



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.428/1
van 19 februari 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van lucht (LUC) en tot wijziging van het ministerieel besluit van 7 mei 2024 tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van lucht (LUC) en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu’

Op 24 januari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van lucht (LUC) en tot wijziging van het ministerieel besluit van 7 mei 2024 tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van lucht (LUC) en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 februari 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 de monsterneming, meting en analyse van lucht (afgekort LUC, artikel 1 van het ontwerp).¹

Dit bij artikel 1 van het ontwerp goedgekeurde compendium komt in de plaats van het bij artikel 1 van het ministerieel besluit van 7 mei 2024 ‘tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van lucht (LUC) en tot wijziging 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 ministerieel besluit van 7 mei 2024), goedgekeurde compendium. Artikel 1 van het ministerieel besluit van 7 mei 2024 wordt daartoe opgeheven² (artikel 2).

Artikel 6³ van datzelfde ministerieel besluit wordt vervangen teneinde de inwerkingtreding van dit laatste besluit retroactief te wijzigen (artikel 3).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 15 januari 2025 voor wat de laboratoria betreft voor de naleving van de erkenningsvoorwaarden, vermeld in hoofdstuk 4 van het VLAREL⁴, en de naleving van de gebruikseisen, vermeld in hoofdstuk 8 van het VLAREL (artikel 4).

¹ Het LUC waarvan de inhoudstafel als bijlage bij het ontwerp is gevoegd, evenals de gearchiveerde versies en de (huidige) ontwerpversie ervan, kunnen worden geraadpleegd op <https://emis.vito.be/nl/erkende-laboratoria/lucht-gop/compendium-luc>.

² Dat artikel 1 luidt: “Het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van lucht, afgekort LUC, en de bijhorende inhoudstafel, die opgenomen zijn in de bijlage die bij dit besluit is gevoegd, worden goedgekeurd.”

³ Dat artikel 6 luidt: “Dit besluit treedt in werking op 15 januari 2024.”

⁴ Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu’, artikel 106.

ADVIESBEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

3. Artikel 45, § 1, tweede lid, van het VLAREL bepaalt dat het compendium⁵ op voorstel van de bevoegde afdeling⁶ bij ministerieel besluit wordt goedgekeurd en dat de inhoudstafel bij uittreksel wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Doordat het compendium, *in casu* het LUC, wordt voorgesteld door de bevoegde afdeling en door de bevoegde minister al dan niet wordt goedgekeurd, vormt artikel 1 van het te nemen ministerieel besluit een handeling van toezicht. Deze bepaling heeft dus geen reglementair karakter in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.⁷

Daaruit vloeit voort dat de afdeling Wetgeving niet bevoegd is om advies te geven over de artikelen 1, 2 en, in de mate dat het de inwerkingtreding van artikelen 1 en 2 van het ontwerp regelt, artikel 4 van het voorgelegde ontwerp.⁸ Dat neemt niet weg dat zij die bepalingen toch bij haar onderzoek kan betrekken in de mate dat de formulering ervan ook gevolgen heeft voor, of verband houdt met, bepalingen van het ontwerp die wel een reglementair karakter hebben.

Het hiernavolgende onderzoek is beperkt tot de bepalingen van het ontwerp waarvoor de afdeling Wetgeving wel bevoegd is om advies te geven.

RECHTSGROND

4. De artikelen 3 en, in de mate dat het de inwerkingtreding van artikel 3 van het ontwerp regelt, 4 van het ontwerp ontleen rechtsgrond aan de bepalingen die rechtsgrond bieden voor artikel 6 van het ministerieel besluit van 7 mei 2024.

Zoals uit advies 75.516/16⁹ blijkt, ontleent artikel 3 van het ontwerp bijgevolg rechtsgrond aan artikel 3 van het VLAREL op grond waarvan de minister bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid de bijlagen bij dat besluit kan wijzigen, met uitzondering van bijlage 11. Artikel 3 van het VLAREL vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 5.6.5, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna:

⁵ 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”.

⁶ Voor een overzicht van de bevoegde afdelingen, zie artikel 4, § 1, 43°, van het VLAREL.

⁷ Het bij artikel 1 van het ontwerp goedgekeurde compendium (LUC) en bijhorende inhoudstafel komen door deze handeling van toezicht in de plaats van het bij artikel 1 van het ministerieel besluit van 7 mei 2024 goedgekeurde compendium (LUC) en bijhorende inhoudstafel. Artikel 2 van het ontwerp dat artikel 1 van het voormelde ministerieel besluit opheft, is bijgevolg overbodig en moet dan ook worden weggelaten.

⁸ Zie het *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving* 2024, www.raadvst-consetat.be, tab “Procedure”, “Wetgeving”, I.B.2, p. 6. Zie ook adv.RvS 77.363/1 van 16 januari 2025 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot goedkeuring van het Compendium voor Monsterneming en Analyse’.

⁹ Adv.RvS 75.516/16 van 28 februari 2024 dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 7 mei 2024 ‘tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van lucht (LUC) en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu’.

DABM), dat de Vlaamse Regering opdraagt om de gebruikseisen van de in die bepaling bedoelde erkenningen vast te stellen en om de nadere regels te bepalen voor de schorsing of het verval van rechtswege van de erkenningen. In de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef moeten de verwijzing in het eerste streepje naar artikel 5.4.1 van het DABM en de verwijzing in het tweede streepje naar artikel 1.1.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ bijgevolg worden weggelaten, ook al werden die rechtsgronden ook – ten overvloede – als rechtsgrond vermeld in de aanhef van het ministerieel besluit van 7 mei 2024.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De verwijzingen in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef moeten worden beperkt tot de vermelding van uitsluitend die bepalingen die de ontworpen regeling effectief tot rechtsgrond strekken.

Artikel 3

6.1. Artikel 3 vervangt de inwerkingtredingsbepaling van het ministerieel besluit van 7 mei 2024 dat in het Belgisch Staatsblad van 8 oktober 2024 is bekendgemaakt.

Gevraagd waarom deze bepaling wordt opgenomen en wat het nut is van deze bepaling die de terugwerkende kracht tot 15 januari 2024 beperkt tot de laboratoria, antwoordde de gemachtigde:

“De terugwerkende kracht van het ministerieel besluit van 7 mei 2024 werd in de aanhef enkel gemotiveerd voor de erkende labo’s, die in het kader van de naleving van de gebruikseisen van de erkenning tijdig en actief geïnformeerd werden over de inwerkingtreding op 15 januari 2024. Het artikel 3 van het ontwerp werd opgenomen om te corrigeren dat voor andere partijen geen terugwerkende kracht gold en het geactualiseerde LUC in werking trad tien dagen na publicatie van het ministerieel besluit in het Belgisch Staatsblad in werking zou treden, namelijk op 18 oktober 2024. Op die manier wordt alsnog rechtszekerheid geboden over de toegepaste methoden in de periode van 15 januari tot 18 oktober 2024.”

6.2. Bepalingen betreffende de inwerkingtreding hebben een eenmalige uitwerking. De *opheffing* van dergelijke bepalingen na hun inwerkingtreding is betekenisloos.¹⁰ Het *wijzigen* van een inwerkingtredingsbepaling, die een eenmalige uitwerking hebben en nadien geen rechtsgevolgen meer hebben, heeft evenmin zin.¹¹ Hetzelfde geldt voor de *vervanging* van zo’n

¹⁰ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 135, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be); zie adv.RvS 62.076/2 van 26 september 2017 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de datum van het inwerkingtreden van de artikelen 177, 179 en 180 van de wet van 25 januari 1999 houdende sociale bepalingen, voor het beroep van orthoptie’.

¹¹ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 63.446/3 van 4 juni 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 13 juni 2018 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 juni 2017 dat de lijst van de andere aan rapportering

inwerkingtredingsbepaling. De Raad van State stelt in dit geval vast dat de te vervangen inwerkingtredingsbepaling al uitwerking heeft gehad en dus niet meer kan worden vervangen.

Artikel 3 moet dan ook worden weggelaten.

6.3. Gelet op de bedoeling van de steller van het ontwerp de toepassing van het compendium zoals bijgevoegd bij het ministerieel besluit van 7 mei 2024 slechts ten dele terugwerkende kracht te geven,¹² is het aanbevelenswaardig om artikel 2 van het ontwerp achterwege te laten,¹³ en veeleer een tweede lid in artikel 1 van het ministerieel besluit van 7 mei 2024 toe te voegen luidend als volgt:

“Voor wat de laboratoria betreft voor de naleving van de erkenningsvoorwaarden, vermeld in hoofdstuk 4 van het VLAREL, en de naleving van de gebruikseisen, vermeld in hoofdstuk 8 van het VLAREL, heeft de in het eerste lid bedoelde goedkeuring uitwerking met ingang van 15 januari 2024. Voor het overige heeft die goedkeuring uitwerking met ingang van de tiende dag na de bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad.”

Artikel 4

7.1. Overeenkomstig artikel 4 treedt dit besluit in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 15 januari 2025, voor wat de laboratoria betreft voor de naleving van de erkenningsvoorwaarden, vermeld in hoofdstuk 4 van het VLAREL, en de naleving van de gebruikseisen, vermeld in hoofdstuk 8 van het VLAREL.¹⁴

De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij deze bepaling:

“De terugwerkende kracht in artikel 4 geldt eveneens enkel voor de erkende labo's, die in het kader van de naleving van de gebruikseisen van de erkenning tijdig en actief geïnformeerd werden over de inwerkingtreding op 15 januari 2025. Een erkend

onderworpen rechtsgebieden en de lijst van de deelnemende rechtsgebieden vastlegt, met het oog op de toepassing van de wet van 16 december 2015 tot regeling van de mededeling van inlichtingen betreffende financiële rekeningen, door de Belgische financiële instellingen en de FOD Financiën, in het kader van een automatische uitwisseling van inlichtingen op internationaal niveau en voor belastingdoeleinden”.

¹² Bij gewone reglementaire bepalingen zou die nuancering van de uitwerking van de regeling in de tijd de vorm aannemen van een overgangsregeling. Gelet op het feit dat de rechtsgrond slechts in de mogelijkheid van goedkeuringstoezicht voorziet kan de minister echter zelf geen overgangsregelingen vaststellen; die zouden al moeten zijn voorzien in de tekst waarmee instemming wordt betuigd. Niettemin kan, zoals hier wordt voorgesteld, een gelijkaardig resultaat worden bereikt door het tijdstip van de goedkeuring te moduleren.

¹³ De opheffing van artikel 1 van het ministerieel besluit van 7 mei 2024 is betekenisloos. In de mate dat daarmee wordt beoogd om een einde te stellen aan de toepasselijkheid van het bij dat besluit gevoegde compendium volgt dit al, weliswaar impliciet maar zeker op basis van het *lex posterior* beginsel, door de goedkeuring van het als bijlage bij het ontwerp gevoegde compendium in artikel 1 van het ontwerp. Indien de stellers dat voortaan expliciet willen regelen zou in het goed te keuren compendium zelf een bepaling moeten worden opgenomen, waarin wordt verduidelijkt dat het in de plaats komt van de vorige iteratie van het compendium.

¹⁴ Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

laboratorium moet het compendium toepassen bij het uitvoeren van monsternemingen, metingen en analyses. Het verplichte gebruik van het compendium heeft als doel het bekomen van juiste en vergelijkbare resultaten door het gebruik van uniforme en gevalideerde methoden. Er zijn compendia voor water (WAC), lucht (LUC), bodembescherming (BOC), het mestdecreet (BAM) en het materialen- en bodemdecreet (CMA). De compendia worden in principe éénmaal per jaar geactualiseerd ten gevolge van internationale ontwikkelingen en onderzoek en dit in overleg met de werkgroepen van de erkende laboratoria, het referentielaboratorium VITO en de bevoegde overheid.

Labo's zijn vaak erkend voor verschillende disciplines en tussen de compendia bestaan er kruisverwijzingen. Een erkend laboratorium moet voor de controle van de kwaliteit van de monsternemingen, analyses en metingen deelnemen aan ringtesten die georganiseerd worden door het referentielaboratorium VITO. Deze ringtesten worden voor de verschillende milieudomeinen verspreid over het jaar georganiseerd, soms in meerdere delen voor eenzelfde milieucompartiment. Om praktische, organisatorische en juridische redenen is het bijgevolg aangewezen dat alle compendia voor de erkende laboratoria op dezelfde datum in werking treden. Als vaste gezamenlijke datum van inwerkingtreding wordt jaarlijks 15 januari vooropgesteld en gecommuniceerd. De goedkeuringsprocedures voor de compendia streven naar een goedkeuring vóór deze datum maar door enige vertraging is de datum van 15 januari 2025 inmiddels overschreden."

7.2. Gelet op de bedoeling van de steller van het ontwerp, moet deze bepaling worden weggelaten en is het aanbevelenswaardig om een tweede lid in artikel 1 van het te nemen ministerieel besluit toe te voegen luidend als volgt:

"Voor wat de laboratoria betreft voor de naleving van de erkenningsvoorwaarden, vermeld in hoofdstuk 4 van het VLAREL van 19 november 2010, en de naleving van de gebruikseisen, vermeld in hoofdstuk 8 van het VLAREL van 19 november 2010 heeft de in het eerste lid bedoelde goedkeuring uitwerking met ingang van 15 januari 2025. Voor het overige heeft die goedkeuring uitwerking met ingang van de tiende dag na de bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad."

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC