formaliteiten en meegedeelde verweermiddelen.

§4. Als de erkenning volledig of gedeeltelijk wordt geschorst of opgeheven, betekent de bevoegde afdeling de beslissing met een aangetekende brief aan de persoon in kwestie.

§5. Als de procedure tot volledige of gedeeltelijke schorsing of opheffing van de erkenning wordt stopgezet, wordt de erkende persoon daarvan op de hoogte gebracht’.

De BDB stelt vooreerst vast dat de motivering van de thans genomen schorsingsbeslissing opnieuw teruggrijpt naar en mede steunt op het negatief resultaat dat zij behaalde voor de ringtesten 2011, 2012 en 2013, op basis waarvan eerdere voorstellen tot schorsing werden geformuleerd en schorsingsprocedures werden opgestart. De BDB heeft zich met betrekking tot deze eerdere voornemens tot schorsing verdedigd en haar verweermiddelen naar voor gebracht en toegelicht. De schorsingsprocedure die werd opgestart naar aanleiding van de resultaten van de ringtesten in 2011 en 2012 werd stopgezet (hetgeen enkel kan betekenen dat het verweer van de BDB werd beoordeeld als voldoende overtuigend en gegrond, zodat er geen reden was om tot schorsing van de erkenning over te gaan). Naar aanleiding van het slagen voor de ringtest in 2014 werd de schorsing opgelegd bij besluit van 23 december 2013 opgeheven (omdat er evenmin nog een reden was om tot schorsing over te gaan).

Het is evident dat de elementen die werden in rekening genomen om een procedure tot schorsing op te starten bij brief van 18 juli 2012 (d.i. het niet geslaagd zijn voor de ringtesten 2011 en 2012), doch die afdoende werden

beantwoord en niet hebben geleid tot een schorsing (schorsingsprocedure werd stopgezet bij beslissing van 12 april 2013) vervolgens niet nogmaals kunnen worden aangegrepen om een nieuwe schorsingsprocedure op te starten noch om de huidige schorsingsbeslissing van 30 juli 2015 te ondersteunen en te onderbouwen, zoals de bestreden beslissing ten onrechte aangeeft.

Hetzelfde geldt met betrekking tot de afgehandelde schorsingsprocedure die werd opgestart bij brief van 23 juli 2013 naar aanleiding van het niet slagen voor de ringtest in 2013 (cf. besluiten van de secretaris-generaal dd. 26 november 2013 en 23 december 2013).

De bestreden beslissing stelt dienaangaande echter het volgende (...):

‘(...); dat omwille van het niet slagen voor het pakket W.4.1 voor de deeldomeinen afval- en oppervlaktewater voor de ringtest in 2011, 2012, 2013 en 2015 er voldoende aanleiding bestaat der erkenning voor dit pakket en deze deeldomeinen te schorsen’.

Een dergelijke motivering tot schorsing, die steunt op en verwijst naar feiten die reeds het voorwerp hebben uitgemaakt van een eerder voornemen tot schorsing en waarbij na verweer de schorsingsprocedure werd stopgezet en/of de schorsingsprocedure ondertussen is afgehandeld, is juridisch niet afdoende en onwettig.

De voormelde motivering is niet alleen strijdig met artikel 54 VLAREL, maar schendt ook de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en de fairplay, alsook het adagium ‘non bis in idem’.

Daarnaast blijkt de bestreden beslissing ook tegenstrijdig gemotiveerd en houdt zij een bijkomende schending in van de voorschriften van artikel 54 VLAREL, gelet op de vaststelling dat de schorsing pas effectief wordt opgelegd indien verzoekster niet slaagt voor de (toekomstige) ringtest in 2016.

Een dergelijke ‘voorwaardelijke’ schorsing van de erkenning is om meerdere redenen problematisch en alleszins onwettig:

‘Overeenkomstig artikel 54, §1, 3° VLAREL kan een erkenning worden geschorst indien bij een controle foutieve resultaten worden vastgesteld bij de monsternemingen, metingen, beproevingen of analyses. Overeenkomstig artikel 54, §2 VLAREL moet de afdeling Milieuvergunningen vervolgens haar voornemen tot schorsing per aangetekende brief meedelen aan de erkende persoon. Overeenkomstig artikel 54, §3 VLAREL moet de erkende persoon vervolgens de gelegenheid krijgen verweermiddelen te formuleren.

Artikel 54 VLAREL voorziet niet in de mogelijkheid tot het opleggen van een ‘voorwaardelijke schorsing’ van de erkenning.

Het niet slagen voor een toekomstige ringtest kan dus nooit een voldoende noch wettige reden zijn om de erkenning te schorsen, en dit zonder dat de erkende persoon met betrekking tot het niet slagen voor de toekomstige ringtest de gelegenheid krijgt verweermiddelen te formuleren, zoals uitdrukkelijk voorgeschreven door artikel 54, §3 VLAREL.

De afdeling Milieuvergunningen neemt derhalve een loopje met de te volgen procedure bij het opleggen van een schorsing van de erkenning.

In casu werd de schorsingsprocedure die geleid heeft tot de thans bestreden beslissing opgestart naar aanleiding van de vaststelling dat de BDB niet slaagde voor de ringtest in 2015. De BDB heeft zich dienaangaande verdedigd en

verweermiddelen geformuleerd. Blijkbaar was dit verweer voldoende overtuigend, aangezien de afdeling Milieuvergunningen het niet noodzakelijk vindt om ‘met onmiddellijke ingang’ tot schorsing van de erkenning over te gaan. Zij wenst onjuist en ten onrechte het resultaat van een toekomstige ringtest (2016) af te wachten, alvorens de schorsing effectief op te leggen, doch zonder mogelijkheid van verweer van de BDB indien zij de eindbeoordeling ‘niet geslaagd’ voor deze ringtest (2016) zou behalen.

De schorsingsbeslissing van 30 juli 2015 is ook op dit punt strijdig met artikel 54, §2 en §3 VLAREL en alleszins niet afdoende, en meer bepaald ook tegenstrijdig gemotiveerd.

Bovendien worden ook het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel geschonden, aangezien het indienen van mogelijke verweermiddelen (bij een eventueel ongunstig resultaat op de toekomstige ringtest) door verwerende partij niet wordt afgewacht, en dus ook niet wordt meegenomen in de beoordeling tot het opleggen van een effectieve schorsing”.

Beoordeling

6. De bestreden beslissing is genomen in het kader van de erkenning als erkend laboratorium in de discipline water. Deze erkenning geschiedt met het oog op kwalitatieve onderzoeken in dit domein, met het oog op een kwalitatieve leefomgeving in de ruime zin van het woord. Er lijkt dan ook van te moeten worden uitgegaan dat een erkend laboratorium er in slaagt te allen tijde degelijk en kwaliteitsvol werk af te leveren. Uit de geldende Vlarel-reglementering kan op het eerste gezicht worden afgeleid dat, opdat een laboratorium deze erkenning verkrijgt, het moet voldoen aan zekere kwaliteitseisen die worden gecontroleerd, zoals bepaald in artikel 44 van deze reglementering. Deze controles kunnen aanleiding geven tot corrigerende maatregelen die binnen een vooropgestelde termijn moeten worden doorgevoerd, met het oog op een kwaliteitsvolle dienstverlening. Uit artikel 54 van deze reglementering kan worden afgeleid om welke redenen deze erkenning kan worden geschorst. Eén van deze redenen is het afleveren van foutieve resultaten bij de monsternemingen, metingen, beproevingen of analyses.

7. Uit de opsomming van deze schorsingsredenen, kan op het eerste gezicht niet worden afgeleid dat meerdere negatieve evaluaties noodzakelijk zijn om tot een schorsing van de erkenning over te gaan. De verzoekende partij is niet

geslaagd in wat men noemt “de ringtest” van 2015. Zoals bepaald in artikel 54 Vlarel heeft zij hiertegen het voorziene verweer kunnen voeren, wat ook blijkt uit de motivering van de bestreden beslissing. Dit heeft aanleiding gegeven tot de voorwaardelijke schorsing opgelegd door de bestreden beslissing. Deze voorwaarde bestaat erin dat de verzoekende partij dient te slagen in de zogenaamde ringtest van 2016, opdat niet zou worden overgegaan tot de effectieve schorsing van de erkenning voor het pakket W.4.1.

8. Artikel 54 Vlarel voorziet in zijn laatste paragraaf in de mogelijkheid tot stopzetting van de schorsingsprocedure. De huidige bestreden beslissing is in essentie een toepassing van deze paragraaf. Indien de verzoekende partij erin was geslaagd te voldoen voor de ringtest van 2016, moest de huidige schorsingsprocedure als stopgezet worden beschouwd. Hoe dan ook dient deze voorwaarde als een gunst ten aanzien van de verzoekende partij te worden beschouwd, aangezien zij de inwerkingtreding van de schorsing minstens vertraagt en opheft bij een geslaagde ringtest.

9. Met betrekking tot de schending van het adagium “non bis in idem” dient erop te worden gewezen dat de resultaten van de ringtesten uit de periode 2011 tot en met 2014 worden vermeld, doch dat in hoofdzaak de resultaten van 2015, bevestigd door de resultaten van 2016, tot de schorsing van de erkenning hebben geleid. Voorzover de resultaten van de eerdere jaren een rol hebben gespeeld bij het nemen van de bestreden beslissing, dient alleszins te worden vastgesteld dat de verzoekende partij niet geslaagd is in de vermelde ringtesten tijdens de controles van 2015 en 2016. De Raad van State ziet niet in welk belang de verzoekende partij zou kunnen hebben bij een eventuele schending van dit adagium in de zin dat in de bestreden beslissing melding wordt gemaakt van deze eerdere controles, nu er recentere controles voor handen zijn, waarin zij evenmin is geslaagd.

Het eerste middel is niet ernstig.

Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

10. De verzoekende partij voert aan dat:

“De tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing heeft ook gevolgen voor meerdere andere onderdelen van de erkenning dd. 22 juli 2011, die ingevolge de schorsing van de erkenning voor het pakket W.4.1 onbruikbaar worden (schending van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel)

Gevolgen van de schorsingsbeslissing voor andere pakketten binnen de erkenning als laboratorium voor wateranalyse dd. 22 juli 2011.

Het schorsingsbesluit van 30 juli 2015 is weliswaar formeel beperkt tot de erkenning voor het pakket W.4.1 doch de facto leidt de schorsing van de erkenning voor dit pakket ertoe dat ook de monsternames en andere analyses voor afvalwater onmogelijk worden.

De overige onderdelen van de erkenning als laboratorium voor water analyse dd. 22 juli 2011 worden aldus economisch waardeloos.

Conform artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 juni 2002 tot uitvoering van het Hoofdstuk IIIbis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewater en tegen verontreiniging (Oppervlaktewaterenwet) en Hoofdstuk IVbis van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer (Grondwaterdecreet), moeten de debietmeting, de monsterneming en de analyses die in opdracht van de heffingsplichtige gebeuren, worden verricht door één en hetzelfde erkend laboratorium.

Dit betekent dat de BDB als gevolg van de schorsing van het pakket W.4.1 de facto ook andere onderdelen van haar erkenning, zowel inzake staalname als analyse, niet meer kan benutten en uitoefenen voor de meetcampagnes in het kader van de heffing op de waterverontreiniging en de grondwaterwinningsheffing.

Meer bepaald worden de volgende onderdelen van de erkenning onwerkbaar:

- W.1.3.: tijds- en/of debietsgebonden staalname: deeldomeinen afval- en oppervlaktewater
- W. 4. : metalen:
 - o W.4.1.: standaardreeks: Hg, Cd, Pb, As, Cr, Ni, Cu, Zn, Sb, Se, Mn, Fe en Al: deeldomeinen afval-, oppervlakte-, grond- en drinkwater
 - o W.4.2.: aanvullende elementen:
 - o W.4.2.1.: Ag: deeldomeinen afval-, oppervlaktewater
 - o W.4.2.3.: Ba: deeldomeinen afval-, oppervlaktewater
 - o W.4.2.7.: Co: deeldomeinen afval-, oppervlaktewater
 - o W.4.2.8.: B: deeldomeinen afval-, oppervlaktewater
- W.5.: algemene verontreinigingsparameters:

o W.5.1.: BZV, CZV, Kjeldahl-stikstof bezinkbare stoffen, zwevende stoffen, (totaal) fosfor en totaal stikstof: deeldomeinen afval-, oppervlakte- en grondwater; petroleumextraheerbare stoffen (gravimetrische bepaling): deeldomein afvalwater.

De bestreden beslissing houdt geen rekening met artikel 44, vierde alinea VLAREL.

Het is duidelijk dat bij het nemen van het schorsingsbesluit van 30 juli 2015 volstrekt geen rekening werd gehouden met de voormelde ingrijpende gevolgen.

In het bijzonder is bij de beoordeling van het gebruik van de erkenning van het pakket W.4.1 kennelijk ook geen rekening gehouden met de vierde alinea van artikel 44 VLAREL, met name met het geheel van pakketten waarvoor het laboratorium van de BDB erkend is binnen een discipline, in casu water of deeldomein in casu afvalwater, oppervlaktewater:

‘Bij de beoordeling kan ook rekening gehouden worden met het geheel van pakketten waarvoor een laboratorium erkend is binnen een discipline, of, in voorkomend geval, het deeldomein, of met de resultaten van de ringtesten of technische proeven van de voorbije twee kalenderjaren’.

Er is kennelijk ook geen rekening gehouden met de geslaagde resultaten van de BDB in de ringtest van de afdeling Milieuvergunningen voor de deeldomeinen grondwater en drinkwater voor hetzelfde pakket W.4.1.

Ten overvloede is er kennelijk ook geen rekening gehouden met alle andere goede (geslaagde) ringtesten van o.a. Bipea en technische proeven”.

Beoordeling

11. Uit artikel 44, vierde alinea, Vlarel kan op het eerste gezicht worden afgeleid dat rekening kan worden gehouden met het gehele pakket van erkenningen van een laboratorium, doch dat dit geen verplichting uitmaakt. Het lijkt aldus tot de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de beslissingnemende overheid te behoren of zij het gehele pakket aan erkenningen bij haar beslissing wenst te betrekken.

12. Het loutere feit dat de schorsing van de erkenning als laboratorium voor een welbepaald pakket meebrengt dat ook voor andere pakketten niet langer de onderzoeken kunnen worden georganiseerd, houdt op het eerste gezicht geen schending in van de geschonden geachte beginselen. Dit moet geacht worden tot het ondernemersrisico te behoren. Als erkend laboratorium behoort het tot de kerntaak van de verzoekende partij dat zij kwalitatieve onderzoeken kan verrichten voor alle domeinen waarvoor zij erkend is. Indien zij

hierin niet slaagt voor één of meerdere domeinen, waardoor haar erkenning wordt geschorst of teloorgaat voor deze domeinen, met doorwerking in andere domeinen waarvoor zij de erkenning heeft verkregen, dient zij enkel zichzelf hiervoor verantwoordelijk te achten. Er lijkt dan ook geen sprake van schending van één van de geschonden geachte beginselen.

Het tweede middel is evenmin ernstig.

Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

13. De verzoekende partij voert de schending aan van:

“Schending van artikel 44 VLAREL, juncto artikel 54 VLAREL, en van de wettelijke motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel

De bestreden beslissing steunt op een oneigenlijk gebruik van de ringtest als handhaving- en sanctioneringsinstrument, hetgeen niet is voorzien in artikel 44 van het VLAREL.

De ringtesten horen thuis onder het luik gebruikseisen van de erkenning en vormen geen schorsingsgrond in de zin van artikel 54, §1, 3° VLAREM (waarop de opgelegde schorsing onder meer steunt).

Ten overvloede maakt de bestreden beslissing ten onrechte abstractie van de resultaten van andere ringtesten waaraan de BDB met succes heeft deelgenomen, hetgeen blijk geeft van een onzorgvuldige besluitvorming.

Ringtesten zijn instrumenten die laboratoria kunnen gebruiken om de juistheid van de gebruikte methoden na te gaan, zich te vergelijken met andere vergelijkbare laboratoria, ter zelfevaluatie (management review), ter verbetering van hun methoden, enz. Noch in de ISO-17025, noch in kwaliteitsopleidingen, noch in de doelstelling van de ringtesten Orka en Bacil, worden ringtesten aanbevolen als instrument tot schorsing of opheffing van erkenningen”.

Beoordeling

14. Artikel 54 VLAREL stelt als één van de schorsingsredenen foutieve resultaten bij een controle. Uit artikel 44 VLAREL kan op het eerste gezicht worden afgeleid dat de erkende laboratoria aan georganiseerde controles dienen deel te

nemen, waarbij expliciet ringtests worden vermeld. Het niet slagen in dergelijke ringtest dient dan ook op het eerste gezicht te worden beschouwd als een mogelijke schorsingsgrond.

Het derde middel is niet ernstig.

15. Er is niet voldaan aan één van de voorwaarden van artikel 17, § 1 en § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien april tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys