

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.306 van 28 maart 2024
in de zaak A. 237.273/VII-41.670**

In zake : de NV ECCA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel en Kristof Caluwaert
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Dewaele
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Groeningestraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 september 2022, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Landmaatschappij tot intrekking van de erkenning als laboratorium in de discipline mest, voor wat betreft de pakketten M-M1, M-M5 en M-M6, van [de verzoekende partij] van 19 juli 2022”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 255.721 van 9 februari 2023 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Benny De Sutter heeft op 29 augustus 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 februari 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Caluwaert, die tevens *loco* advocaat Bart Martel verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Pieter Dewaele, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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 verzoekende partij baat een laboratorium uit dat ondernemingen bijstaat op het vlak van monsternames, analyse en advies. Zij beschikt onder meer over een erkenning als laboratorium in de discipline mest voor onderscheiden pakketten in de zin van bijlage 3, 4°, 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).

3.2. Op 28 september 2021 maakt de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (hierna: VITO) op basis van de jaarlijkse opvolging een auditverslag op, waarin melding wordt gemaakt van een aantal tekortkomingen. Het verslag wordt op 5 oktober 2021 aan de verzoekende partij bezorgd.

De verzoekende partij en VITO wisselen hierna berichten uit, waarin de verzoekende partij de corrigerende acties vermeldt die zij heeft ondernomen en waarvan zij bewijsstukken meedeelt, en waarin VITO op een aantal punten bijkomende corrigerende acties en/of verduidelijking vraagt. Het betreft onder meer de werking van het digitale invoersysteem AIDOO van de verzoekende partij.

3.3. Met een brief van 28 april 2022 deelt de verwerende partij aan de verzoekende partij mee dat na evaluatie is gebleken dat de corrigerende maatregelen onvoldoende zijn om alle tekortkomingen te remediëren.

De verwerende partij deelt in deze brief ook mee dat de verzoekende partij geslaagd is, evenwel met tekortkomingen, voor een ringtest voor de pakketten M-M1 en M-M6 en dat zij een plan van aanpak met corrigerende maatregelen moet voorleggen. De verwerende partij deelt verder mee dat de verzoekende partij tweemaal niet is geslaagd voor een ringtest voor het pakket M-M2.

Met dezelfde brief brengt de verwerende partij de verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om de erkenning als laboratorium in de discipline mest te schorsen of op te heffen. Zij deelt mee dat de verzoekende partij haar verweermiddelen kan indienen en nodigt de verzoekende partij uit op een hoorzitting op 16 mei 2022.

3.4. De verzoekende partij vraagt met een e-mail van 3 mei 2022 meer toelichting bij de opmerkingen in het auditverslag en de verwerende partij antwoordt hierop met een e-mail van 4 mei 2022. De verzoekende partij stuurt op

13 mei 2022 een actieplan naar de verwerende partij met bijkomende maatregelen voor tekortkomingen in de monsternamatformulieren.

Op 16 mei 2022 vindt de hoorzitting plaats over het voornemen van de verwerende partij om over te gaan tot schorsing of opheffing van de erkenning van de verzoekende partij als laboratorium in de discipline mest.

3.5. Met een beslissing van 19 juli 2022 trekt de verwerende partij de erkenning in van de verzoekende partij voor de pakketten M-M1, M-M5 en M-M6. Dit is de bestreden beslissing, die steunt op volgende overwegingen:

“Deze beslissing is gebaseerd op de elementen opgenomen in ons schrijven van 28.04.2022 en houdt rekening met de verweermiddelen die u overgemaakt hebt op 13.05.2022, aangevuld met de informatie verstrekt tijdens de hoorzitting van 16 mei 2022.

[...]

Voornemen tot schorsing of opheffing van de erkenning als laboratorium in de discipline mest - pakketten M-M1, M-M5 en M-M6 (monsternam van mest en van verwerkte/behandelde mest voor anorganische analyses)

- Op 27 september 2021 voerden medewerkers van VITO en [de verwerende partij] een audit uit bij uw laboratorium in het kader van het toezicht op uw erkenning. Over de uitgevoerde audit werd door het VITO een auditverslag opgemaakt dat u door VITO werd bezorgd op 5 oktober 2021. In het auditverslag werd, voor wat betreft de tijdens de audit vastgestelde tekortkomingen, gevraagd om uiterlijk 22 november 2021 een plan van aanpak met corrigerende maatregelen en termijnen van uitvoering voor te leggen. Er werd u tevens een bijkomende maatregel aangaande het voormelden van de staalnames en het dagelijks bezorgen van de monsternamers verslagen aan VITO en [de verwerende partij] opgelegd.

- De corrigerende acties samen met de bewijsstukken die u op 22 november 2021 aan VITO bezorgde, werden geëvalueerd door VITO en er werd vastgesteld dat deze voor bepaalde tekortkomingen onvoldoende waren. Het verslag hierover werd u door VITO op 26 november 2021 bezorgd met de vraag om bijkomende corrigerende acties, termijnen van uitvoering en het bewijs dat de corrigerende maatregelen uitgevoerd zijn, voor te leggen tegen uiterlijk 15 december 2021.

- Op 15 december 2021 hebben VITO en [de verwerende partij] van u bijkomende corrigerende acties ontvangen met vermelding van een uitvoeringstermijn lopende tot eind januari 2022 voor bepaalde tekortkomingen gelet op de IT-ontwikkelingen en opleidingen (gebruik van AIDOO-systeem voor het opmaken van de monsternamers verslagen door alle bevoegde monsternemers) die nodig waren.

- Op 7 februari 2022 hebt u VITO en [de verwerende partij] laten weten dat op één monsternemer na (voor wie een heropleiding voorzien was), alle monsternemers overgeschakeld waren naar het AIDOO-systeem en dat er

nog een opvolgingsfase lopende was. Naar aanleiding hiervan, vroeg u om de bijkomende maatregel opgelegd door [de verwerende partij] i.v.m. het voormelden van de staalnames en het dagelijks bezorgen van de monsternamersverslagen stop te zetten.

- Op 17 februari 2022 heeft [...] VITO u laten weten dat er ook na 7 februari 2022 nog steeds heel wat (AIDOO-)monsternamersrapporten waren met non-conformiteiten, met de vraag hoe dit verder zou aangepakt worden.

- Op 18 februari 2022 hebt u VITO en [de verwerende partij] laten weten dat alle staalnemers effectief overgeschakeld waren naar het AIDOO-systeem en de corrigerende acties die door u werden voorgesteld dus volledig in werking waren en voor u afgesloten en voldoende waren, met nogmaals de vraag, herhaald op 23 februari 2022, om de bijkomende maatregel opgelegd door [de verwerende partij] i.v.m. het voormelden van de staalnames en het dagelijks bezorgen van de monsternamersverslagen stop te zetten.

- Op 3 maart 2022 heeft [de verwerende partij] het stopzetten van deze bijkomende maatregelen toegestaan in afwachting van de definitieve evaluatie van de genomen corrigerende maatregelen. Het VITO heeft op 14 maart 2022 haar evaluatierapport aan de [de verwerende partij] overgemaakt. Het VITO oordeelt hierin, na evaluatie van alle ontvangen (extra) corrigerende acties, inclusief de monsternamers verslagen die na 18 februari 2022 nog doorgestuurd werden, dat met de genomen corrigerende maatregelen een aantal vastgestelde tekortkomingen onvoldoende geremedieerd werden. In het evaluatierapport van 14 maart 2022 komt het VITO dan ook tot een ongunstige beoordeling van uw labo. Naar aanleiding van deze ongunstige beoordeling, hebben we u op 28 april 2022 op de hoogte gebracht van ons voornemen tot schorsing of opheffing van uw erkenning als laboratorium in de discipline mest en u uitgenodigd om uw verweermiddelen in te dienen en aanwezig te zijn op een hoorzitting op 16 mei 2022.

- Op 3 mei 2022 hebt u per mail verdere verduidelijking gevraagd bij de opmerkingen 'Een essentieel deel van de monsternamers wordt niet correct uitgevoerd' en 'Toepassen van de verkeerde techniek wordt duidelijk niet opgepikt door de leidinggevende' zoals vermeld in de evaluatie van de corrigerende maatregelen zodoende uw verdediging correct te kunnen voorbereiden. Deze verduidelijking werd u bezorgd door [...] VITO op 4 mei 2022.

- In het hoger vermeld auditverslag van [...] VITO dat u op 5 oktober 2021 werd overgemaakt, zijn onder meer volgende tekortkomingen vermeld:

° De kwaliteit van het invullen van de monsternamersformulieren voor mest was ondermaats. De monsternamersgegevens werden onvoldoende geregistreerd (m.a.w. niet conform de eisen van het compendium^[...]). Een aantal gegevens ontbrak. Voor bepaalde andere gegevens die wel geregistreerd werden, was de geregistreerde informatie te beperkt waardoor er niet kon worden nagegaan tot op welk niveau er voldaan werd aan de compendium m.b.t. de (correcte) uitvoering van de monsternamers zelf (opmerking VLM-SH-05 uit het auditverslag)

° Een tekort aan supervisie van de monsternemers gezien bovenstaande tekortkomingen nooit door iemand werden opgemerkt en er dan ook niet op gereageerd werd (opmerking VLM-SH-06 uit het auditverslag).

Uit de evaluatie van de monsternamersrapporten die bezorgd werden na

18 februari, dus nadat u aangegeven had dat de corrigerende maatregelen volledig in uitvoering waren en er al enige tijd volledig overgeschakeld was op de AIDOO-rapportering tot 3 maart, werd vastgesteld dat een (te) groot aantal monsternamerapporten nog steeds non-conformiteiten bevatten. En dit niet alleen ten aanzien van de eisen voor rapportage maar ook ten aanzien van de eisen voor de monstername zelf. Dit laatste met name voor wat betreft de keuze van de te volgen bemonsteringsmethode of de uitvoering van de gevolgde bemonsteringsmethode.

Uit de AIDOO-monsternamerapporten, die door u overgemaakt werden aan VITO en [de verwerende partij] in kader van de corrigerende maatregel, bleek dat noch het ontbreken/onvolledig zijn van de monsternamegegevens noch het feit dat volgens de gegevens vermeld in de monsternamerapporten in sommige gevallen foutieve monsternamemethodes toegepast werden of dat de monstername niet correct uitgevoerd, opgemerkt werd, laat staan geredigeerd. Het is ook niet dat er in het begin van de overschakeling op de AIDOO-rapportering duidelijk meer tekortkomingen worden genoteerd dan in de laatste rapporten die werden toegestuurd. Zelfs na de opmerking van VITO van 18 februari 2022 dat in nog heel wat van de tot dan toe overgemaakte AIDOO monsternamerapporten nog steeds non-conformiteiten zaten vergeleken met de eisen vermeld in het compendium, blijven de overgemaakte monsternamerapporten dezelfde tekortkomingen vertonen met ongeveer dezelfde frequentie. Noch bij de uitvoering van de monstername en het noteren van de monsternamegegevens noch bij de supervisie van de monsternemers, was er een duidelijke en voldoende verbetering waarneembaar.

Elementen uit de verweermiddelen overgemaakt naar aanleiding van de hoorzitting en uit de verdere bespreking tijdens de hoorzitting:

- Bij de hoorzitting en in de verweermiddelen die door [de verzoekende partij] werden overgemaakt, naar aanleiding van de hoorzitting, bleek dat het laboratorium een aantal bijkomende corrigerende acties voorziet. Gevraagd naar de redenen waarom deze nu pas opgestart worden, stelt het labo zich niet bewust geweest te zijn van deze tekortkomingen tot na het moment waarop ze de uitnodiging voor de hoorzitting hebben ontvangen. Tot dan was [de verzoekende partij] in de veronderstelling dat de corrigerende maatregelen genomen n.a.v de audit in september 2021 voldoende en volledig waren. Na ontvangst van de brief met intentie tot schorsen van de erkenning heeft [de verzoekende partij] contact opgenomen met VITO met de vraag wat er mis was met de corrigerende acties zodat deze niet aanvaard werden. Door VITO werd toen aangegeven om de monsternamerapporten die aan [de verwerende partij] en VITO toegestuurd werden als bewijs van de genomen corrigerende acties na te kijken met aandacht voor de eisen van het compendium. Bij de hoorzitting stellen de vertegenwoordigers van [de verzoekende partij] dat het pas op dat moment is dat [de verzoekende partij] er zich van bewust werd dat de monsternames van verwerkte mest niet conform de monsternamemethodes opgelegd in het compendium uitgevoerd werden. [De verzoekende partij] vermeldt dat sinds het verkrijgen van de erkenning voor monstername van verwerkte mest nog nooit een monster op de correcte manier (dus conform de opgelegde methode) genomen werd.

- Als reden hiervoor wordt aangehaald dat er geen werkgroep bestaat voor monstername waardoor [de verzoekende partij] de aanpassingen aan het

compendium (die al sedert 1 november 2019 van kracht zijn) over het hoofd gezien heeft.

- Tijdens de hoorzitting stellen de vertegenwoordigers van [de verzoekende partij] dat in de toekomst na het aanpassen van de methodes geen monsters meer zullen kunnen genomen worden omdat de monstername door toepassen van de CMA-methodes te duur wordt. Andere labo's en monsternemers passen die volgens hen immers ook niet toe. [De verzoekende partij] vraagt of [de verwerende partij] 'straks bij de eis blijft om CMA methodes toe te passen voor verwerkte mest'.

- De extra corrigerende maatregelen die geïnitieerd werden na de uitnodiging tot hoorzitting worden overlopen:

° het AIDOO-systeem voor het documenteren van de monsternamegegevens wordt verder aangepast zodat ook voor monsternames waar de CMA of WAC methodes vereist zijn, de noodzakelijke elementen daarvoor worden opgenomen in de rapporteringssoftware.

° Er worden ook aanpassingen gedaan die het voor monsternemers onmogelijk maakt om de elektronische formulieren niet correct in te vullen. Zo werd het volume van de partij - zoals vereist in het compendium - nooit ingevuld door de monsternemers terwijl dit wel een eis van het systeem was. Dit werd omzeild door een spatie in te geven (nu zal het systeem hiervoor een getalwaarde eisen). VITO merkt op dat toch wel merkwaardig is dat goed opgeleide monsternemers het systeem proberen te omzeilen, en dat ook doen, en zich dus niet houden aan regels en afspraken die gelden conform de eigen procedures. [De verzoekende partij] vermeldt dat ze dit geen probleem [vindt] omdat monsternemers nu eenmaal niet graag papierwerk doen en ze er niet aan [twijfelt] dat praktische afspraken en procedures rond het correct uitvoeren van de monsternames wel altijd gevolgd zullen worden. [De verwerende partij] merkt op dat uit de rapporten toch blijkt dat dit niet altijd het geval is.

° Vanaf nu zullen monsters enkel nog genomen kunnen worden door monsternemers die bevoegd zijn voor het type monstername dat nodig is. Wanneer de monsternemer niet bevoegd is, sluit het systeem af en kan er geen monsternamerapport aangemaakt worden.

- VITO merkt op dat, in tegenstelling tot de extra acties die [de verzoekende partij] voorziet, de problemen zich niet enkel stellen bij monstername van verwerkte mest (en dus het toepassen van CMA) en geeft volgende voorbeelden:

° Bij monstername van vaste mest moet conform het compendium minimum vijf liter monster naar het labo gebracht worden. Volgens de monsternameformulieren die door [de verzoekende partij] op het moment van de hoorzitting ter voorbeeld worden getoond, wordt telkens slechts een drietal liters aangeleverd. Dit werd nooit opgemerkt, ook niet bij de recente screening van de rapporten. Ook in het labo, waar de grootte van de monsters steeds gecontroleerd wordt bij ontvangst volgens [de verzoekende partij], wordt dit dan niet gedetecteerd.

° Het compendium eist in sommige gevallen een meer gedetailleerde beschrijving van de plaats waar een staal genomen werd. [De verzoekende partij] had deze eis ingevuld door in AIDOO op te nemen dat men de plaats waar een staal genomen werd, diende te fotograferen. [De verzoekende partij] heeft echter vervolgens de eis om dit te documenteren met een foto,

zoals initieel voorzien was in AIDOO, laten vallen omdat een aantal van de monsternemers geen foto's willen nemen. Vervolgens werd echter de eis voor het meer gedetailleerd beschrijven van de plaats van staalname echter niet terug opgenomen waardoor dit dan op geen enkele andere manier gerapporteerd wordt.

- Er zal een extra maatregel genomen worden m.b.t. controle op de monstername en monstername gegevens: vanaf nu worden alle monsternamerapporten nagekeken door de leidinggevende van de afdeling monstername. Wanneer gegevens ontbreken of wanneer de monstername niet correct werd uitgevoerd zal de analyse niet worden opgestart.

Overwegingen en beslissing

Overeenkomstig artikel 54 van het VLAREL kan een erkenning geheel of gedeeltelijk geschorst worden wanneer er niet meer voldaan is aan een of meer van de algemene en bijzondere erkenningsvoorwaarden (artikel 54, §1, 1°, van het VLAREL) of als een of meerdere van de algemene of bijzondere gebruikseisen van de erkenning wordt geschonden (artikel 54, § 1, 2°, van het VLAREL) of wanneer bij een controle foutieve resultaten vastgesteld worden bij de monsternemingen, metingen, beproevingen of analyses (artikel 54, § 1, 3°, van het VLAREL).

- Een gunstige beoordeling naar aanleiding van een audit is een nodige voorwaarde voor het verkrijgen en behouden van een erkenning. Aangezien [het] laboratorium [van de verzoekende partij], gelet op het ongunstige evaluatierapport van het VITO, niet meer beschikt over deze gunstige beoordeling, is niet langer voldaan aan de bijzonder erkenningsvoorwaarde zoals bepaald in art 25, eerste lid, 3°, b), van het VLAREL.

- Een erkend laboratorium moet voor de monsternemingen waarvoor het erkend is de methodes zoals beschreven in het compendium toepassen (artikel 45, § 1, 4°, van het VLAREL). Deze bijzondere gebruikseis werd geschonden.

Uit het auditverslag met de evaluatie van de corrigerende maatregelen, de door VITO uitgevoerde analyse van de monsternameformulieren uit de periode tussen 14 januari en 3 maart 2022 (beide zijn als bijlage bij deze beslissing gevoegd) en op basis van de verweermiddelen voorgelegd naar aanleiding van de hoorzitting en de verdere toelichting tijdens de hoorzitting, worden volgende zaken vastgesteld:

- Het laboratorium verklaart dat ze de aanpassingen aan het compendium die sedert 1 november 2019 van kracht waren over het hoofd gezien hebben. Dit betekent dat sinds eind 2019 minstens een deel van de monsters niet correct genomen werden en dus niet representatief waren voor de bemonsterde partij, met alle mogelijke gevolgen voor het analyseresultaat en uiteindelijk het gebruik van deze resultaten door de klant en de overheid.

- Als erkend laboratorium moet [de verzoekende partij] voor de monsternemingen waarvoor het erkend is de methodes uit het compendium toepassen. Het labo dient er dan ook voor te zorgen dat het aanpassingen aan het compendium opvolgt en dat het steeds de actuele versie toepast. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van het labo om zich hierover te informeren. Vanuit de overheid (zowel [de verwerende partij]-Mestbank als VITO) worden aanpassingen aan het compendium daarenboven ook steeds gecommuniceerd aan de erkende laboratoria.

- Ook voor wat betreft de aanpassingen aan het compendium die van kracht

zijn sedert 1 november 2019 werd [de verzoekende partij] op meerdere momenten en op verschillende personeelsniveaus op de hoogte gebracht van de aanpassingen aan het compendium en dus van de vereiste om voor verwerkte mest de CMA/WAC-bemonsteringsmethodes toe te passen.

- Als erkend laboratorium moet [de verzoekende partij] voor de monsternemingen waarvoor het erkend is de bepalingen van het compendium toepassen. Het compendium bevat duidelijke en gedetailleerde bepalingen aangaande de gegevens die op een monsternameformulier vermeld moeten worden. Voor elk van de verschillende types bemonsteringen, vermeldt het compendium, in een onderdeel 'Identificatie van de monsters', welke gegevens minimaal op het monsternameformulier vermeld moeten zijn (zie onder meer [...]). De gegevens die op een monsternameformulier vermeld moeten worden, zijn dan ook duidelijk opgenomen in de regelgeving. Het laboratorium kan dan ook eenvoudig controleren of aan de gestelde eisen voldaan is (en hoort ook dergelijke controles uit te voeren). In het auditverslag van het VITO, over de tijdens de audit van 27 september 2021 vastgestelde tekortkomingen, dat u samen met de uitnodiging voor de hoorzitting is overgemaakt, worden de vastgestelde tekorten rond de monsternameformulieren gedetailleerd toegelicht. [...] En wordt ook vermeld op welke wijze het laboratorium op de vastgestelde tekortkomingen heeft gereageerd.

Reeds op 5 oktober 2021 werd het laboratorium in het kader van de audit over deze tekortkomingen geïnformeerd waarbij onder meer gesteld werd:

'De kwaliteit van het invullen van monsternameformulieren mest is ondermaats:

- Datum, uur en gps-gegevens van de monstername worden meer niet dan wel ingevuld.

- Grootte van de partij ontbreekt dikwijls

- Noteren van het uitvoeren van monstername met simulatie wordt onvoldoende of onduidelijk genoteerd, er kan niet aangetoond worden of aan de eisen van de procedure werd voldaan.

De monstername kan in veel gevallen onmogelijk gereconstrueerd worden op basis van de monsternameformulieren.

Het labo kan ook niet aantonen dat dit opgevolgd en teruggekoppeld wordt/werd naar de monsternemers. Enkel wanneer gegevens ontbreken die nodig zijn om een monster aan te loggen in het LIMS wordt contact opgenomen met de monsternemer maar dit is maar een erg beperkt deel van de informatie die conform BAM genoteerd moet worden.

Documentatie van monsternames wordt bekeken bij interne audits maar blijkbaar zijn de genomen corrigerende maatregelen niet effectief; werd de effectiviteit voldoende gecontroleerd?'

Het laboratorium is in reactie daarop overgeschakeld naar een nieuw systeem (AIDOO) waarvan het meedeelde dat vanaf 14 januari de monsternemers bevoegd waren om met dit systeem te werken. Ter evaluatie van deze corrigerende actie werd door het VITO een analyse uitgevoerd van de monsternameformulieren die overgemaakt werden in de periode tussen 14 januari en 3 maart 2022 (datum waarop het automatisch overmaken van de monsternameformulieren aan [de verwerkende partij] in het kader van de extra maatregel ophield). Deze evaluatie is in bijlage bij deze beslissing gevoegd. In totaal werden 143 monsternameformulieren gecontroleerd.

Slechts bij 20 daarvan werden er geen tekortkomingen vastgesteld. De meest voorkomende tekortkoming was het niet registreren van de gps-gegevens, maar er waren ook tekortkomingen op het gebied van het vermelden van het uur van de monstername, aangaande de omschrijving van de monsternameplaats (ontbreekt of gebeurt zagezegd via een foto, die echter bij nazicht een zwart vlak is waarvan op basis van de gps coördinaten blijkt dat deze genomen is op de woonplaats van de betrokken staalnemer), Ook niet correct gebruikte of geselecteerde monsternameprotocollen of monsters die niet voldeden aan de minimale monstergrootte werden op basis van een controle van de monsternamerapporten vastgesteld.

- De wijze waarop het laboratorium reageert op de vastgestelde tekortkomingen is ondermaats. Corrigerende maatregelen worden traag doorgevoerd en zijn ook niet afdoende waardoor de tekortkomingen blijven aanslepen. De oorzaak van de tekortkomingen wordt niet of nauwelijks onderzocht en structurele maatregelen worden er niet voorzien om te voorkomen dat dergelijke fouten zich in de toekomst zouden herhalen. Zo bijvoorbeeld vermeldde het door VITO op 4 oktober overgemaakte verslag al tekortkomingen bij monsternameformulieren op het gebied van het ontbreken van gps-gegevens en grootte van de partij. Dit zijn eenvoudig vast te stellen tekortkomingen. Desalniettemin moet vastgesteld worden dat bij verschillende monsternameformulieren in de periode tussen 14 januari en 3 maart 2022 nog steeds dezelfde tekortkomingen blijken, hetgeen betekent dat de verschillende corrigerende maatregelen van het laboratorium ter zake niet of onvoldoende gewerkt hebben en dat daarenboven het laboratorium bij eigen controles deze tekortkomingen niet vaststelt.

- Tijdens de hoorzitting blijkt dat het laboratorium zich er niet van bewust is dat de problemen zich niet enkel stellen bij de monstername van verwerkte mest en het feit dat daarvoor de CMA-methodes niet toegepast werden. Hieruit kan alleen besloten worden dat men op verschillende niveaus nog steeds onvoldoende op de hoogte is van de eisen die het compendium stelt voor de monstername van mest en dat een afdoende kwaliteitsborging ontbreekt waardoor fouten niet worden opgemerkt en deze bijgevolg niet geremedieerd worden.

- Wanneer er fouten gemaakt worden door monsternemers of zij bepaalde zaken niet 'wensen' te doen, kiest het laboratorium er voor om de rapporteringsvereisten bij te stellen of via aanpassingen van de software dan toch bepaalde zaken op orde te krijgen, eerder dan te eisen dat de monsternemers de door het labo vastgelegde procedures integraal en correct zouden toepassen.

Uit bovenstaande blijkt dat bij het laboratorium [van de verzoekende partij] bij het uitvoeren van monsternames de bepalingen van het BAM niet steeds nageleefd werden en dat het toezicht dat het laboratorium moet uitvoeren op het naleven van de bepalingen van het BAM onvoldoende was, waardoor niet of nauwelijks werd vastgesteld dat het compendium niet werd nageleefd. [De verzoekende partij] beschikt over een erkenning als laboratorium in uitvoering van het Mestdecreet, voor de staalname en analyse van meststoffen. Het Mestdecreet heeft tot doel:

‘de bescherming van het leefmilieu door de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten en fosfaten uit agrarische bronnen te verminderen, verdere verontreiniging van die aard te voorkomen,

bij te dragen tot de realisatie van een goede toestand van de watersystemen en de beperking van de luchtverontreiniging als gevolg van de productie en het gebruik van meststoffen.

Dit doel wordt onder meer gerealiseerd door bepalingen inzake de productie, de verhandeling, het gebruik, de bewerking en de verwerking van meststoffen, en dit zowel in het kader van de goede landbouwpraktijken als in het kader van de zorg voor de goede kwaliteit van het water en de bodem.’ (artikel 2 van het Mestdecreet)

Voor de realisatie van de doelstellingen van het Mestdecreet speelt het accuraat bepalen van de mestsamenvatting een belangrijke rol. Aan de hand van mestanalyses kan de samenvatting van de meststoffen accurater bepaald worden, hetgeen niet alleen een juistere opvolging van de nutriëntenstromen in Vlaanderen toelaat, doch ook zeer belangrijk is voor een gerichte bemesting. Ook voor de opvolging van de werking van mestverwerkingsinstallaties is het essentieel dat de nutriënteninhoud van de aangevoerde en afgevoerde meststoffen correct gekend is. Het is hierbij natuurlijk essentieel dat de staalnames en de analyses die in dat kader gebruiken, juist gebeuren, in overeenstemming met de technische voorschriften ter zake. Om deze reden wordt, voor de staalnames en analyses in uitvoering van het Mestdecreet, vereist dat deze gebeuren door een erkend laboratorium. Naast een afdoende technische kennis, dient een erkend persoon ook te zorgen dat hij beschikt over een objectieve en onafhankelijke houding.

De bepalingen die in het compendium opgenomen zijn, hebben als doel om een zo representatief en betrouwbaar mogelijk analyseresultaat te verkrijgen. Deze bepalingen bevatten onder meer gedetailleerde bepalingen aangaande de wijze waarop staalnames in de verschillende omstandigheden (mestkelder, bij transport, ...) en van de verschillende mestsoorten uitgevoerd dienen te worden. Via het monsternamatformulier dienen de nodige gegevens over de uitgevoerde monsternamete meegedeeld te worden, zodat nagegaan kan worden of de monsternamete correct uitgevoerd werd. De op het monsternamatformulier meegedeelde gegevens dienen ook om de controleerbaarheid van de staalnames te verhogen en zo fraude tegen te gaan. Van een laboratorium wordt verwacht dat het zelf ook controles uitvoert om de kwaliteit van hun werk te garanderen.

Monsternames die niet uitgevoerd zijn volgens de bepalingen van het compendium brengen de representativiteit van de betrokken analyseresultaten in gevaar. Het betreft hier *in casu* monsternames van mest. De bijhorende analyseresultaten vermelden onder meer de inhoud aan N en P₂O₅ van de betrokken mestsoort. In het geval dat de monsternamete niet correct genomen is, kan dit er toe leiden dat de mestsamenvatting, zoals vermeld op het analyserapport, niet representatief is voor de betrokken mestsoort. De betrokken landbouwers en andere actoren (zoals vb. mestverwerkers, mestvoerders,...) baseren zich echter op deze analyseresultaten om vb. te bepalen hoeveel meststoffen ze van de betreffende mestsoort zullen opbrengen op land. Een niet representatief analyseresultaat kan zo leiden tot onoordeelkundige bemesting en onbalansen. Dit geldt des te meer aangezien, doordat een analyseresultaat in principe een accurater beeld geeft van de nutriënteninhoud, het werken met analyses zowel binnen de generieke mestregelgeving als in specifieke

dossiers, vooral verplicht is in situatie waar een accurate opvolging van de hoeveelheden aangewezen is (vb. bij najaarsbemestingen, i.k.v. derogatie waarbij meer dierlijke mest opgebracht mag worden, bij mestverwerking,...). De tekortkomingen die door [de verzoekende partij] werden begaan hebben dan ook rechtstreekse schade aangebracht aan het leefmilieu doordat bemestingen uitgevoerd werden, op basis van mestsamenstellingen die niet representatief waren.

Reeds bij de audit in september 2021 bleek dat er een grote tekortkoming was, zowel op het gebied van de inhoud van de monsternameformulieren, als op het toezicht dat het labo zelf uitvoerde op haar eigen werking. De kennis van de regelgeving ter zake bleek ook duidelijk onvoldoende. Alle drie deze punten houden risico's in voor incorrecte monsternames en bijgevolg incorrecte analyseresultaten. De aanpak van [de verzoekende partij] aangaande de vastgestelde tekortkomingen volstaat niet. [De verzoekende partij] pakt de vastgestelde tekortkomingen onvoldoende ernstig aan. Hun gebrek aan adequate oplossingen voor de vastgestelde tekortkomingen wijst op een grote nonchalance aangaande de wettelijk vastgestelde eisen waaraan een laboratorium moet voldoen. Met een dergelijke nalatige houding creëert men een omgeving die het toelaat om te frauderen bij de monstername van mest. Monstername van mest heeft inherent een groot risico op fraude, aangezien een hoger of net lager analyseresultaat financieel een groot verschil kan maken, terwijl het vaststellen van fraude niet eenvoudig is, onder meer aangezien op vele bedrijven er een continue aan- en afvoer van meststoffen is, waardoor het monsternameresultaat een momentopname is die achteraf moeilijk te reproduceren is. Om de fraude tegen te gaan zijn er verschillende bepalingen opgenomen in het compendium, die moeten helpen nagaan of de staalname correct is verlopen. Daarnaast zijn toezicht door de overheid zowel als door het betrokken laboratorium, essentieel.

Bij [de verzoekende partij] blijkt dat op verschillende monsternameformulieren elementen die net opgenomen zijn om de controleerbaarheid van de staalname te verhogen (zoals het ter plaatse bepalen van de GPS-coördinaten en het noteren van het tijdstip van staalname, het duiden (via schets/foto/...) van de staalnamelocatie,...) veelvuldig ontbreken of incorrect zijn. Ook de controle van [de verzoekende partij] op de monsternames is onvoldoende en is bijna onbestaande. Uit dit alles blijkt dat noch de werkwijze, noch de houding van [de verzoekende partij], in overeenstemming is met deze die van een erkend laboratorium verwacht mag worden. Ondanks verschillende opmerkingen en corrigerende acties bleek dat bij de dit voorjaar geanalyseerde monsternameformulieren de overgrote meerderheid nog steeds een of meerdere tekortkomingen vertoonden. En dit ondanks de verschillende corrigerende acties en de opmerkingen die men ter zake heeft ontvangen van de bevoegde overheidsdiensten ([de verwerkende partij]-Mestbank en VITO). De ernst van de vastgestelde feiten, het aantal vastgestelde tekortkomingen en het feit dat deze na verschillende corrigerende acties nog steeds niet opgelost zijn en het gebrek aan kennis en toezicht bij het laboratorium, leiden er toe dat een intrekking van de erkenning voor de betreffende pakketten, noodzakelijk is. Op basis van bovenstaande overwegingen, de elementen opgenomen in ons schrijven van 28.04.2022 en de verweermiddelen die u overgemaakt hebt op 13.05.2022, aangevuld met de informatie verstrekt tijdens de hoorzitting van

16 mei 2022, is er dan ook aanleiding om de erkenning van [het] laboratorium [van de verzoekende partij] in te trekken voor de pakketten M-M1, M-M5 en M-M6.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In het eerste middel voert de verzoekende partij aan dat het bestreden besluit artikel 54, § 2, Vlarel en de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, schendt.

De verzoekende partij laakt de omstandigheid dat het bestreden besluit werd genomen zonder dat zij voorafgaand in kennis werd gesteld van het evaluatierapport van VITO van 14 maart 2022, waardoor haar de kans werd ontnomen de vaststellingen uit dit rapport te weerleggen. Zij stelt dat zij pertinente opmerkingen heeft bij de vaststellingen in dat rapport, zodat de verwerende partij tot een andere beslissing had kunnen komen zo zij die opmerkingen had kunnen laten gelden. De verzoekende partij zet vervolgens “voor zoveel als nodig” de belangrijkste opmerkingen die zij heeft bij het evaluatierapport van 14 maart 2022 uiteen, teneinde duidelijk te maken dat haar opmerkingen “van aard zijn om de draagwijdte van de bestreden beslissing te beïnvloeden”.

Ook voert de verzoekende partij nog aan dat zij niet op behoorlijke wijze in kennis gesteld werd van de bevindingen van de hoorzitting. Zij hekelt dat geen proces-verbaal van de hoorzitting werd opgesteld. Die vaststelling zou des te meer pertinent zijn nu zij zich niet kan vinden in de samenvatting van de “verdere bespreking tijdens de hoorzitting” in het bestreden besluit. De vaststelling dat er geen sprake is geweest van enige notulering tijdens de hoorzitting en haar dus niet de kans geboden werd om haar eventuele opmerkingen bij het verslag van de hoorzitting over te maken, toont volgens de

verzoekende partij aan dat de verwerende partij tekort is geschoten aan haar verplichtingen op het vlak van de hoorplicht.

5. De verwerende partij wijst in haar memorie van antwoord op de brief van 28 april 2022 waarin het voornemen tot schorsing of opheffing van de erkenning werd uiteengezet, met uitnodiging op de hoorzitting. Uit de brief zou blijken dat de verzoekende partij in het kader van de audit het verslag van 27 september 2021 met de vastgestelde tekortkomingen heeft ontvangen, alsook het verslag betreffende de evaluaties van haar corrigerende maatregelen en het verzoek van VITO om bijkomende corrigerende maatregelen te nemen. De verzoekende partij zou toen niet hebben meegedeeld dat bepaalde tekortkomingen uit het auditverslag niet voldoende duidelijk werden toegelicht. Zij zou niet naar waarheid kunnen voorhouden dat zij niet wist of weet welke tekortkomingen precies werden vastgesteld. Ze heeft op grond van het auditverslag immers corrigerende maatregelen voorgesteld.

Uit de brief zou volgens de verwerende partij ook blijken dat de corrigerende maatregelen van de verzoekende partij onvoldoende waren. Als bijlage bij de brief werd het auditverslag overgemaakt met de evaluatie door VITO van de corrigerende maatregelen voor de verschillende tekortkomingen. In dat verslag werden de tekortkomingen uit het auditverslag van 27 september 2021 hernomen en aangevuld met, enerzijds, de corrigerende acties die door de verzoekende partij werden uitgevoerd en, anderzijds, de evaluatie van deze corrigerende acties door VITO. Uit dit auditverslag blijkt welke corrigerende acties afdoende werden bevonden en welke niet. De verzoekende partij heeft vervolgens bij e-mail van 3 mei 2022 om een verduidelijking gevraagd. Op 4 mei 2022 heeft VITO de gevraagde verduidelijking verschaft. Deze verduidelijking volstond blijkbaar, aangezien de verzoekende partij op 13 mei 2022 haar actieplan heeft overgemaakt naar aanleiding van de vastgestelde tekortkomingen. De verzoekende partij werd ook gehoord op 16 mei 2022.

De verwerende partij besluit dat voldaan werd aan het voorschrift van artikel 54, § 2, Vlarel. Het zou verder niet blijken dat het door deze bepaling georganiseerde recht om te worden gehoord onvoldoende waarborgen biedt. In dat opzicht moet volgens de verwerende partij de door de verzoekende

partij voorgehouden schending van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur in principe niet verder worden onderzocht.

De verzoekende partij zou ook niet kunnen worden gevolgd in haar betoog dat het bestreden besluit in belangrijke mate steunt op de vaststellingen uit het evaluatierapport van VITO van 14 maart 2022 en dat zij voor de hoorzitting op exhaustieve wijze in kennis gesteld had moeten worden van alle inbreuken op de voorschriften betreffende monsternamen die in het evaluatierapport van 14 maart 2022 werden vastgesteld. Het bestreden besluit zou immers niet steunen op de individuele fouten die werden begaan door de monsternemers, maar op de vaststelling dat de verzoekende partij als laboratorium onvoldoende toezicht heeft gehouden op de naleving van de voorschriften van het compendium, dat de fouten door de verzoekende partij niet werden opgemerkt in het kader van de kwaliteitscontrole en dat, ondanks de audit, corrigerende maatregelen traag werden ingevoerd en niet afdoende bleken waardoor de tekortkomingen blijven aanslepen. Deze redenen blijken volgens de verwerende partij afdoende uit de stukken die aan de verzoekende partij werden overgemaakt voor de hoorzitting, zodat zij nuttig voor haar standpunt is kunnen opkomen. De ongunstige eindbeoordeling naar aanleiding van de audit vormt de reden waarom de verwerende partij haar voornemen om de erkenning op te heffen of te schorsen heeft meegedeeld en het is tegen die ongunstige beoordeling dat de verzoekende partij nuttig verweer moest kunnen voeren. De verzoekende partij zou op dat punt geen onwetendheid kunnen voorhouden. Om nuttig voor haar standpunt te kunnen opkomen, zou niet vereist zijn dat de verzoekende partij ook inhoudelijk verweer kon voeren tegen de individuele fouten die door de monsternemers werden begaan. De audit zou geen onderzoek naar de individuele monsternemers betreffen, maar een onderzoek naar de verzoekende partij als erkend laboratorium. Bovendien zouden de bevindingen uit het evaluatierapport van 14 maart 2022 inzake de monsternamerapporten geïntegreerd zijn in het auditverslag dat aan de verzoekende partij werd overgemaakt. De omstandigheid dat het evaluatierapport van 14 maart 2022 niet afzonderlijk aan de verzoekende partij werd overgemaakt, zou in dat opzicht geen rol spelen. De tekortkomingen op het vlak van (toezicht op de) monsterneming zouden uitdrukkelijk zijn vermeld in het auditverslag.

Er kan volgens de verwerende partij ook niet om de vaststelling heen worden gegaan dat de verzoekende partij verschillende tekortkomingen heeft erkend. Ook tijdens de hoorzitting van 16 mei 2022 zou de verzoekende partij niet hebben betwist dat de corrigerende maatregelen op het vlak van toezicht op de monsternamen niet afdoende waren om te remediëren aan de vastgestelde tekortkomingen. Zij zou integendeel hebben erkend dat de aanpassingen aan het compendium die sedert 1 november 2019 van kracht waren, door haar over het hoofd werden gezien. Uit het inleidend verzoekschrift zou niet blijken dat de door de verzoekende partij niet-betwiste tekortkomingen de bestreden beslissing niet afdoende kunnen dragen. Zelfs als zij punctuele kritiek had kunnen uitoefenen op de evaluatie door VITO van 173 onderzochte monsternamerapporten, zou ingevolge de niet-betwiste tekortkomingen de vaststelling overeind blijven dat het toezicht van de verzoekende partij op de naleving van het compendium ontoereikend was en dat fouten van de monsternemers door de leidinggevendenden van het laboratorium niet werden gedetecteerd.

Tot slot voert de verwerende partij aan dat noch uit Vlarel, noch uit de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur de verplichting volgt om een formeel proces-verbaal op te stellen van de hoorzitting. De overheid tegenover wie de verklaringen worden afgelegd, zou vrij beslissen over de manier waarop zij de verklaringen tijdens de hoorzitting noteert en rapporteert. Desgevallend zou de wijze van noteren van invloed zijn op de bewijswaarde, doch dit zou geen verband houden met de hoorplicht.

6. De verzoekende partij repliceert in de memorie van wederantwoord dat zij noch op basis van de brief van 28 april 2022, noch op basis van het auditverslag van VITO van 28 september 2021 kon weten welke tekortkomingen haar juist ten laste werden gelegd. De brief vermeldt volgens haar enkel dat er bij de monsternamenformulieren die na 18 februari 2022 waren doorgestuurd nog tekortkomingen werden vastgesteld, maar specificeert nergens om welke tekortkomingen het juist zou gaan, zodat zij zich niet kon verweren omtrent de juistheid van de vaststellingen. Ten tijde van de brief was de verwerende partij reeds in het bezit van het rapport van VITO van 14 maart 2022, waarin een gedetailleerde analyse van de tekortkomingen per

monsternameformulier wordt gemaakt. Het zou dan ook merkwaardig zijn dat de verwerende partij niet naar dit rapport verwijst, maar enkel naar het auditrapport van 28 september 2021. Dat auditrapport zelf zou slechts in zeer summiere en vage bewoordingen zijn gesteld en zou haar evenmin hebben toegelaten om af te leiden welke tekortkomingen precies waren vastgesteld in de monsternameformulieren, laat staan hieromtrent nuttig verweer te voeren.

De verzoekende partij merkt nog op dat de verwerende partij in de e-mail van 4 mei 2022 nog steeds geen melding maakte van het rapport van 14 maart 2022. De verwerende partij zou op die manier klaarblijkelijk hebben willen verhinderen inhoudelijk tegenspraak te voeren over de vermeende tekortkomingen, waardoor zij de hoorplicht schond. Dat zou des te meer klemmen nu dit rapport verschillende onjuistheden of onnauwkeurigheden bevat waarop de verzoekende partij had kunnen wijzen indien zij door de verwerende partij van het rapport in kennis was gesteld.

Uit de omstandigheid dat een actieplan werd overgemaakt, zou niet kunnen worden afgeleid dat zij zich afdoende heeft kunnen verdedigen in het kader van de hoorplicht. De tekortkomingen die erin worden vermeld zijn door de verzoekende partij zelf vastgesteld na een interne doorlichting van de monsternameformulieren. Zij heeft zich tevens toegespitst op de non-conformiteiten waarop in het auditverslag van 28 september 2021 werd gewezen, maar er worden haar ook tekortkomingen verweten in het rapport van 14 maart 2022 die niet in het actieplan zijn vermeld. Daarnaast vloeien verschillende tekortkomingen die haar worden verweten volgens de verzoekende partij voort uit een foutieve lezing van de monsternameformulieren of de toepasselijke regelgeving. Om die reden zouden deze tekortkomingen evenmin zijn opgenomen in het actieplan.

Vervolgens betoogt de verzoekende partij dat het artificieel is om de controle op de individuele monsternemers los te koppelen van het beweerde gebrek aan toezicht op de monsternemers. Indien er geen of minder tekortkomingen door individuele monsternemers worden vastgesteld, zou het voor zich spreken dat dit ook een invloed heeft op de beoordeling of er al dan niet sprake

is van een gebrek aan toezicht of controle op de monsternemers door het erkend laboratorium. Bovendien zou de bestreden beslissing duidelijk steunen op twee onderscheiden vaststellingen die beide door de verwerende partij in rekening werden genomen bij de beoordeling. Enerzijds gaat het om de vaststelling van beweerde tekortkomingen bij het invullen van de monsternamatformulieren, anderzijds is er de vaststelling van een beweerd tekort aan supervisie. De verwerende partij zou de vaststelling van de tekortkomingen in de monsternamatformulieren wel degelijk hebben meegenomen als motief voor de opheffing van de erkenning. Uit de motivering ervan zou niet blijken dat deze twee motieven elk op zich het bestreden besluit kunnen schragen.

De verzoekende partij benadrukt dat, indien ze de kans had gehad om zich te verweren tegen de vastgestelde tekortkomingen, zou komen vast te staan dat zeker 64 monsternames of monsternamerapporten door VITO onterecht als foutief werden aangemerkt. Op basis van haar eigen analyse blijkt namelijk dat die 64 monsternames of monsternamerapporten volledig correct zijn uitgevoerd en gedocumenteerd. Haar verweer ten aanzien van het rapport van VITO van 14 maart 2022 had dan ook wel degelijk tot een andere conclusie kunnen leiden. Daarenboven zou het feit dat zij bepaalde tekortkomingen niet betwist, irrelevant zijn voor de beoordeling van de schending van de hoorplicht. De vaststelling blijft volgens de verzoekende partij immers overeind dat een zeer groot aantal staalnames volledig onterecht als foutief werden aangemerkt en dat dit vanzelfsprekend een invloed heeft gehad op de beoordeling van het dossier. Overigens zou er geen abstractie van mogen worden gemaakt dat de resterende tekortkomingen die als zodanig niet worden betwist, hoofdzakelijk administratief van aard zijn. Het is volgens de verzoekende partij tot slot opvallend dat de verwerende partij de uitgebreide uiteenzetting omtrent de foutieve vaststellingen in het VITO-rapport van 14 maart 2022 niet weerlegt. Zij lijkt zo impliciet in te stemmen met het argument dat VITO onterecht bepaalde elementen in de monsternamatformulieren als niet-conform aan de geldende regelgeving heeft bestempeld.

7. In haar laatste memorie legt de verzoekende partij nogmaals de nadruk erop dat de brief van 28 april 2022 enkel stelde dat “de genomen

corrigerende maatregelen onvoldoende zijn om alle vastgestelde tekortkomingen te remediëren”, doch dat zij op basis van die brief niet kon uitmaken wat precies “alle vastgestelde tekortkomingen” waren. Evenmin kwam zij te weten op basis van die brief waarom de genomen corrigerende maatregelen “onvoldoende” waren. Het meedelen van die informatie zou nochtans raken aan de essentie van de hoorplicht, namelijk de persoon ten aanzien van wie bepaalde zaken ten laste worden gelegd, in staat stellen zich hiertegen op nuttige wijze te verdedigen.

Ook zou het eerdere auditrapport van VITO van 28 september 2021 niet voldoende zijn om de aard en omvang van de tekortkomingen afdoende te kennen. In dat rapport werd met betrekking tot de tekortkoming “VLM-SH-05” melding gemaakt van drie types tekortkomingen bij het invullen van de monsternamatformulieren, terwijl in het niet-meegedeelde VITO-verslag nog verschillende andere soorten tekortkomingen werden vermeld waarvan nooit eerder sprake was, en waartegen de verzoekende partij zich niet heeft kunnen verdedigen.

De “toelichting” die de verzoekende partij verkreeg op 4 mei 2022 zou ook louter de elementen uit de audit van 28 september 2021 hebben herhaald. Met het antwoord van VITO dat het “niet opportuun” was om concrete voorbeelden van tekortkomingen te geven, zou moedwillig informatie zijn achtergehouden om de verzoekende partij te verhinderen zich met kennis van alle informatie te verdedigen tegen de ten laste gelegde tekortkomingen.

Ook volhardt de verzoekende partij in de stelling dat de vastgestelde tekortkomingen op de individuele monsternamatformulieren niet bijkomstig zijn. Het beweerd gebrek aan toezicht of controle kan volgens haar hiervan niet los worden gezien.

Ten slotte benadrukt de verzoekende partij dat de conclusie van het VITO-rapport dat er van de 143 monsternamerapporten, slechts 20 in regel waren met alle gestelde eisen, een zeer misleidend beeld schetst van de betrouwbaarheid van de staalnames- en analyseresultaten die door haar werden

uitgevoerd, en dus ook van het beweerde gebrek aan toezicht en controle. Dat er finaal nog steeds een aantal tekortkomingen zouden overeind blijven, zou de Raad van State er niet kunnen toe brengen, zonder zich in de plaats te stellen van de verwerende partij, te besluiten dat die overblijvende tekortkomingen de opgelegde sanctie kunnen rechtvaardigen.

8. De verwerende partij laat in haar laatste memorie gelden dat de verzoekende partij aan haar middel een nieuwe en niet-ontvankelijke wending geeft in zoverre zij aanvoert dat zij op basis van de brief van 28 april 2022 het raden had waarom de door haar genomen corrigerende maatregelen onvoldoende waren, en in zoverre zij stelt dat de Raad van State niet kan besluiten, zonder zich in de plaats te stellen van de verwerende partij, dat de niet-betwiste tekortkomingen op zich de opgelegde sanctie kunnen verantwoorden.

De verwerende partij herhaalt verder dat de beslissing voldoende wordt gerechtvaardigd door de tekortkomingen die werden vastgesteld tijdens de audit van 28 september 2021 en het onvoldoende karakter van de nadien genomen corrigerende maatregelen. De omstandigheid dat de verzoekende partij zich niet heeft kunnen verweren tegen de vaststellingen van fouten van de individuele monsternemers, die werden vermeld in het rapport van 14 maart 2022, zou in dit opzicht niet pertinent zijn.

Beoordeling

9. Artikel 54, § 2, Vlarel luidt als volgt:

“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.”

Wanneer een bestuur zich voorneemt om, ten aanzien van een persoon aan wie zij tekortkomingen verwijt, een ernstige maatregel te nemen die de belangen van die persoon ernstig kunnen schaden, is dat bestuur ertoe

gehouden, op grond van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht, om de betrokkene voorafgaandelijk in de gelegenheid te stellen om zijn standpunt hierover op nuttige wijze uiteen te zetten.

Ten aanzien van artikel 54, § 2, Vlarel heeft de hoorplicht een aanvullende draagwijdte, in de zin dat de in dit artikel bedoelde brief de betrokkene in de gelegenheid moet stellen om zijn standpunt over de voorgenomen schorsing of opheffing, en de daarvoor aangehaalde redenen, op een nuttige wijze te laten gelden.

De verzoekende partij hekelt in wezen dat zij, voorafgaand aan de hoorzitting, niet in kennis werd gesteld van het evaluatierapport van VITO van 14 maart 2022 waarin “op zeer gedetailleerde wijze een oplijsting [wordt] gemaakt per monsternamiformulier van de beweerde non-conformiteiten die door VITO werden vastgesteld”.

10. In de brief van 28 april 2022 waarmee het voornemen tot opheffing van de erkenning aan de verzoekende partij werd meegedeeld, wordt het onderzoekstraject geschetst. Er wordt gewezen op de tekortkomingen die bij de eerste audit werden vastgesteld, alsook op de corrigerende maatregelen die in dat verband werden genomen. Vervolgens luidt het dat “[n]a evaluatie van alle ontvangen (extra) corrigerende acties, inclusief de monsternamie verslagen die na 18/2 nog doorgestuurd werden, werd vastgesteld dat de genomen corrigerende maatregelen onvoldoende zijn om alle vastgestelde tekortkomingen te remediëren”.

Het rapport van VITO van deze eerste audit, met de vastgestelde tekortkomingen, de corrigerende maatregelen en de evaluatie daarvan, wordt als bijlage met de brief van 28 april 2022 meegezonden naar de verzoekende partij.

Inzake code “VLM-SH-05” wordt erin vermeld:

“De kwaliteit van het invullen van monsternamieformulieren mest is ondermaats:

- Datum, uur en gps-gegevens van de monstername worden meer niet dan wel ingevuld.

- Grootte van de partij ontbreekt dikwijls

- Noteren van het uitvoeren van monstername met simulatie wordt onvoldoende of onduidelijk genoteerd, er kan niet aangetoond worden of aan de eisen van de procedure werd voldaan.

De monstername kan in veel gevallen onmogelijk gereconstrueerd worden op basis van de monsternameformulieren.

Het labo kan ook niet aantonen dat dit opgevolgd en teruggekoppeld wordt/werd naar de monsternemers. Enkel wanneer gegevens ontbreken die nodig zijn om een monster aan te loggen in het LIMS wordt contact opgenomen met de monsternemer maar dit is maar een erg beperkt deel van de informatie die conform BAM genoteerd moet worden.

Documentatie van monsternames wordt bekeken bij interne audits maar blijkbaar zijn de genomen corrigerende maatregelen niet effectief; werd de effectiviteit voldoende gecontroleerd?"

De evaluatie door VITO, nadat door de verzoekende partij extra corrigerende maatregelen werden genomen, luidt:

“Controle van de monsternamerapport (Aidoo) toont dat dit nog onvoldoende is. Een essentieel deel van de monstername wordt niet correct uitgevoerd en een nog groter deel wordt onvoldoende gedocumenteerd.”

Bij code “VLM-SH-06” valt de volgende tekortkoming te lezen:

“De monsternemers plannen de monsternames volledig zelfstandig en melden deze aan in SMIL zonder tussenkomst van het labo. Ook bij problemen gerelateerd aan de monsternames of analyseresultaten handelen de monsternemers zelfstandig zonder tussenkomst van het labo. Zo wordt bvb contact opgenomen met VLM zonder dat het labo hiervan op de hoogte wordt gebracht.

Resultaat van deze regeling is dat er bvb werkdagen werden ingepland met een zodanig groot aantal monsternames dat het labo zelf aangeeft twijfels te hebben wat betreft de kwaliteit van de monsternames. Bemerkingen van VLM mbt van het somtijds veelvuldig aanpassen van randgegevens van de monsternames als veranderen van mestcodes, monstername datum etc... bereiken het labo niet.

Het is maw duidelijk dat het labo met de huidige regeling onvoldoende controle kan uitoefenen op de kwaliteit van het uitgevoerde werk en het respecteren van het eigen kwaliteitsstelsel.”

De eindconclusie van VITO in dit verband luidt:

“nog niet voldoende, duurtijd en startmoment van monsternames kloppen regelmatig niet met de werkelijke tijd die nodig is om een monstername uit te voeren. Toepassen van verkeerde techniek wordt duidelijk niet opgepikt door de leidinggevende.”

11. De verzoekende partij heeft met een e-mail van 3 mei 2022 om toelichting verzocht bij de evaluatie door VITO van de getroffen corrigerende maatregelen. Met een e-mail van 4 mei 2022 verschaft VITO de gevraagde toelichtingen aan de verzoekende partij. Zij verduidelijkt onder andere dat er “onvoldoende registratie van monstername gegevens [was]. Maw niet conform de eisen van BAM/CMA/WAC”, dat er sprake was van een “tekort aan supervisie van de monsternemers gezien bovenstaande tekortkomingen nooit door iemand werden opgemerkt en er dan ook niet op kon gereageerd worden via bvb extra opleiding”, dat bij een controle van de AIDOO-rapporten “een (te) groot aantal monstername rapporten nog steeds non-conformiteiten bevatten”. Zij besluit:

“De (resterende) tekortkoming betreft dan ook niet enkel punctuele tekortkomingen aan een of meerdere rapporten maar ook en misschien wel vooral het feit dat deze niet opgemerkt worden, laat staan geremedieerd, binnen het uitvoeren van een corrigerende maatregel. Dit wijst nog steeds op een tekort aan supervisie.

Ik zie ook geen evolutie in de kwaliteit, het is niet zo dat er in het begin van overschakeling op AIDOO meer tekortkomingen worden genoteerd dan in de laatste rapporten die werden toegestuurd. Noch bij de uitvoering van de monstername en nemen van veldnotities noch bij de supervisie van de monsternemers is er een duidelijke verbetering waarneembaar.

Zeker gezien het tijdsverloop tussen de audit en het beëindigen van de behandeling van deze tekortkoming is dit toch wel zorgwekkend.”

Na dit antwoord had de verzoekende partij klaarblijkelijk geen nood meer aan bijkomende verduidelijking om een actieplan met bijkomende corrigerende maatregelen voor de vastgestelde tekortkomingen over te maken.

12. Uit het voorgaande volgt dat de verzoekende partij voorafgaand aan de hoorzitting over alle nodige elementen beschikte om haar standpunt nuttig uiteen te zetten. Zij was met name op de hoogte van de tekortkomingen die werden vastgesteld op de monsternameformulieren en wist ook, minstens behoorde zij te weten, dat haar vooral een gebrek aan supervisie werd verweten.

De omstandigheid dat de verwerende partij de verzoekende partij daarbij niet in kennis heeft gesteld van het gedetailleerde evaluatierapport van VITO van 14 maart 2022, waarin per monsterafnameformulier de non-conformiteiten worden vastgesteld, doet hieraan geen afbreuk. De verzoekende partij was op de hoogte van de samenvattende conclusie die VITO uit dat gedetailleerd onderzoek trok, en was in staat om, in reactie hierop, zelf op gedetailleerde wijze bijkomende corrigerende maatregelen voor te stellen.

13. Noch de hoorplicht, noch artikel 54, § 2, Vlarel, houden de verplichting in om verslag op te maken van de hoorzitting of aan de verzoekende partij de gelegenheid te bieden te repliceren op dergelijk verslag.

14. De verzoekende partij maakt voorts niet aannemelijk dat haar kritiek op het gedetailleerde evaluatierapport van VITO van 14 maart 2022, die zij niet heeft kunnen laten gelden voorafgaand aan het bestreden besluit, tot een andere beslissing had kunnen leiden dan de opheffing van haar erkenning.

De opheffing wordt immers in essentie gesteund op het gebrek aan kennis en supervisie, en een onvoldoende corrigerende actie na ontvangst van de eerste audit. Het bestreden besluit bevat een uitgebreide motivering waarin duidelijk wordt gemaakt dat het niet zozeer de individuele fouten van de monsternemers zijn (die het voorwerp uitmaken van het evaluatierapport van VITO van 14 maart 2022) die tot de opheffing leiden, maar veeleer het gebrek aan toezicht waardoor dergelijke fouten niet worden opgemerkt en gecorrigeerd. De verzoekende partij geeft overigens zelf aan dat er fouten werden gemaakt bij de opmaak van de monsternameformulieren, en betwist in haar kritiek op het evaluatierapport van VITO van 14 maart 2022 enkel de omvang en relevantie ervan. Zij overtuigt in deze omstandigheden niet dat zij met haar kritiek op het evaluatierapport van VITO van 14 maart 2022 erin zou kunnen geslaagd zijn de conclusie te ontkrachten dat zij op het vlak van kennis en supervisie ernstig is tekortgeschoten.

15. De verzoekende partij heeft zich met voldoende kennis van zaken kunnen verweren tegen het voornemen om haar erkenning op te heffen. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

16. Het tweede middel wordt afgeleid uit de schending van het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partij acht deze beginselen geschonden doordat in het bestreden besluit de maatregel van de opheffing van de erkenning als laboratorium in de discipline mest wordt opgelegd, zonder dat een andere maatregel zelfs maar werd overwogen.

Het disproportionele karakter van de bestreden maatregel vloeit volgens de verzoekende partij in de eerste plaats voort uit de vaststelling dat de opgelegde maatregel niet in verhouding staat met de vastgestelde tekortkomingen, te meer omdat een heel aantal van de vastgestelde niet-conformiteiten onjuist zijn of minstens niet van die aard zijn dat zij een invloed hebben op de representativiteit en de kwaliteit van de staalname. De verzoekende partij verwijst op dat punt naar de uiteenzetting bij het eerste middel.

Het disproportionele karakter van de opgelegde maatregel zou ook voortvloeien uit het feit dat de verwerende partij ervoor heeft gekozen om reeds na één negatieve evaluatie, ondanks het feit dat de verzoekende partij al sinds 2012 voor de pakketten M-M1 en M-M2, sinds 2015 voor de pakketten M-M3 en M-M4 en sinds 2020 voor de pakketten M-M5 en M-M6 een erkenning heeft in de discipline mest, de erkenning voor de pakketten M-M1, M-M5 en M-M6 op te heffen, zonder verdere remediërmogelijkheid. Dat zou in schril contrast staan met de vaststelling dat de verwerende partij er wel voor gekozen heeft om de erkenning als laboratorium voor het pakket M-M2 niet op te heffen, en zelfs niet te

schorsen, ondanks twee negatieve evaluaties in 2021 en 2022 voor de COALLA ringtest.

Het disproportionele karakter van de opgelegde maatregel zou tot slot ook blijken uit de vaststelling dat de verzoekende partij wel een positieve evaluatie kreeg van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) voor de bemonstering van verwerkte mest, namelijk meststoffen en bodemverbeterend middel, gekend onder de code MA.2 in bijlage 3, 5°, Vlarel. Zo zou de absurde situatie ontstaan dat de verzoekende partij wel nog bevoegd is om voor OVAM monsternames te doen die exact dezelfde technieken en methodes, en soms zelfs complexere methodieken, vereisen als degenen voor de pakketten M-M1, M-M5 en M-M6, maar dit niet meer mag doen voor monsternames die kaderen binnen de bevoegdheid van de verwerende partij.

17. In de memorie van antwoord wijst de verwerende partij erop dat uit het besteden besluit blijkt dat de verzoekende partij niet enkel aan een audit werd onderworpen, maar ook aan een ringtest COALLA 2022. De verzoekende partij was geslaagd voor de ringtest voor wat betreft de pakketten M-M1 en M-M6, maar niet voor het pakket M-M2. In het bestreden besluit werd gemotiveerd beslist om de erkenning voor het pakket M-M2 niet op te heffen of te schorsen. In zoverre het middel uitgaat van de volledige opheffing van de erkenning in de discipline mest, zou het berusten op een verkeerde voorstelling van de feiten en ongegrond zijn.

De bewering dat meteen beslist werd om over te gaan tot opheffing van de erkenning, zonder een andere maatregel, zoals de (gehele of gedeeltelijke) schorsing van de erkenning zelfs maar te overwegen, zou volgens de verwerende partij berusten op een loutere veronderstelling die niet concreet is onderbouwd. De uitgebreide motivering op grond waarvan werd beslist om de erkenning voor de pakketten M-M1, M-M5 en M-M6 op te heffen, houdt volgens de verwerende partij logisch gezien tegelijk de motivering in waarom niet werd beslist tot een (gedeeltelijke) schorsing.

De verzoekende partij zou opnieuw ten onrechte ervan uitgaan dat de beslissing in belangrijke mate steunt op de beoordeling door VITO van de monsternamen en rapportering door de monsternemers. De verwerende partij wijst erop dat de bestreden beslissing niet kadert in het toezicht op geregistreerde monsternemers (overeenkomstig artikel 58/5 Vlarel) maar in de kwaliteitscontrole van een erkend laboratorium door middel van een ringtest (overeenkomstig artikel 44 Vlarel) en een audit (overeenkomstig artikel 46 Vlarel). De verzoekende partij beperkt zich volgens de verwerende partij tot punctuele kritiek op de beoordeling door VITO van een aantal monsternamerapporten, maar weerlegt niet dat zij als laboratorium in gebreke is gebleven om toe te zien op de naleving van het compendium en de niet-conforme monsternamen en rapporteringen bij gebrek aan kwaliteitscontrole niet of nauwelijks detecteert. Deze vaststellingen zouden los staan van het aantal monsternamen dat niet correct werd uitgevoerd of gerapporteerd. Waar de verzoekende partij moet erkennen dat minstens 68 monsternamerapporten fouten bevatten, staat volgens de verwerende partij vast dat zij deze fouten niet heeft opgemerkt en, *a fortiori*, geen maatregelen heeft genomen om nieuwe fouten te voorkomen en toe te zien op de naleving van het compendium. In dat opzicht zou ook de beweerde relatieve ernst van de fouten bij de monsternamen(rapportering) niet van groot belang zijn. Van belang zou wel zijn dat de fouten (groot of klein) door de verzoekende partij als erkend laboratorium niet werden voorkomen, gedetecteerd noch opgevolgd en geredigeerd. De verzoekende partij zou ook niet tegenspreken dat de bemonstering in de discipline mest een fraudegevoelige sector is gezien de belangrijke financiële consequenties.

De verzoekende partij zou de onjuistheid van de desbetreffende overwegingen in het bestreden besluit niet aantonen, noch het feit dat deze overwegingen het bestreden besluit niet in redelijkheid zouden kunnen dragen.

De verwerende partij wijst er voorts op dat de opheffing van de erkenning voor de pakketten M-M1, M-M5 en M-M6 gebaseerd werd op andere feiten en vaststellingen dan gemaakt werden voor het pakket M-M2, zodat hieruit geen schending van het evenredigheidsbeginsel kan worden afgeleid.

Wat ten slotte de positieve evaluatie betreft die de verzoekende partij van OVAM zou hebben gekregen, merkt de verwerende partij op dat geen beoordeling of beslissing van OVAM wordt voorgelegd. En zelfs indien de verzoekende partij na een audit op 30 november 2020 een positieve evaluatie zou hebben gekregen van OVAM, zou dat niet tot de conclusie nopen dat de ongunstige beoordeling in deze zaak en de daaruit voortvloeiende bestreden beslissing onredelijk of disproportioneel zouden zijn. De verzoekende partij zet immers niet uiteen of en hoe de beide audits zich tot elkaar verhouden noch waarom een audit in opdracht van OVAM in het kader van een erkenning in de discipline afval relevantie zou kunnen hebben voor een audit in het kader van de discipline mest.

18. De verzoekende partij stipt in de memorie van wederantwoord aan dat het bestreden besluit steunt op twee, onlosmakelijk verbonden motieven, met name enerzijds de vaststelling van tekortkomingen bij het invullen van de monsternamiformulieren en, anderzijds, een tekort aan supervisie. Gelet op het feit dat de verwerende partij zich voor de vaststelling van de tekortkomingen volledig baseert op het rapport van VITO van 14 maart 2022, zou de bestreden beslissing disproportioneel zijn omdat de vastgestelde tekortkomingen administratief van aard zijn en geen effect hebben op de kwaliteit van de staalnames of de analyses. Het disproportioneel karakter zou ook blijken uit de gevolgen van de opheffing van de erkenning, met name dat zij gedurende twee jaar na de opheffing geen nieuwe erkenning kan verkrijgen.

De verwerende partij zou zich bovendien tegenspreken waar zij eerst stelt dat de relatieve ernst van de fouten bij de monsternamierapportering niet van groot belang is, maar tegelijk aanvoert dat de keuze om de erkenning voor pakket M-M2 niet te schorsen is ingegeven door een niet-conformiteit die geen invloed had op de kwaliteit van de analyses. Dezelfde situatie doet zich ook voor bij de monsternames en de rapportering voor de pakketten M-M1, M-M5 en M-M6 waar de niet-betwiste tekortkomingen voornamelijk administratief van aard zijn en geen invloed hebben op de betrouwbaarheid van de afgenomen stalen en de navolgende analyse.

De vergelijking met de positieve evaluatie vanwege OVAM zou verder wel degelijk relevant zijn. De bemonstering van verwerkte mest onder de erkenning van de verwerende partij enerzijds en OVAM anderzijds, zou met name de toepassing van dezelfde technieken vereisen. Het is volgens de verzoekende partij onredelijk en disproportioneel om haar erkenning op te heffen na enkele formele niet-conformiteiten, terwijl zij bij de toepassing van exact dezelfde technieken onder de erkenning van OVAM wel een positieve evaluatie kreeg.

19. In de laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat het bestreden besluit duidelijk steunt op twee, cumulatieve, overwegingen, zodat het niet opgaat te stellen dat de intrekking enkel steunt op haar gebrek aan kennis en toezicht en het gebrekkig geachte gevolg dat zij aan de eerste audit heeft gegeven. Zij wijst ook nogmaals op de relevantie die de positieve evaluatie van OVAM voor dit dossier zou hebben.

20. De verwerende partij herhaalt in haar laatste memorie dat de ernst van de tekortkomingen die de verzoekende partij werden verweten (waaronder een gebrek aan opleiding, toezicht en controle), geen functie is van de ernst van de fouten (groot of klein) die werden vastgesteld in de monsterafnameformulieren. Zelfs al zouden de tekortkomingen in de monsternames louter betrekking hebben gehad op administratieve fouten, zou hiermee de onredelijkheid of onevenredigheid van het bestreden besluit niet zijn aangetoond.

Ook volhardt de verwerende partij in de vaststelling dat de verzoekende partij in gebreke blijft aan te tonen dat zij een positieve evaluatie verkreeg van OVAM. Hoe dan ook zou de relevantie hiervan ook niet aangetoond zijn.

Beoordeling

21. Het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur die elke overheid in acht moet nemen bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid. Het redelijkheidsbeginsel

wordt geschonden wanneer het bestuur een beslissing neemt die kennelijk onredelijk is, met andere woorden een beslissing die geen enkel redelijk handelend bestuur in de gegeven omstandigheden zou hebben genomen. Van een schending van het evenredigheidsbeginsel is maar sprake wanneer een maatregel wordt genomen die kennelijk onevenredig is met de feiten die eraan ten grondslag liggen.

22. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij meent te ontwaren in de motivering van het bestreden besluit, wordt dit besluit niet gesteund op twee “onlosmakelijk verbonden” of “cumulatieve” motieven, waaronder de tekortkomingen die vastgesteld werden bij de analyse van de monsternamerapporten door VITO, maar wordt het in essentie gegrond op het gebrek aan kennis en toezicht in hoofde van de verzoekende partij, alsook op het gebrekkig geachte gevolg dat de verzoekende partij aan de eerste audit door VITO heeft gegeven.

In het bestreden besluit wordt met name overwogen dat:

- de verzoekende partij verklaart dat zij de aanpassingen aan het compendium die sedert 1 november 2019 van kracht waren over het hoofd gezien heeft, wat betekent dat sinds eind 2019 minstens een deel van de monsters niet correct genomen werden en dus niet representatief waren voor de bemonsterde partij, met alle mogelijke gevolgen voor het analyseresultaat en uiteindelijk het gebruik van deze resultaten door de klant en de overheid;
- de verzoekende partij als erkend laboratorium voor de monsternemingen waarvoor het erkend is de methodes uit het compendium moet toepassen, dat het ervoor moet zorgen dat het aanpassingen aan het compendium opvolgt en dat het steeds de actuele versie toepast, dat het haar verantwoordelijkheid is zich hierover te informeren, dat vanuit de overheid aanpassingen aan het compendium steeds gecommuniceerd worden aan de erkende laboratoria en dat ook voor wat betreft de aanpassingen aan het compendium die van kracht zijn sedert 1 november 2019 de verzoekende partij op meerdere momenten en op verschillende personeelsniveaus op de hoogte is gebracht van de aanpassingen aan het compendium en dus van de vereiste om voor verwerkte mest de CMA/WAC-bemonsteringsmethodes toe te passen;

- uit een analyse van de monsternameformulieren blijkt dat de meest voorkomende tekortkomingen betrekking hebben op het niet registreren van gps-gegevens, het foutief vermelden van het uur van de monstername en de omschrijving van de monsternameplaats (die ontbreekt of die gebeurt via een foto die bij nazicht niet meer blijkt dan een zwart vlak waarvan op basis van de gps-coördinaten blijkt dat deze genomen is op de woonplaats van de staalnemer), en niet correct gebruikte of geselecteerde monsternameprotocollen of monsters die niet voldeden aan de minimale monstergrootte;
- de wijze waarop de verzoekende partij reageert op de vastgestelde tekortkomingen ondermaats is, dat de corrigerende maatregelen traag doorgevoerd worden en ook niet afdoende zijn waardoor de tekortkomingen blijven aanslepen; de oorzaak van de tekortkomingen niet of nauwelijks wordt onderzocht en structurele maatregelen niet worden voorzien om te voorkomen dat dergelijke fouten zich in de toekomst zouden herhalen;
- uit de toelichting door de verzoekende partij tijdens de hoorzitting volgt dat zij op verschillende niveaus nog steeds onvoldoende op de hoogte is van de eisen die het compendium stelt voor de monstername van mest en dat een afdoende kwaliteitsborging ontbreekt waardoor fouten niet worden opgemerkt en deze bijgevolg niet geremedieerd worden.

Het blijkt aldus dat naar de vastgestelde tekortkomingen op de individuele monsternameformulieren slechts onrechtstreeks wordt verwezen om het gebrek aan supervisie, waardoor fouten niet worden opgemerkt en gecorrigeerd, in de verf te zetten.

De kritiek van de verzoekende partij op de analyse die VITO heeft gemaakt van de monsternamerapporten, is niet van aard de conclusie te ontkrachten dat zij in gebreke is gebleven om toe te zien op de naleving van het compendium en de nodige corrigerende actie te ondernemen. Die vaststellingen blijven overeind, ongeacht het aantal monsternames dat niet correct werd uitgevoerd of gerapporteerd, en de vermeende “administratieve” aard van de tekortkomingen.

De conclusie van het bestreden besluit dat het laboratorium van de verzoekende partij bij het uitvoeren van monsternames de bepalingen van het compendium van de bemonsterings- en analysemethodes niet steeds heeft nageleefd, en dat het toezicht dat de verzoekende partij hierop moet uitvoeren onvoldoende was, is niet kennelijk onredelijk. Het is verder niet kennelijk onevenredig om, in het licht van de ernst van de tekortkomingen en de doelstelling van de regels die werden overtreden, zoals uiteengezet in het bestreden besluit, de erkenning van de verzoekende partij in te trekken.

23. De verzoekende partij voert nog aan dat het disproportionele karakter van de opgelegde maatregel voortvloeit uit het feit dat de verwerende partij ervoor heeft gekozen om reeds na één negatieve evaluatie de erkenning voor de pakketten M-M1, M-M5 en M-M6 op te heffen, zonder verdere remediërmogelijkheid, terwijl zij er wel voor gekozen heeft om de erkenning als laboratorium voor het pakket M-M2 niet op te heffen, en zelfs niet te schorsen, ondanks twee negatieve evaluaties in 2021 en 2022 voor de COALLA-ringtest.

Uit de overwegingen van de bestreden beslissing blijkt echter dat die laatste negatieve evaluaties te wijten zijn aan rapportageproblemen. In 2022 viel de oorzaak van de negatieve evaluatie toe te schrijven aan de notatie van het verkregen analyseresultaat in een percentage, in plaats van in de gevraagde eenheid kg/ton. Ook voor 2021 was het slechte resultaat te wijten aan rapportageproblemen. Daarnaast blijkt uit de overwegingen van het bestreden besluit dat deze rapportageproblemen “niet van dien aard [zijn] dat ze een invloed hebben op de kwaliteit van de reguliere analyses”. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat voor de pakketten M-M1, M-M5 en M-M6 dezelfde feitelijke en juridische omstandigheden zich aandienden, zodat de beoordeling met betrekking tot die pakketten had moeten leiden tot eenzelfde beslissing als bij pakket M-M2, nog daargelaten dat beide evaluaties op hun eigen merites moeten worden beoordeeld. De verzoekende partij betreft de motieven van het bestreden besluit met betrekking tot de pakketten M-M1, M-M5 en M-M6 ook niet in de uiteenzetting van het tweede middel. Zij slaagt er dan ook niet in de kennelijke onredelijkheid of onevenredigheid ervan aan te tonen.

24. Waar de verzoekende partij erop wijst dat zij van OVAM wel een positieve evaluatie kreeg, blijkt dat zij ter staving van deze bewering verwijst naar een stuk dat betrekking heeft op een audit door VITO van 30 november 2020, in opdracht van OVAM, in het kader van “toezicht erkenning OVAM afval”. In dat stuk kan geen positieve evaluatie van OVAM worden gelezen.

Hoe dan ook valt niet in te zien hoe een audit in opdracht van OVAM in het kader van een erkenning in de discipline “afval” enige relevantie zou kunnen hebben voor de beoordeling of de verzoekende partij in het kader van de discipline “mest” voldoet aan de haar opgelegde regels, laat staan dat hieruit de kennelijk onevenredigheid zou kunnen afgeleid worden van het bestreden besluit.

25. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

26. De verzoekende partij voert in het derde middel de schending aan van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij acht deze beginselen geschonden doordat het bestreden besluit steunt op onjuiste motieven die hun grondslag vinden in het evaluatierapport van VITO van 14 maart 2022. Het zou ook niet blijken dat de overige motieven van het bestreden besluit, voor zover zij al draagkrachtig zouden zijn, elk op zich zouden volstaan om het bestreden besluit te kunnen schragen, en dan wel in die mate dat het redelijk verantwoord is om de maatregel van de opheffing van de erkenning op te leggen.

De schending van deze beginselen zou ook volgen uit de omstandigheid dat het bestreden besluit steunt op een foutieve weergave van de standpunten die door de verzoekende partij werden ingenomen op de hoorzitting van 16 mei 2022. De verzoekende partij hekelt het gegeven dat geen proces-verbaal of notulen van de hoorzitting werden opgesteld, wat een schending

van het zorgvuldigheidsbeginsel zou uitmaken. Zij beweert dat er op verschillende plaatsen in het bestreden besluit verklaringen uit de hoorzitting foutief weergegeven en verdraaid worden, om zo de beslissing van de verwerende partij te kunnen ondersteunen.

Ook bekritiseert de verzoekende partij nog de passage in het bestreden besluit waarin de verwerende partij stelt dat de fouten die werden vastgesteld in de monsternamatformulieren afbreuk doen aan de representativiteit van de monsternamerapporten en aanleiding kunnen geven tot fraude van analyseresultaten. Deze zeer ernstige beschuldigingen zouden op geen enkele manier ondersteund worden in de feiten, noch zou ervoor enig bewijs worden bijgebracht.

Ten slotte zou het bestreden besluit volstrekt ten onrechte beweren dat er geen enkele vorm van interne kwaliteitscontrole zou zijn binnen de werking van de verzoekende partij. Tijdens de hoorzitting zou de verzoekende partij nochtans verschillende interne vormen van kwaliteitscontrole hebben geduid. Van deze interne kwaliteitscontrole zou echter geen enkele melding zijn gemaakt in het bestreden besluit.

De verzoekende partij besluit dat de verwerende partij zich heeft gebaseerd op onjuiste en niet-pertinente motieven om de opheffing van de erkenning voor de pakketten M-M1, M-M3 en M-M5 te verantwoorden. Noch het evaluatierapport van VITO van 14 maart 2022, noch de vaststellingen die volgens de verwerende partij zouden blijken uit de hoorzitting, zouden het bestreden besluit kunnen schragen.

27. In de memorie van antwoord voert de verwerende partij aan dat uit de uiteenzetting van de verzoekende partij niet blijkt dat het bestreden besluit niet afdoende wordt gedragen door de overige motieven dan degene waarvan zij de onjuistheid aanvoert. Zij zou zich tot een loutere bewering beperken. Het (eventuele) bewijs dat een van de motieven onjuist is, zou daartoe niet volstaan wanneer niet tegelijk wordt aangetoond dat het besluit niet door de andere

motieven wordt gedragen. In dat opzicht zou de verzoekende partij geen belang hebben bij het middel.

De verzoekende partij toont volgens de verwerende partij niet aan dat de verwijzing naar het evaluatierapport van VITO van 14 maart 2022 doorslaggevend was in de besluitvorming, noch dat haar verklaringen tijdens de hoorzitting van essentieel belang zijn geweest. Zij herhaalt dat niet de fouten die werden begaan door de individuele monsternemers aan de basis liggen van het bestreden besluit, maar wel de vaststelling dat de verzoekende partij als erkend laboratorium niet op de hoogte blijkt van de toepasselijke regels van het compendium en er niet in slaagt afdoende toezicht uit te oefenen op de naleving van het compendium, fouten in de uitvoering van de staalnames te detecteren en daaraan te remediëren met gepaste corrigerende maatregelen. Dat zijn volgens de verwerende partij tekortkomingen die tijdens de audit aan het licht zijn gekomen, die aan de verzoekende partij ter kennis werden gebracht en door haar niet werden en worden betwist. De verzoekende partij zou niet aantonen dat de motivering berust op onjuiste feiten en het bestreden besluit niet kan dragen.

28. In de memorie van wederantwoord herneemt de verzoekende partij haar uiteenzetting dat de fouten begaan door de monsternemers en het gebrek aan controle op deze monsternemers onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Als er geen of minder fouten worden vastgesteld bij de monsternames of in de monsternamiformulieren, heeft dit volgens de verzoekende partij een invloed op de beoordeling van de vraag of er al dan niet sprake is van een gebrek aan interne controle vanuit het erkend laboratorium.

In zoverre het bestreden besluit steunt op het VITO-rapport van 14 maart 2022, ontbeert het volgens de verzoekende partij draagkrachtige motieven. De overwegingen van de bestreden beslissing zouden de conclusies van dit rapport op geen enkele manier in vraag stellen. Het zou onjuist zijn om het gebrek aan remediëring aan de verzoekende partij toe te schrijven, aangezien zij nooit op de hoogte werd gesteld van de aard van de tekortkomingen en zich hiertegen dus ook niet kon verdedigen.

De verzoekende partij vervolgt dat het gebrek aan kennis en toezicht door VITO rechtstreeks wordt gekoppeld aan het aantal en de ernst van de beschreven tekortkomingen, terwijl de 68 niet-betwiste tekortkomingen in werkelijkheid slechts administratief en dus niet ernstig van aard zijn, aangezien zij geen invloed hebben op de kwaliteit van de staalnames. Bovendien werden volgens de verzoekende partij 64 monsternames volledig correct uitgevoerd en gerapporteerd. In zoverre de bestreden beslissing aldus steunt op het aantal en de ernst van de vastgestelde tekortkomingen in het rapport van VITO en hieruit een gebrek aan kennis en toezicht afleidt, zou de bestreden beslissing op onjuiste en dus niet-draagkrachtige motieven steunen.

Waar de verwerende partij aanvoert dat het verweer tijdens de hoorzitting niet van essentieel belang is geweest als motief van de bestreden beslissing, stipt de verzoekende partij aan dat de motieven van de bestreden beslissing wel degelijk naar de hoorzitting verwijzen. De verwerende partij zou op geen enkele manier de juistheid aantonen van de weergave van de uitspraken tijdens de hoorzitting. In zoverre de bestreden beslissing wordt onderbouwd met bepaalde uitspraken gedaan tijdens de hoorzitting, wordt zij volgens de verzoekende partij niet gesteund door draagkrachtige motieven.

29. In de laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat de stelling dat de bestreden beslissing niet eveneens steunt op de ernst van de vastgestelde tekortkomingen door de individuele monsternemers, berust op een verkeerde lezing van het bestreden besluit. Zij wijst er verder op dat de foutief weergegeven standpunten tijdens de hoorzitting wel degelijk werden meegenomen in de dragende overwegingen van de bestreden beslissing.

30. De verwerende partij herneemt in haar laatste memorie in essentie haar argumenten van de memorie van antwoord.

Beoordeling

31. De materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur schrijft voor dat iedere beslissing van het bestuur moet berusten

op motieven die in feite en in rechte aanwezig zijn, die pertinent zijn en de beslissing verantwoorden.

Als beginsel van behoorlijk bestuur houdt het zorgvuldigheidsbeginsel in dat het bestuur elke beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden, en zich aldus moet baseren op een correcte feitenvinding.

32. Uit de beoordeling van het eerste en tweede middel volgt dat de verzoekende partij niet gevolgd wordt in haar uiteenzetting dat de analyse die VITO heeft gemaakt van de monsternamerapporten een doorslaggevend motief is van de bestreden beslissing. De opheffing van de erkenning wordt ingegeven door een gebrek aan kennis en toezicht in hoofde van de verzoekende partij, alsook door het gebrekkig geachte gevolg dat de verzoekende partij aan de eerste audit door VITO heeft gegeven, veeleer dan door de vastgestelde tekortkomingen op de individuele monsternamereformulieren, uitgaande van de monsternemers. De verzoekende partij slaagt er niet in aan te tonen dat de bij de bespreking van het tweede middel aangehaalde overwegingen onjuist zijn, noch dat zij op zichzelf de bestreden beslissing niet zouden kunnen schragen.

33. De verzoekende partij maakt verder niet aannemelijk dat de weergave in het bestreden besluit van haar verklaringen tijdens de hoorzitting foutief was. Er is in dit verband geen reden om de voorkeur te geven aan de beweringen van de verzoekende partij boven de overwegingen van het bestreden besluit. Zo de verzoekende partij wenste dat er geen onduidelijkheid kon bestaan over de inhoud van haar verklaringen, stond het haar vrij om ter gelegenheid van, of onmiddellijk na, de hoorzitting een (bijkomende) schriftelijke nota in te dienen bij de verwerende partij, wat zij echter niet heeft gedaan.

De - beweerd foutief weergegeven - verklaringen, waaronder dat “sinds het verkrijgen van de erkenning voor monsternamereformulieren van verwerkte mest nog nooit een monster op een correcte manier (dus conform de opgelegde methode) genomen werd”, dat “in de toekomst na het aanpassen van de methodes geen monsters meer zullen kunnen genomen worden omdat de monsternamereformulieren door toepassen van de CMA-methodes te duur wordt” en dat andere labo’s en

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.306 VII-41.670-37/39

monsternemers de CMA-methodes evenmin toepassen, zodat de vraag rijst of de verwerende partij “straks bij de eis blijft om CMA methodes toe te passen voor verwerkte mest”, doen hoe dan ook geen afbreuk aan de overwegingen waarnaar bij de bespreking van het tweede middel is verwezen.

Met de passage omtrent de fraudegevoeligheid van de mestsector uit de verwerende partij, anders dan de verzoekende partij dit ziet, geen beschuldiging in haar richting, maar tracht zij het belang te verduidelijken van het compendium en de wettelijk vastgestelde eisen waaraan een laboratorium moet voldoen en waarom het “toezicht door de overheid zowel als door het betrokken laboratorium, essentieel” is.

Met de bemerking, tot slot, dat in het bestreden besluit geen melding wordt gemaakt van haar interne kwaliteitscontrole, toont de verzoekende partij evenmin de onjuistheid aan van de overwegingen van het bestreden besluit.

34. Het bestreden besluit miskent aldus noch de materiële motiveringsplicht, noch het zorgvuldigheidsbeginsel. Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 44 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig maart tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams