



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.363/1
van 16 januari 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot goedkeuring van het
Compendium voor Monsterneming en Analyse’

Op 23 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot goedkeuring van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 januari 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw strekt tot goedkeuring van het ‘Compendium voor Monsterneming en Analyse in het kader van het Materialendecreet en het Bodemdecreet’(hierna: CMA), waarvan de inhoudstafel als bijlage bij het ontwerp is gevoegd (artikel 1 van het ontwerp).¹ Het ontwerp komt in de plaats van het ministerieel besluit van 9 februari 2024 ‘tot vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’ dat wordt opgeheven (artikel 2).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 15 januari 2025 (artikel 3).

ADVIESBEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

3.1. Artikel 45, § 1, tweede lid, 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) bepaalt dat het compendium² op voorstel van de bevoegde afdeling³ bij ministerieel besluit wordt goedgekeurd en dat de inhoudstafel bij uittreksel wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

¹ Voor de raadpleging van het CMA waarvan de inhoudstafel als bijlage bij het ontwerp van ministerieel besluit is opgenomen, wordt in de rubriek “Motivering” van de aanhef van het ontwerp van ministerieel besluit verwezen naar de website <https://emis.vito.be/nl/erkende-laboratoria>.

² In artikel 4, 20°, van het VLAREL als volgt omschreven: “bundel met methoden voor het nemen van monsters en het uitvoeren van metingen en analyses, die Europese (EN), internationale (ISO) of andere genormeerde methoden of methoden die door het referentielaboratorium van het Vlaamse Gewest werden gevalideerd in opdracht van de Vlaamse overheid, omvatten, in voorkomend geval met inbegrip van de validatie- en kwaliteitseisen voor die methoden”.

³ Onder meer de afdeling voor afval- en materialenbeheer (art. 4, 43°, d), van het VLAREL) en de afdeling bevoegd voor bodembeheer (artikel 4, 43°, e), van het VLAREL).

3.2. Doordat het compendium, *in casu* het CMA, wordt voorgesteld door de bevoegde afdeling⁴ en door de bevoegde minister al dan niet⁵ wordt goedgekeurd, rijst de vraag of een ministerieel besluit houdende goedkeuring van het compendium, reglementair van aard is in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

Vermits het in juridisch opzicht om een bijzonder geval gaat waarbij een bestuur een compendium voorstelt en dus vaststelt, dat vervolgens door de minister moet worden goedgekeurd⁶, heeft het antwoord op die vraag aanleiding gegeven tot enige twijfel. Een ministerieel besluit waarin, zoals in dit geval, wordt aangegeven dat het strekt tot goedkeuring van een compendium dat door een derde is opgesteld, wordt immers op zich in de regel niet geacht reglementair van aard te zijn in de zin van voormeld artikel 3, § 1, eerste lid. Zo’n besluit behoort dan ook niet om advies aan de afdeling Wetgeving te worden voorgelegd: de omstandigheid dat de handeling die men wil goedkeuren een reglementair karakter zou kunnen hebben⁷, impliceert niet dat het besluit waarbij dat reglement wordt goedgekeurd, bestempeld zou moeten worden als een reglementair besluit in zin van voormeld artikel 3, § 1, eerste lid.⁸

3.3. Uit de wetshistoriek blijkt dat:

- het ontwerp dat heeft geleid tot het voormelde ministerieel besluit van 9 februari 2024 en werd ingeschreven op de rol van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onder het nummer 75.236/16, overeenkomstig artikel 84, § 5, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State op 4 januari 2024 van de rol werd afgevoerd;
- op 8 februari 2023 door de afdeling Wetgeving over het ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 31 augustus 2023 ‘tot vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, advies 72.766/1 werd gegeven⁹;

⁴ Het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier bevat een “toelichtingsnota bij het voorstel van CMA-wijzigingen 2024” van de OVAM.

⁵ Op de vraag of de minister aanpassingen kan aanbrengen aan het voorstel van de bevoegde afdeling, antwoordde de gemachtigde: “De Minister kan inderdaad opmerkingen formuleren en/of suggesties doen aan het voorgelegde ontwerp. Op basis hiervan wordt in dialoog getreden met het kabinet van de Minister om deze suggesties of opmerkingen te bespreken. Nadien wordt een nieuw ontwerp klaargemaakt en opnieuw voorgelegd aan de Minister”.

⁶ Daartegenover staat, naar luid van artikel 45, § 2, tweede lid, van het VLAREL, dat de minister de methoden, vermeld in normen die uitgegeven zijn door het Comité Européen de Normalisation (CEN) en de methoden, vermeld in normen die uitgegeven zijn door de International Organisation for Standardization (ISO), die het erkende laboratorium toepast voor de monsternemingen, beproevingen, metingen en analyses waarvoor het erkend is, en waarvoor in de compendia, vermeld in artikel 45, § 1, geen methoden zijn opgenomen, *bepaalt*.

⁷ Gelet op de samenlezing van de artikelen 4, 20° en 45, § 1, tweede lid, van het VLAREL, dient het goed te keuren compendium beperkt te blijven tot een beschrijving van de methoden die de erkende laboratoria toepassen voor de monsternemingen, beproevingen, metingen en analyses waarvoor ze erkend zijn.

⁸ Onder de voorbeelden van besluiten waarvan het ontwerp door de afdeling Wetgeving als niet reglementair van aard wordt beschouwd, worden in de *Wetgevingstechniek* onder andere de besluiten vermeld “die een handeling van administratief toezicht vormen” (*Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, <http://www.raadvst-consetat.be>, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 247).

⁹ De bepaling inzake de persoonsgegevens in het voor advies voorgelegd ontwerp van ministerieel besluit werd met verwijzing in de aanhef van het ministerieel besluit van 31 augustus 2023 naar het advies van de afdeling Wetgeving weggelaten.

- de ministeriële besluiten waarbij eerdere versies van het CMA werden goedgekeurd, niet voor advies werden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving¹⁰.

3.4. Omwille van de rechtszekerheid heeft de afdeling Wetgeving zich opnieuw gebogen over de vraag of de afdeling Wetgeving bevoegd is om advies te verlenen over aanpassingen aan het CMA. Dat onderzoek leidt tot de conclusie dat het te nemen ministerieel besluit wel degelijk een handeling van toezicht is, en dus geen reglementair karakter heeft in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’. Daaruit vloeit voort dat de afdeling Wetgeving niet bevoegd is om advies te geven over het voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit.¹¹

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

¹⁰ Het gaat om het ministerieel besluit van 28 oktober 2022 ‘tot vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 16 december 2020 ‘tot vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 16 december 2019 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 14 februari 2019 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 6 februari 2018 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 10 januari 2017 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 4 maart 2016 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 29 januari 2015 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 10 maart 2014 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 19 februari 2013 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 18 januari 2012 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 7 januari 2011 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 12 januari 2010 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 16 januari 2009 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 11 januari 2008 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 14 mei 2007 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’, het ministerieel besluit van 7 januari 2011 ‘houdende de vaststelling van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’.

¹¹ Zie ook het *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving* 2024, www.raadvst-consetat.be, tab “Procedure”, “Wetgeving”, I.B.2, p. 6.