RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 257.315 van 15 september 2023
in de zaak A. 233.440/XIV-38.665

In zake : de NV BELGISCH CENTRUM VOOR CERTIFICATIE (BBC)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Roosens en Stéphanie Rondelez
kantoor houdend te 3000 Leuven
Arnould Nobelstraat 40, bus 0102
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Werk en Economie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te 9041 Oostakker
Orchideestraat 61 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 juni 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Raad van Beroep van BELAC (de Belgische Accreditatie-Instelling) van 26 maart 2021 houdende ‘bevestiging van de beslissing van 26 november 2020 van het Accreditatiebureau van BELAC tot formele waarschuwing inzake klachtenbehandeling en het respecteren van procedure BELAC 3-06 en tot gedeeltelijke intrekking van het accreditatiecertificaat voor de scope 017-QMS voor de activiteiten VCA/VCU’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 250.489 van 30 april 2021 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

De verzoekende partij heeft vervolgens, met een afzonderlijk verzoekschrift, eveneens de nietigverklaring van de bestreden beslissing gevraagd.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 mei 2023.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stéphanie Rondelez, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Carmenta Decordier, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge 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. Feiten

3.1. De feiten zijn weergegeven in het tussenarrest nr. 250.489 van 30 april 2021. Er wordt naar verwezen.

3.2. Op de terechtzitting blijkt nog aan de hand van de op die zitting door de verzoekende en de verwerende partij afgelegde verklaringen en neergelegde stukken dat:

- het Accreditatiebureau met een beslissing van 19 januari 2023, ter kennis gebracht aan de verzoekende partij op 7 februari 2023 is overgegaan tot intrekking van de accreditatiecertificaten 017-QMS en 017-EMS van de verzoekende partij;

- de verzoekende partij op 27 februari 2023 tegen de genoemde beslissing van 19 januari 2023 beroep heeft aangetekend bij de Raad van Beroep van BELAC;

- de raadsman van de verwerende partij aan de raadsman van de verzoekende partij met een niet-vertrouwelijke e-mail van 10 februari 2023 heeft laten weten akkoord te gaan om voorlopig geen uitvoering te geven aan de beslissing van het Accreditatiebureau tot op het ogenblik dat de Raad van Beroep uitspraak zal hebben gedaan over het door de verzoekende partij in te dienen (en inmiddels ingediende) beroep;

- de hoorzitting in het kader van het bestuurlijk beroep heeft plaats gevonden op 15 mei 2023;

- de door de voorzitster van het Accreditatiebureau BELAC aan de verzoekende partij afgeleverde Accreditatiecertificaten nr. 017-QMS en nr. 017-EMS, waarbij het Accreditatiebureau verklaart accreditatie te hebben verleend “conform de eisen van de norm EN ISO/IEC 17021-1:2015” en, luidens die verklaringen, de verzoekende partij “heeft aangetoond bekwaamheid te bezitten voor de activiteiten uitgevoerd in de activiteitencentra zoals gespecificeerd in de accreditatiescope 017-QMS die integraal deel uitmaakt van dit certificaat” respectievelijk “heeft aangetoond bekwaamheid te bezitten voor de activiteiten uitgevoerd in de activiteitencentra zoals gespecificeerd in de accreditatiescope 017-EMS die integraal deel uitmaakt van dit certificaat”. De beide certificaten vermelden, wat de geldigheidsduur ervan betreft, de periode “2022-12-01 – 2023-05-31”, waarbij 31 mei 2023, dit is de dag van de terechtzitting in de voorliggende zaak; en, tot slot,

- de verzoekende partij die het aflopen van de certificaten op 31 mei 2023 betwist, de verwerende partij heeft gedagvaard om op 24 mei 2023 te verschijnen voor de voorzitter van de Nederlandstalige rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel, zetelend in kort geding, teneinde de verwerende partij te horen veroordelen om (i) de geldigheidsduur van de certificaten 017-QMS en 017-EMS van de verzoekende partij door het Accreditatiebureau te doen verlengen voor een periode van 6 maanden, dit is tot en met 30 november 2023 en (ii) de verzoekende partij in het bezit te stellen van aangepaste certificaten waarop 30 november 2023 als einddatum van de geldigheidsperiode vermeld staat, zulks op straffe van verbeurte van een dwangsom;

- de pleitzitting in het kader van het genoemde kort geding is vastgesteld op 7 juni 2023.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. In de mate de verwerende partij op de terechtzitting het actueel belang van de verzoekende partij betwist, minstens de vraag naar de “impact op het belang” van de verzoekende partij opwerpt nu zij de Raad van State te kennen geeft dat de aan de verzoekende partij toegekende accreditaties, aflopen op 31 mei 2023, dit is de dag van de terechtzitting, kan zij zoals hierna wordt uiteengezet, niet worden bijgevallen.

De Raad van State stelt vast, zoals uit de uiteenzetting van de feiten en de door partijen neergelegde stukken blijkt (*cfr*. *sub* 3.2) dat (i) voorlopig geen uitvoering is gegeven aan de beslissing van het Accreditatiebureau van 19 januari 2023 houdende intrekking van de accreditatiecertificaten 017-QMS en 017-EMS van de verzoekende partij en zulks tot op het ogenblik dat de Raad van Beroep uitspraak zal hebben gedaan over het door de verzoekende partij ingediende beroep, (ii) de beslissing van 19 januari 2023 niet definitief is nu het georganiseerd bestuurlijk beroep dat er tegen is ingesteld op het ogenblik van de terechtzitting nog hangende is en (iii) het (automatisch) aflopen van de certificaten op 31 mei 2023 door de verzoekende partij eveneens wordt betwist nu zij daartegen een kort geding heeft ingesteld bij de voorzitter van de Nederlandstalige rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel – en dat nog hangende is –, teneinde de geldigheidsduur van de certificaten 017-QMS en 017-EMS van de verzoekende partij door het Accreditatiebureau te doen verlengen voor een periode van 6 maanden, dit is tot en met 30 november 2023 en de verzoekende partij in het bezit te stellen van aangepaste certificaten waarop 30 november 2023 als einddatum van de geldigheidsperiode vermeld staat.

5. Er ligt in de hiervoor beschreven omstandigheden geen situatie of beslissing voor die definitieve gevolgen heeft wat het belang van de verzoekende partij betreft en die, desnoods ambtshalve, zou moeten leiden tot het vaststellen van een gebrek aan (actueel) belang in hoofde van de verzoekende partij.

De ter terechtzitting opgeworpen exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

6. De verzoekende partij roept in het verzoekschrift in het eerste middel de schending in van artikel 10 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 ‘tot oprichting van het BELAC Accreditatiesysteem van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling’ (hierna: het koninklijk besluit van 31 januari 2006) en het wettigheidsbeginsel, in samenhang met de materiëlemotiveringsplicht. Zij zet uiteen dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de procedure lastens de verzoekende partij werd opgestart ingevolge een door C-WI SRL neergelegde klacht van 8 juni 2020, verzonden naar het e-mailadres van het secretariaat van BELAC en die door C-WI SRL wordt herhaald op 19 juni 2020. Deze klacht voldoet niet aan de in artikel 10 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden: de klacht is noch gericht aan de Raad van beroep, noch ingediend per aangetekend schrijven. Deze klacht werd zonder meer in ontvangst genomen en hieraan is verder gevolg gegeven als een zogenaamd “geschil” of zogenaamde “niet-formele klacht” in de zin van punt 3.3 van het document BELAC 3-04 ‘Behandeling Van Onregelmatigheden’, wat ertoe heeft geleid dat het secretariaat deze klacht op 2 september 2020 heeft geagendeerd op het Accreditatiebureau van 8 september 2020 en dat het vervolgens op 26 november 2020 heeft beslist om de verzoekende partij een sanctie op te leggen. De beslissing van het Accreditatiebureau van 26 november 2020 en bijgevolg ook de bestreden beslissing schenden dan ook artikel 10 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 omdat het Accreditatiebureau niet bevoegd was voor de behandeling van de klacht van C-WI SRL als belanghebbende persoon betreffende de werking van de verzoekende partij als geaccrediteerde instelling. Tevens ligt naar het oordeel van de verzoekende partij een schending van de materiëlemotiveringsplicht voor aangezien uit de bestreden beslissing blijkt dat de Raad van beroep aanneemt dat de bevoegdheid van de verwerende partij wat de behandeling van klachten van belanghebbende personen betreft, niet uitsluitend bij de Raad van beroep zou berusten. De verwerende partij

gaat er immers van uit dat de Raad van beroep enkel bevoegd zou zijn voor zogenaamde “formele klachten”, i.e. met redenen omklede klachten die per aangetekende brief bij de Raad van beroep worden ingediend. Voor klachten die niet per aangetekende brief aan de verwerende partij worden gericht zou het Accreditatiebureau bevoegd zijn. Echter wordt er in artikel 10 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006, noch in enige andere bepaling enig onderscheid gemaakt met betrekking tot de bevoegdheid inzake de behandeling van klachten, laat staan dat op grond hiervan deze bevoegdheid zou toekomen aan het Accreditatiebureau. De Raad van beroep neemt volstrekt verkeerdelijk aan dat de bij artikel 10, § 3, derde lid, bepaalde ontvankelijkheidsvoorwaarden een beperking van de bevoegdheid van de Raad van beroep zouden vormen, in die zin dat bepaalde klachten niet door de Raad van beroep zouden moeten worden behandeld, maar door een ander orgaan binnen de verwerende partij. Overeenkomstig artikel 10, § 4, eerste lid van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 dient een klacht die op niet-ontvankelijke wijze wordt ingediend, niet-ontvankelijk te worden verklaard. De overweging door de Raad van beroep dat hij niet uitsluitend bevoegd is voor de behandeling van klachten van belanghebbende personen berust op onjuiste en in rechte ontoelaatbare motieven.

In de memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij bij wijze van repliek nog gelden dat zij wel degelijk belang heeft bij het door haar aangevoerde eerste middel. De klacht diende immers onmiddellijk door de Raad van beroep te worden behandeld en onontvankelijk te worden verklaard. De verwerende partij beweert verkeerdelijk dat het Accreditatiebureau van BELAC een zeer ruime bevoegdheid heeft die zou impliceren dat dit bureau klachten zou kunnen behandelen. De taken van het Accreditatiebureau hebben volstrekt geen betrekking op enige opdracht om klachten te behandelen. In tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij beweert, houdt de bevoegdheid van het Accreditatiebureau voor de behandeling van een “geschil” of “niet-formele klacht” op basis van het document BELAC 3-04 ontegensprekelijk een uitholling in van de bijzondere bevoegdheid die aan de Raad van beroep is toegekend voor de behandeling van klachten. Een “geschil” of “niet-formele klacht” kan

betrekking hebben op de werking van een geaccrediteerde instelling. Het staat dan ook vast dat de bevoegdheid van het Accreditatiebureau voor de behandeling van een “geschil” of “niet-formele klacht” met betrekking tot de werking van een geaccrediteerde instelling op grond van het document BELAC 3-04, een schending uitmaakt van de bijzondere bevoegdheid van de Raad van beroep voor de behandeling van klachten zoals bepaald in het geschonden geachte artikel 10 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006. De klacht die de verwerende partij ontving op 8 juni 2020 van C-WI SRL had ontegensprekelijk betrekking op de werking van de verzoekende partij als geaccrediteerde instelling. “Ten overvloede”, stelt de verzoekende partij nog dat de vermeende bevoegdheid van het Accreditatiebureau om regels vast te stellen voor de behandeling van “geschillen” of “niet-formele klachten” met betrekking tot de werking van een geaccrediteerde instelling in elk geval niet kan worden gestoeld op artikel 5, § 4, 4°, van het koninklijk besluit van 31 januari 2006. De in deze bepaling in algemene bewoordingen omschreven bevoegdheid van het Accreditatiebureau betreft immers enkel het uitvoeren van iedere taak die van aard is tot de goede werking van de accreditatieprocedures bij te dragen, en dus niet tot de werking van de geaccrediteerde instellingen zelf. Er kan niet worden betwist dat C-WI SRL kwalificeert als een belanghebbende persoon, zodat de Raad van beroep overeenkomstig artikel 10, § 1, 2° van datzelfde besluit bevoegd was voor de behandeling van de door C-WI SRL op 8 juni 2020 ingediende klacht. De omstandigheid dat C-WI SRL mogelijks ook kwalificeert als “een gebruiker van het systeem” in de zin van punt 3.3 van het document BELAC 3-04, doet hieraan op geen enkele wijze afbreuk.

In haar laatste memorie herneemt de verzoekende partij wat zij in haar eerdere procedurestukken heeft uiteengezet. Zij benadrukt nog dat het standpunt van de verwerende partij niet kan worden bijgevallen waar deze in haar laatste memorie stelt dat in het auditoraatsverslag “volkomen wordt voorbijgegaan” aan haar “bijkomende argumentatie die ze heeft ontwikkeld in haar memorie van antwoord”. In de mate de verwerende partij stelt dat zij wil verduidelijken dat artikel 10 “allerminst de mogelijkheid uitsluit voor het

Accreditatiebureau van BELAC om een aanvullende (informele) klachtenprocedure te voorzien, aanvullend op de in het KB dd. 31.01.2006 voorziene klachtenprocedure" en er ten onrechte "een groter belang" wordt toegekend aan het genoemde artikel 10 dan aan de andere bepalingen van dat koninklijk besluit die, althans volgens de verwerende partij, aan de Coördinatiecommissie en het Accreditatiebureau van BELAC de bevoegdheid geven om te voorzien in een "aanvullende informele klachtenprocedure," herhaalt de verzoekende partij dat op grond van artikel 10 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 enkel de Raad van beroep bevoegd is om klachten te behandelen, en dat daarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen een formele en een niet-formele klacht en dat datzelfde koninklijk besluit een hogere rechtsnorm is dan de BELAC-documenten 3-04 en 3-11, zodat de klachtenprocedure opgenomen in die documenten met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

7. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat de strikte interpretatie van de verzoekende partij dat het Accreditatiebureau de niet-formele klacht van C-WI SRL niet in ontvangst had mogen nemen omdat 1) deze klacht aan de Raad van beroep had moeten worden gericht, en 2) dit bovendien per aangetekend schrijven had moeten gebeuren, "volstrekt geen steun vindt in de tekst van het [koninklijk besluit van 31 januari 2006], dan wel in enige andere relevante reglementaire bepaling". Uit dit artikel 10 kan volgens haar niet worden afgeleid dat enkel de Raad van beroep inzake Accreditatie bevoegd is om eender welke klacht te behandelen, waarbij het voor elk ander orgaan van BELAC onmogelijk zou zijn om een informele klachtenprocedure te voorzien. Uit de parlementaire voorbereiding bij de wet van 20 juli 1990 'betreffende de accreditatie van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling' (hierna: de wet van 20 juli 1990) (zie o.a. *Parl. St. Kamer*, 1989-1990, 1145/1) blijkt "onomstotelijk" dat de Belgische wetgever een ruim algemeen kader heeft gecreëerd voor wat betreft de accreditatie van instellingen voor conformiteitsbeoordeling, waarbij in het bijzonder aan de Koning de bevoegdheden werden toebedeeld om nadere regels uit te werken. Voormeld

wetgevend kader is inmiddels gewijzigd, voornamelijk door invoeging van de titel 2 in het boek VIII van het WER, houdende het opschrift ‘Accreditatie van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling’. Artikel VIII.30 van het WER kent echter onverminderd dezelfde ruime bevoegdheden toe aan de Koning om de nadere regels én nuttige maatregelen te treffen om een accreditatiesysteem op te richten, met dien verstande dat hoe dan ook één nationale accreditatieinstelling diende te worden opgericht (i.e. BELAC). De Belgische wetgever heeft voorts omzeggens geen specifieke regels uitgewerkt nopens de wijze waarop het Belgische accreditatiesysteem dient te worden georganiseerd, zodat het koninklijk besluit van 31 januari 2006 het enige reglementaire kader is waaraan de bevoegdheden van de organen van BELAC kunnen worden getoetst. Er kan niet worden voorbijgegaan aan artikel 5, § 4, 4°, van dat koninklijk besluit dat bepaalt dat het Accreditatiebureau belast is met “het uitvoeren van iedere taak die van aard is tot de goede werking van de accreditatieprocedures bij te dragen”. Volgens de verwerende partij is daarmee een ruime bevoegdheid toegekend om bijkomende taken uit te voeren, dewelke niet als dusdanig zijn omschreven in het genoemde koninklijk besluit maar die wel van aard zijn om tot de goede werking van de accreditatieprocedures bij te dragen. Het komt hierbij volgens de verwerende partij “kennelijk ook aan het Accreditatiebureau van BELAC zelf toe om te beslissen op welke wijze zou kunnen worden bijgedragen aan de goede werking van de vermelde accreditatieprocedure”, met dien verstande dat de Nationale Raad voor Accreditatie overeenkomstig artikel VIII.30 van het WER een controlefunctie uitoefent. Zij verwijst nog naar het document BELAC 3-04 onder punt 1 ‘Doeleinden en verwijzing naar normatieve documenten’ waarin uitdrukkelijk wordt verduidelijkt dat het onderzoek en de behandeling van onregelmatigheden (met inbegrip van niet-formele klachten) onder meer als een verplichting van BELAC wordt beschouwd, waarbij onder “onregelmatigheden” wordt verstaan “beroepen, klachten, geschillen en vaststellingen”. Verder voorziet het document BELAC 3-09 onder punt 3.1 uitdrukkelijk in de verantwoordelijkheden van het Accreditatiebureau. Een van de verantwoordelijkheden die het Bureau toevalt betreft “onderzoek van geschillen indien deze van ernstige aard zijn waardoor een behandeling op het niveau van

het Bureau wenselijk is". Er werd bijgevolg – geheel in overeenstemming met het eerdergenoemde koninklijk besluit – een niet-formele procedure voor geschillenbeslechting voorzien, los van de procedure voor de Raad van beroep waarbij het Accreditatiebureau belast is met het onderzoek van geschillen die ernstig van aard zijn. Geheel ten onrechte laat de verzoekende partij uitschijnen dat aldus een volledig identieke klachtenprocedure werd uitgewerkt, dewelke de bevoegdheden van de Raad van beroep zou uithollen. Het verloop van die geschillenprocedure werd nader uitgewerkt in het document BELAC 3-04. Niet blijkt dat de organisatie van een informele geschillenprocedure onverenigbaar zou zijn met de krachtens artikel 10 voorziene formele procedures voor het behandelen van beroepen en klachten door de Raad van beroep. Er kan in alle redelijkheid niet worden ingezien op welke wijze de verzoekende partij wordt benadeeld doordat het document BELAC 3-04, in uitvoering van artikel 5, § 4, 4° van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 "in essentie" een bijkomende beroepsmogelijkheid voorziet, waarbij een certificatie-instelling in eerste instantie ten overstaan van het Accreditatiebureau van BELAC de mogelijkheid krijgt om zich te verweren tegen gebeurlijke klachten van een limitatief aantal opgesomde actoren. De verzoekende partij doet zelfs geen poging om aannemelijk te maken op welke wijze zij benadeeld zou kunnen worden door het feit dat zij als certificatie-instelling ingevolge het document BELAC 3-04 een bijkomende mogelijkheid heeft gekregen tot het voeren van een verweer ten overstaan van het Accreditatiebureau van BELAC. Eenvoudig nazicht van de stukken van het dossier leert dat het secretariaat van BELAC op 10 juni 2020 per e-mail een niet-formele klacht ontving vanwege C-WI SRL, waarna – in overeenstemming met het punt 5.1 van het document BELAC 3-04 – aan de betrokken onderneming werd gemeld dat het geschilpunt in eerste instantie aan de verzoekende partij diende te worden gericht. Dat punt 5.1. bepaalt dat geschillen schriftelijk moeten worden ingediend op het BELAC secretariaat en moeten gemotiveerd en gedocumenteerd zijn. Wanneer een geschil evenwel betrekking heeft op de werking van een geaccrediteerde instelling, dient de indiener in eerste instantie zijn geschilpunt te richten aan de betrokken instelling zodat deze de kans krijgt om eerst zelf eventuele problemen aan te pakken en de

indiener vervolgens correct te informeren over de afhandeling van het geschilpunt. Uiteindelijk heeft de onderneming C-WI SRL moeten vaststellen dat door de verzoekende partij niet werd gereageerd op het door haar aangehaalde geschilpunt, zodat het geschil per e-mail van 19 juni 2020 (opnieuw) aan het secretariaat van BELAC werd overgemaakt voor verder gevolg, waarop het secretariaat van BELAC, geheel in overeenstemming met haar bevoegdheden zoals voorzien onder punt 4.2.3 van het document BELAC 3-09, het geschil tussen C-WI SRL en de verzoekende partij op de agenda van het Accreditatiebureau heeft gebracht. Niet blijkt dat de informele klacht van de onderneming C-WI SRL nooit in ontvangst had mogen worden genomen wegens strijdigheid met de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 10 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 zoals door de Raad van beroep in de bestreden beslissing op omstandige wijze is uiteengezet.

In haar laatste memorie volhardt de verwerende partij in haar verweer zoals zij dat heeft uiteengezet in de memorie van antwoord. Ze herhaalt dat artikel 10 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 allerminst de mogelijkheid uitsluit voor het Accreditatiebureau van BELAC om een aanvullende (informele) klachtenprocedure te voorzien, dit is “aanvullend op de in het koninklijk besluit van 31 januari 2006 voorziene formele klachtenprocedure”. Zij verwijst daartoe nogmaals naar de parlementaire voorbereiding bij de wet van 20 juli 1990 waaruit volgens haar blijkt dat de Belgische wetgever slechts een ruim algemeen kader heeft willen creëren voor wat de accreditatie van instellingen voor conformiteitsbeoordeling betreft en waarbij “in het bijzonder aan de Koning de bevoegdheden werden toebedeeld om nadere regels uit te werken” en dat volgens de verwerende partij ook is bevestigd met artikel VIII.30 van het WER dat dezelfde ruime bevoegdheden aan de Koning toekent om de nadere regels én nuttige maatregelen te treffen om een accreditatiesysteem op te richten. De verwerende partij meent dat “[b]ij gebrek aan specifieke wettelijke regels nopens de wijze waarop het Belgische accreditatiesysteem diende te worden georganiseerd”, het koninklijk besluit van 31 januari 2006 het enige reglementaire kader is waaraan de bevoegdheden van

de organen van BELAC kunnen worden getoetst. Het is volgens de verwerende partij “volstrekt onduidelijk” op welke juridische gronden aan de bewoordingen van artikel 10 van dat koninklijk besluit een, groter belang zou toekomen dan aan de overige bepalingen van datzelfde koninklijk besluit. De verwerende partij herhaalt dat de Koning in artikel 5, § 4, 4° “op bijzonder algemene wijze heeft vooropgesteld dat het Accreditatiebureau – benevens enkele meer specifieke taken – bevoegd is voor “het uitvoeren van iedere taak die van aard is tot de goede werking van de accreditatieprocedures bij te dragen””. Zij meent dat “[b]ovendien tevens gewezen [moet] worden op artikel 4, § 4, van het [koninklijk besluit van 31 januari 2006” dat de BELAC Coördinatiecommissie belast met (1°) de bepaling en de opvolging van het algemene beleid met betrekking tot de werking van BELAC en (4°) de goedkeuring van de werkingsprocedures van BELAC. Rekening houdend met de in artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 vervatte definitie van de werkingsprocedure, moet worden vastgesteld, aldus de verwerende partij, “dat de BELAC Coördinatiecommissie de bevoegdheid heeft om het beleid van het BELAC vast te stellen én bovendien de documenten goed te keuren waarin de te volgen werkingsprocedures worden vastgesteld”. De documenten BELAC 3-04 en BELAC 3-09 werden aldus door de BELAC Coördinatiecommissie goedgekeurd, omdat deze het “inderdaad noodzakelijk achtte dat een bijkomende procedure voor niet-formele klachten zou worden voorzien”. De verwerende partij leidt daaruit af dat er niet aan kan worden voorbij gegaan dat het krachtens de geldende regelgeving aan het Accreditatiebureau van BELAC zélf toekomt om te beslissen op welke wijze zou kunnen worden bijgedragen aan de goede werking van de accreditatieprocedure, waarbij artikel 4, § 4, van het koninklijk besluit voorziet dat de procedures moeten worden goedgekeurd door de BELAC Coördinatiecommissie. Aldus blijkt op welke gronden aan BELAC de bevoegdheid kan worden toegekend om een niet-formele klachtenprocedure te voorzien, met name door een goedkeuringsbeslissing van de BELAC Coördinatiecommissie die als dusdanig bevoegd is over het beleid en de procedures van BELAC. Het komt volgens de verwerende partij de verzoekende partij, noch de Raad van State toe om te oordelen welke taak van het Accreditatiebureau van BELAC al dan niet van aard

is om bij te dragen aan de goede werking van de accreditatieprocedure, laat staan dat per definitie zou kunnen worden uitgesloten dat de organisatie van een bijkomende geschillenprocedure buiten de bevoegdheid van het Accreditatiebureau van BELAC zou vallen. Tot slot stelt de verwerende partij in haar laatste memorie nog dat in dat kader “bijkomend” dienstig kan worden verwezen naar artikel 9 van de Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 ‘tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93’ (hierna: de Verordening (EG) nr. 765/2008. Zij benadrukt dat artikel 9, lid 4 ervan bepaalt dat “[n]ationale accreditatie-instanties over de nodige procedures [beschikken] ter afhandeling van klachten tegen de door hen geaccrediteerde conformiteitsbeoordelingsinstanties.”. Zij meent dat “waar de Europese wetgever zelf vooropstelt dat de nationale accreditatie-instanties (voor België is dit BELAC) over de nodige procedures dienen te beschikken voor de afhandeling van klachten, redelijkerwijs [moet] worden aangenomen dat het Accreditatiebureau van BELAC binnen de zeer ruime toegekende bevoegdheid wel degelijk vermocht om een aanvullende informele klachtenprocedure te voorzien”. Er is in de Verordening nr. 765/2008 uitdrukkelijk sprake van (desnoods meerdere) procedures voor de afhandeling van klachten in de schoot van de nationale accreditatie-instanties. Uit de documenten BELAC 3-04 en BELAC 3-09 blijkt zeer duidelijk dat de BELAC Coördinatiecommissie het noodzakelijk heeft geacht om een bijkomende procedure voor niet-formele klachten bij het Accreditatiebureau van BELAC te voorzien, dit ten einde de goede werking van de accreditatieprocedure te waarborgen. Het beoordelingscriterium waaraan voormeld initiatief moet worden afgetoetst, is de vraag of in de organisatie en de werkwijze van het Accreditatiebureau de objectiviteit en onpartijdigheid gewaarborgd is (zie ook artikel 8 van de Verordening (EG) nr. 765/2008). Er wordt door de verzoekende partij volstrekt niet aannemelijk gemaakt dat de niet-formele klachtenprocedure de objectiviteit en/of onpartijdigheid van BELAC in het gedrang zou brengen, laat staan dat de rechten van de verzoekende partij (of enige andere certificatie-instelling) door

een dergelijke aanvullende procedure geschaad zouden worden. Er dient volgens de verwerende partij voorts rekening te worden gehouden met het feit dat de procedure voor niet-formele klachten niet identiek is aan de klachtenprocedure bij de Raad van beroep wat de personen betreft die een niet-formele klacht of geschil kunnen inleiden noch wat het voorwerp ervan betreft waarbij de niet-formele klachtenbehandeling voornamelijk betrekking heeft op de administratieve aspecten van de accreditatieprocedure. De verwerende partij besluit dat in de memorie van antwoord terecht werd benadrukt dat de mogelijkheid voor het Accreditatiebureau van BELAC om kennis te nemen van niet-formele klachten van bepaalde direct betrokken actoren, dit in het kader van een vermeende onregelmatigheid in het kader van de accreditatieprocedure, wel degelijk vervat ligt in de omschrijving “iedere taak die van aard is tot de goede werking van de accreditatieprocedures bij te dragen”.

Beoordeling

8. Het koninklijk besluit van 31 januari 2006 verleent uitvoering aan (o.m.) artikel 2, §§ 2 en 3, van de (inmiddels opgeheven) wet van 20 juli 1990 ‘betreffende de accreditatie van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling’ (zie hierna). Uit de parlementaire voorbereiding bij de wet van 20 juli 1990 blijkt dat het ter realisatie van het vrije verkeer binnen de Europese eenheidsmarkt, een kaderwet betreft “ter vastlegging van algemene regels met betrekking tot de accreditatie van (onder meer) certificatie-instellingen” waarbij aan de Koning een ruime verordenende bevoegdheid wordt opgedragen (*Parl. St.* Kamer, 1989-1990, nr. 1145/1, 3).

De Verordening (EG) nr. 765/2008 beoogt onder meer voorschriften vast te stellen voor de organisatie en werking van de accreditatie van conformiteitsbeoordelingsinstanties, die conformiteitsbeoordelingsactiviteiten uitvoeren en te voorzien in een kader voor het markttoezicht van producten om te waarborgen dat zij voldoen aan eisen die

een hoog beschermingsniveau bieden voor algemene belangen, zoals gezondheid en veiligheid in het algemeen, gezondheid en veiligheid op het werk, consumentenbescherming, milieubescherming en beveiliging, terwijl wordt gewaarborgd dat het vrije verkeer van producten niet méér wordt beperkt dan de harmonisatiewetgeving of andere ter zake doende unierechtelijke regels toelaten. Krachtens artikel 4 van de Verordening dient elke lidstaat één nationale accreditatie-instantie aan te wijzen volgens de in die bepaling geformuleerde beginselen of eisen en die, voorts, moet voldoen aan de in artikel 8 van de Verordening gestelde eisen waaronder de eis (i) dat zij onafhankelijk is van de door haar beoordeelde conformiteitsbeoordelingsinstanties en van commerciële druk en dat er geen belangenconflicten zijn met conformiteitsbeoordelingsinstanties, (ii) dat zij door haar organisatie en werkwijze de objectiviteit en onpartijdigheid van haar activiteiten waarborgt en dat zij (iii) de nodige procedures invoert om een doeltreffend beheer en een passende interne controle te waarborgen. Krachtens artikel 9 van de Verordening komt het de lidstaten toe hun nationale accreditatie-instanties te bewaken om ervoor te zorgen dat zij doorlopend aan de eisen van artikel 8 voldoen, evenals daartoe passende corrigerende maatregelen te nemen of ervoor te zorgen dat die worden genomen opdat de nationale accreditatie-instantie aan de eisen of verplichtingen van de Verordening blijft voldoen (artikel 9, lid 1 en 2). Volgens datzelfde artikel 9 dienen deze instanties te beschikken over de nodige procedures “ter afhandeling van klachten tegen door hen geaccrediteerde conformiteitsbeoordelingsinstanties” (artikel 9, lid 4).

De wet van 20 juli 1990 werd gewijzigd bij de artikelen 172 en volgende van de wet van 30 december 2009 ‘houdende diverse bepalingen’. Luidens de parlementaire voorbereiding bij die wet (*Parl. St.* Kamer, 2009-2010, nr. 2299/001, 111) blijkt dat deze wijzigingswet ertoe strekt de wet van 20 juli 1990 in overeenstemming te brengen van de eisen van de Verordening nr. 765/2008. In die parlementaire voorbereiding kan nog worden gelezen dat “[h]oewel de Verordening nr. 765/2008 rechtstreeks toepasselijk is, zij toch enkele maatregelen van tenuitvoerlegging [vereist] waarbij voormelde wet van 20

juli 1990 dient te worden aangepast". De ruime aan de Koning toegekende (reglementaire) bevoegdheid blijft behouden en vindt heden neerslag in artikel VIII.30 van het WER dat het koninklijk besluit van 31 januari 2006 thans tot rechtsgrond strekt. Het verschaft de Koning de bevoegdheid om, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, alle nuttige maatregelen te treffen om een accreditatiesysteem op te richten met dien verstande dat hij daartoe één nationale accreditatie-instelling en een nationale Raad voor accreditatie zal oprichten waarbij de nationale accreditatie-instelling verantwoordelijk is voor het beheer van de accreditatieprocedure, met inbegrip van de toekenning en de intrekking van de accreditaties.

9. Naar luid van artikel 2, §1, van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 bestaat de nationale accreditatie-instelling BELAC uit (1°) een Coördinatiecommissie, "de Commissie" genoemd, waarvan de samenstelling en specifieke opdrachten worden bepaald in artikel 4 van datzelfde besluit ; (2°) één of meerdere Accreditatiebureaus, "Bureaus" genoemd, waarvan de samenstelling en specifieke opdrachten in artikel 5 worden bepaald; en (3°) een secretariaat, waarvan de samenstelling en de specifieke opdracht opgenomen zijn in artikel 6 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006. De artikelen 7 tot 9 regelen de procedure voor de toekenning van een accreditatie, de uitbreiding, afstand, waarschuwing, opschorting en intrekking van de accreditatie en, tot slot, het behoud ervan (verlenging en periodiek toezicht).

Daarnaast wordt, krachtens artikel 10, § 1, van datzelfde besluit, bij de hiervoor genoemde Commissie een Raad van beroep opgericht waarvan de samenstelling en opdracht in datzelfde artikel 10 (zie *infra*) wordt bepaald.

10. Artikel 4, § 4, 1°, 4° en 7° van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 belast de Commissie met (i) de bepaling en de opvolging van het algemene beleid met betrekking tot de werking van BELAC, (ii) de goedkeuring

van de werkingsprocedures van BELAC respectievelijk (iii) de uitvoering van iedere taak die van aard is tot de goede werking van BELAC bij te dragen.

Artikel 5, § 4, 1°, 2° en 4°, van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 dat betrekking heeft op “De Accreditatiebureaus”, belast elk Bureau, “[b]enevens het uitvoeren van de taken die hem toegewezen zijn overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 7, 8 en 9, met (i) het uitbrengen, op vraag van de Commissie, van adviezen over de procedures met betrekking tot de toepassing van de criteria voor de werking van BELAC; (ii) het uitbrengen, op vraag van de Commissie, van adviezen over de leidraden voor de toepassing van de accreditatiecriteria respectievelijk (iii) het uitvoeren van iedere taak die van aard is tot de goede werking van de accreditatieprocedures bij te dragen.

Het te dezen geschonden geachte artikel 10 van datzelfde koninklijk besluit dat “Hoofdstuk X – ‘Beroep en Klachten’” ervan vormt, strekt ertoe binnen de Commissie als bedoeld in artikel 2, § 1, 1°, een Raad van beroep op te richten met als opdracht in te staan, eensdeels, voor de beroepen tegen beslissingen van een bureau betreffende een gehele of gedeeltelijke weigering, schorsing of intrekking van een accreditatie en, anderdeels, voor de klachtenbehandeling geuit door (gecertificeerde) ondernemingen. Dit artikel 10 luidt:

> “Art. 10. § 1. Bij de Commissie wordt een Raad van Beroep opgericht met als opdracht de behandeling van :
> 1° de beroepen tegen beslissingen van een Bureau betreffende een gehele of gedeeltelijke weigering, schorsing of intrekking van een accreditatie;
> 2° de klachten geuit door een instelling, een bevoegde instantie of eender welke belanghebbende persoon, betreffende de uitvoering van de accreditatieprocedures, de verwijzing naar het statuut van geaccrediteerde instelling of de werking van een geaccrediteerde instelling.
> § 2. De Raad van Beroep bestaat uit :
> 1° een ambtenaar van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O, Middenstand en Energie, aangewezen door de voorzitter van de Commissie op basis van zijn kennis inzake recht en zijn bekwaamheid om op te treden in de taal van het dossier, die het voorzitterschap waarneemt;
> 2° de voorzitter van de Commissie en twee leden van de Commissie, die in de taal van het dossier kunnen optreden en geen betrokken partij zijn in het te behandelen dossier, aangewezen door de Voorzitter, na raadpleging van de ondervoorzitter van de Commissie;

3° twee auditoren ingeschreven in de lijsten van auditoren van BELAC voor de betrokken toepassing en die geen betrokken partij zijn in het te behandelen dossier, aangewezen door de Voorzitter, na raadpleging van de ondervoorzitter van de Commissie.

Het secretariaat van BELAC verzekert het secretariaat van de Raad van Beroep.

§ 3. Het beroep bedoeld in § 1, 1°, dient met redenen te zijn omkleed en ingediend bij aangetekende brief bij de Raad van Beroep binnen een termijn van 15 werkdagen die ingaat op de datum van verzending van de beslissing van het Bureau.

Het indienen van het beroep schorst de door het Bureau genomen beslissing niet.

De klachten bedoeld in § 1, 2°, dienen met redenen omkleed te zijn; ze worden per aangetekende brief bij de Raad van Beroep ingediend.

§ 4. De Raad van Beroep evalueert de ontvankelijkheid van het beroep of van de klacht.

In het kader van het onderzoek van het dossier gaat hij over tot het horen van de verzoeker of van zijn vertegenwoordiger en, in voorkomend geval, van de leden van de Commissie, van het betrokken Bureau of van de betrokken auditploeg.

De Raad van Beroep verzoekt de betrokken partijen om de overhandiging van alle stukken die hij nuttig acht voor het onderzoek van het dossier. Hij kan het advies van experten vragen.

De Raad van Beroep spreekt zich uit in een met redenen omklede beslissing binnen een termijn van 60 werkdagen te rekenen vanaf de ontvangst van het beroep of van de klacht. Hij geeft kennis van zijn beslissing aan de betrokken partijen per aangetekende brief binnen de 10 werkdagen die volgen op zijn beslissing.

De beslissingen van de Raad van Beroep zijn bindend voor het (de) betrokken Bureau(s).”

11. Te dezen blijkt uit de bestreden beslissing dat de bestreden procedure werd opgestart na de indiening van een klacht door de onderneming Clean Waste Integrated SRL (hierna: C-WI SRL) bij e-mail van 19 juni 2020 gericht aan het secretariaat van BELAC. Deze klacht werd ingediend omdat naar het oordeel van de klachtindiener de verzoekende partij op 20 april 2020 onterecht een VCA-certificaat zou hebben afgeleverd aan een concurrent van C-WI SRL. De klacht werd vervolgens behandeld in “administratieve eerste aanleg” door het Accreditatiebureau (hierna: het Bureau) en, pas nadien, door de Raad van beroep. Het Accreditatiebureau beslist, na behandeling van de aldus ingediende klacht, om aan de verzoekende partij een sanctie op te leggen met name, eensdeels, “een formele waarschuwing inzake klachtenbehandeling en respecteren van de procedure BELAC 3-06” en, anderdeels, “een gedeeltelijke intrekking voor de scope 017-QMS voor de activiteiten VCA-VCU”. Deze beslissing wordt aan de verzoekende partij ter kennis gebracht op 15 december

2020 waartegen zij beroep heeft ingesteld bij de Raad van beroep, wat vervolgens heeft geleid tot de bestreden beslissing.

De verwerende partij steunt de behandeling van deze klacht door het Bureau op het document BELAC 3-04 ‘Behandeling Van Onregelmatigheden’ dat tot doel heeft “de behandelingsmodaliteiten van onregelmatigheden vast te leggen die betrekking hebben op de werking van het accreditatiesysteem zelf of op de instellingen die door BELAC geaccrediteerd zijn”. Op grond van dit document wordt deze klacht behandeld als een zogenoemde “niet-formele klacht”. BELAC 3-04 maakt aldus een onderscheid tussen eensdeels een “formele klacht” en anderdeels een “niet-formele klacht” of “geschil”, zijnde “een aanvraag tot actie […] waarvoor een formele behandeling door de Raad van beroep niet wordt gevraagd”. Ook deze laatste klachten kunnen betrekking hebben op de werking van de geaccrediteerde instelling. De formele klacht is een klacht die voldoet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden in de zin van het hiervoor aangehaalde artikel 10, § 3, laatste lid, van het koninklijk besluit van 31 januari 2006. Onder een “geschil” of “niet-formele klacht” verstaat artikel 3.3. van het genoemde BELAC-document “een aanvraag tot actie […] waarvoor een formele behandeling door de Raad van Beroep niet wordt gevraagd.”. Overeenkomstig artikel 5.1. van datzelfde document moeten “de geschillen […] schriftelijk ingediend worden op het BELAC-secretariaat en moeten gemotiveerd en gedocumenteerd zijn.” De verwerende partij erkent dat dit ontvankelijkheidsvoorwaarden zijn, waaruit volgt dat, in de mate aan die ontvankelijkheidsvoorwaarden niet is voldaan, niet over de inhoud van het geschil kan worden geoordeeld.

Punt 3.1. van het BELAC 3-09 – document dat het reglement van inwendige orde van het Accreditatiebureau omvat, ziet dit Bureau als uitvoerend orgaan van BELAC dat onder meer verantwoordelijk is voor het “onderzoek van geschillen indien deze van ernstige aard zijn waardoor een behandeling op niveau van het Bureau wenselijk is”. Het Accreditatiebureau is

bijgevolg bevoegd naar luid van dit reglement van inwendige orde voor onderzoek van geschillen, maar enkel als die ernstig van aard zijn.

12. Hoewel het Accreditatiebureau op grond van artikel 8, §§ 4 en 5 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 (uitdrukkelijk) bevoegd is om tot de gehele of gedeeltelijke opschorting, respectievelijk gehele of gedeeltelijke intrekking, van de accreditatie te besluiten wanneer een instelling niet langer aan de accreditatievoorwaarden voldoet, rijst de vraag of de te dezen gevolgde procedure om de betrokken klacht te behandelen, wel verenigbaar is met datzelfde koninklijk besluit, meer bepaald, met artikel 10 ervan.

Immers, overeenkomstig artikel 10, § 1°, van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 wordt met name bij de Coördinatiecommissie een Raad van beroep opgericht met als opdracht – naast de behandeling van de beroepen gericht tegen beslissingen van het Bureau betreffende een gehele of gedeeltelijke weigering, schorsing of intrekking van een accreditatie (*cfr*. art. 10, § 1, 1°) – de behandeling van "de klachten geuit door een instelling, een bevoegde instantie of eender welke belanghebbende persoon, betreffende de uitvoering van de accreditatieprocedures, de verwijzing naar het statuut van geaccrediteerde instelling of de werking van een geaccrediteerde instelling.". Naar luid van artikel 10, § 3, laatste lid, van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 dienen "[d]e klachten bedoeld in § 1, 2°, […] met redenen omkleed te zijn; ze worden per aangetekende brief bij de Raad van Beroep ingediend."

De regelgever heeft er aldus klaarblijkelijk voor gekozen de in artikel 10, § 1, 2° bedoelde klachten rechtstreeks voor de Raad van beroep te brengen die vervolgens overeenkomstig artikel 10, § 4, eerste lid, van datzelfde koninklijk besluit de ontvankelijkheid van de klacht "evalueert", die klacht vervolgens onderzoekt, de betrokkenen hoort, desgevallend het advies van experten vraagt en zich met een redenen omklede beslissing uitspreekt over die klacht. Daarbij merkt de Raad van State op dat de Koning bij artikel 10, § 2 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 heeft voorzien in de samenstelling van

die Raad van beroep waarbij zorg is besteed aan onder meer de onafhankelijkheid van de leden ervan.

Artikel 10 noch enige andere bepaling in het koninklijk besluit van 31 januari 2006 maakt daarbij een onderscheid tussen een “formele” en een “niet-formele” klacht. Uit het koninklijk besluit van 31 januari 2006 volgt dan ook dat enkel de Raad van beroep bevoegd is om klachten “betreffende de uitvoering van de accreditatieprocedures, de verwijzing naar het statuut van geaccrediteerde instelling of de werking van een geaccrediteerde instelling” te ontvangen, te onderzoeken en te behandelen en daarover te beslissen. Geen ander orgaan van de Accreditatieinstelling BELAC heeft een bevoegdheid om een klacht “geuit door een instelling, een bevoegde instantie of eender welke belanghebbende persoon” zoals te dezen een onderneming (C-WI SRL) naar aanleiding van de uitgifte door de verzoekende partij van een certificaat aan een concurrent, “in eerste administratieve aanleg” te behandelen en daarover te beslissen. Eveneens moet de klacht alvorens ten gronde te worden behandeld aan twee ontvankelijkheidsvoorwaarden voldoen. Ten eerste moet de klacht met redenen omkleed zijn, ten tweede moet de klacht per aangetekende brief gericht zijn aan de Raad van beroep. Als de klacht niet aan deze ontvankelijkheidseisen voldoet, moet de klacht worden verworpen.

13. In de mate de verwerende partij in haar memorie van antwoord verwijst naar artikel 5, § 4, 4°, van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 waarbij het Accreditatiebureau belast is met “het uitvoeren van iedere taak die van aard is tot de goede werking van de accreditatieprocedures bij te dragen”, valt niet in te zien hoe deze bepaling, die in zeer algemene bewoordingen is opgesteld, aan het Accreditatiebureau de bevoegdheid zou verlenen om (in een reglement van inwendige orde) in afwijking van artikel 10 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 over de in die bepaling bedoelde klachten te oordelen, hoewel de behandeling van dergelijke klachten bij reglementair besluit rechtstreeks is toegewezen aan de Raad van beroep die bij de BELAC-Commissie is opgericht.

Evenmin blijkt uit het genoemde artikel 5, § 4, 4° de bevoegdheid van (het Accreditatiebureau van) BELAC om een “aanvullende” behandelingsprocedure vast te leggen die in wezen afwijkt van artikel 10 van het koninklijk besluit van 31 januari 2006.

Het argument van de verwerende partij in haar laatste memorie waarbij deze zich nog beroept op het bepaalde in artikel 4, § 4 dat de BELAC-Commissie belast met (i) de bepaling en de opvolging van het algemeen beleid met betrekking tot de werking van BELAC (artikel 4, § 4, 1°), (ii) de goedkeuring van de werkingsprocedures van BELAC (artikel 4, § 4, 4°), waarbij “werkings-procedure” moet worden begrepen als “document dat de wijze van uitvoering van een taak specificeert ten einde te beantwoorden aan de eisen bepaald door de werkingscriteria” (artikel 1, § 1, 10°) of, (iii) de uitvoering van iedere taak die van aard is tot de goede werking van BELAC bij te dragen (artikel 4, § 4, 7°), doet niet anders besluiten. Het verandert immers niet aan de vaststelling dat de opdracht om klachten te behandelen “geuit door een instelling, een bevoegde instantie of eender welke belanghebbende persoon, betreffende de uitvoering van de accreditatieprocedures, de verwijzing naar het statuut van geaccrediteerde instelling of de werking van een geaccrediteerde instelling” rechtstreeks aan de Raad van beroep is toegewezen.

14. Uit het voorgaande volgt dat de procedure zoals beschreven in BELAC 3-04 of BELAC 3-09 niet in overeenstemming is met wat wordt bepaald in het koninklijk besluit van 31 januari 2006. In de mate deze BELAC -documenten al algemeen verbindende voorschriften zouden bevatten, kunnen deze niet indruisen tegen de bepalingen van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 dat reglementair van aard is. Tot slot, en anders dan de verwerende partij dat ziet, komt het weliswaar niet de Raad van State toe om te oordelen “welke taak van het Accreditatiebureau van BELAC al dan niet van aard is om bij te dragen tot de goede werking van de accreditatieprocedures” doch wel om vast te stellen dat een (interne) procedureregeling is uitgewerkt die indruist tegen de regeling inzake klachtenbehandeling én de bevoegdheid van de Raad van beroep

ter zake zoals bepaald bij het koninklijk besluit van 31 januari 2006 en de daarmee strijdige regeling met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten, wat overigens zijn plicht is.

15. Tot slot – en daargelaten nog dat niet valt in te zien waarom de verwerende partij pas in haar laatste memorie meent nog “dienstig” te kunnen verwijzen naar artikel 9, lid 4 van de Verordening nr. 765/2008 waarin is bepaald dat de nationale accreditatie-instanties beschikken over de nodige procedures ter afhandeling van klachten tegen de door hen geaccrediteerde conformiteits-beoordelingsinstanties –, merkt de Raad van State op dat met het meergenoemde artikel 10, § 1, 2° van het koninklijk besluit aan de in artikel 9, lid 4 van de Verordening bepaalde eis, wordt voldaan. Uit overweging 11 van de Verordening blijkt dat de oprichting van een uniforme nationale accreditatie-instantie geen afbreuk vermag te doen aan de taakverdeling binnen de lidstaten. Het zijn overigens krachtens artikel 5, lid 5, van de Verordening de lidstaten die de procedures vaststellen voor de behandeling van beroepen met inbegrip van, waar nodig, rechtsmiddelen die tegen accreditatiebeslissingen of het uitblijven daarvan worden ingediend.

Te dezen heeft de Koning op grond van de Hem bij artikel VIII.30 van het WER toegewezen ruime discretionaire bevoegdheid ervoor geopteerd dat – naast de beroepen tegen de beslissingen van het Accreditatiebureau – klachten “geuit door een instelling, een bevoegde instantie of eender welke belanghebbende persoon, betreffende de uitvoering van de accreditatieprocedures, de verwijzing naar het statuut van geaccrediteerde instelling of de werking van een geaccrediteerde instelling” rechtstreeks worden voorgelegd aan de Raad van beroep opgericht bij de BELAC-Commissie, waarvan Hij de samenstelling heeft bepaald en die tot opdracht heeft, zowel de ontvankelijkheid als de gegrondheid van dergelijke klacht te beoordelen.

16. Conclusie is dan ook dat de bestreden beslissing is gesteund op een procedure die strijdig is met artikel 10 van het koninklijk besluit van

31 januari 2006. Op grond van die bepaling diende de klacht niet door het Accreditatiebureau, maar wel door de Raad van beroep te worden behandeld en beoordeeld. Een klacht die niet aan de Raad van beroep was gericht, dient als niet-ontvankelijk te worden verworpen.

Anders dan wat de verwerende partij in haar memorie van antwoord aanvoert, is de verzoekende partij wel degelijk benadeeld door wat de verwerende partij als “een bijkomende beroepsmogelijkheid” aanziet. De verzoekende partij heeft evident belang bij het middel waaruit volgt dat een klacht tegen haar niet-ontvankelijk behoorde te worden verklaard.

Dat in voorkomend geval de betrokken onderneming nadien alsnog bij het daartoe bevoegde orgaan, te dezen de Raad van beroep, met inachtneming van alle bepalingen van datzelfde artikel 10 een klacht had kunnen indienen, verandert daaraan niets.

17. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Raad van beroep van BELAC van 26 maart 2021 waarbij de beslissing van 26 november 2020 van het Accreditatiebureau van BELAC tot formele waarschuwing inzake klachtenbehandeling en het respecteren van procedure BELAC 3-06 en tot gedeeltelijke intrekking van het accreditatiecertificaat voor de scope 017-QMS voor de activiteiten VCA/VCU, wordt bevestigd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftien september tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Debersaques**