



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.832/1

van 4 juli 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van de bijlage
bij het ministerieel besluit van 1 april 2022 tot goedkeuring van
het inspectieprotocol asbestinventarisatie’

Op 6 juni 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 wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 1 april 2022 tot goedkeuring van het inspectieprotocol asbestinventarisatie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 juli 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 Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juli 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 ontwerp van ministerieel besluit strekt tot vervanging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 1 april 2022 ‘tot goedkeuring van het inspectieprotocol asbestinventarisatie’.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Het ontwerp vormt een herwerkte versie van het ontwerp waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 77.364/1 van 16 januari 2025 heeft uitgebracht. Gevraagd om de wijzigingen ten aanzien van het eerdere ontwerp te kaderen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het huidige ontwerp komt inderdaad in de plaats van het eerdere ontwerp. Vijf grote pijlers liggen aan de basis van de aanpassingen in het nieuwe protocol: verbetering van de kwaliteit van het systeem, wijzigingen in het beleid, betere en toegankelijke informatieverstrekking via het asbestattest, gelijk speelveld en controleerbaarheid en een verdere professionalisering van het systeem. Naast een grondige wijziging in de structuur van de tekst, zijn onder meer de passages over monsternamen en analyse, extrapolatie en actualisatie van asbestinventarisatiegegevens, inventarisatie afdruiptzones en asbestvrij vezelcement en de invoer in de databank grondig herwerkt.”

Behoudens in geval van wijziging van de juridische context, hetgeen hier niet het geval is, verleent de afdeling Wetgeving in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen.

De door de steller van het ontwerp gehanteerde werkwijze om de structuur van de eerdere versie van de ontworpen bijlage grondig te herzien, bemoeilijkt echter het onderscheiden van dergelijke bepalingen van de bepalingen die nieuw of gewijzigd zijn in vergelijking met de eerdere versie van het ontwerp.

Volgende onderdelen van de bijlage werden in elk geval niet opnieuw onderzocht omdat ze inhoudelijk overeenstemmen met bepalingen uit de eerdere versie van het ontwerp: onderdelen 2.2, 3.1.1, 3.2.2, 3.2.3.2, 3.2.3.3, 5.7.3, 5.11.1, 5.11.3.4, 5.11.3.6, 5.11.3.7, 6.2.2, 6.4.2, 6.4.3, 6.7 en 6.8.

Het hiernavolgende onderzoek beperkt zich tot de andere bepalingen van het ontwerp.

RECHTSGROND

4. Onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt, kan voor het ontwerp in het algemeen rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 5.4.1 en 5.4.15, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: VLAREMA). Deze bepalingen voorzien erin dat de minister het door de OVAM opgestelde inspectieprotocol asbestinventarisatie vaststelt en de modaliteiten van de vaststelling van een gewijzigde toestand en het verkrijgen van een geactualiseerd asbestinventarisatetest verder kan uitwerken in het inspectieprotocol.

De voormelde bepalingen van het VLAREMA vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 33/6, derde lid, 33/10, § 3, en 33/11 van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: Materialendecreet).

4.1. Onderdeel 4.3.3 van het ontworpen inspectieprotocol bepaalt dat het inspectiegebied, waarop het asbestinventarisatetest betrekking heeft, zowel de zorgwoning, die een aparte wooneenheid vormt, en de wooneenheid waaraan ze ondergeschikt is, kan omvatten. Volgens de gemachtigde kan hiervoor een beroep gedaan worden op artikel 5.4.1, tweede lid, 1°, van het VLAREMA op grond waarvan de minister de richtlijnen voor de afbakening van het te inventariseren inspectiegebied regelt. Deze machtiging laat echter niet toe om af te wijken van artikel 33/14, § 4, van het Materialendecreet waarin wordt bepaald dat elk asbestinventarisatetest slechts betrekking kan hebben op één wooneenheid.

De gemachtigde bevestigde dat de Vlaamse Regering geen gebruik heeft gemaakt van de machtiging voorzien in artikel 33/14, § 5, van het Materialendecreet om, specifiek wat de zorgwoningen betreft, in een afwijking op deze verplichting te voorzien.

Zolang dit niet het geval is, kan de afwijkende regeling voor zorgwoningen geen doorgang vinden.

4.2. De onderdelen 5.9.5.2 en 5.9.5.3 van het ontworpen inspectieprotocol bevatten verplichtingen voor asbestlabo's inzake het bewaren en de analyse van de door de asbestkundige genomen monsters. De artikelen 5.4.1 en 5.4.15, eerste lid, van het VLAREMA bevatten evenwel enkel een delegatie aan de minister om de standaardprocedure vast te stellen die de gecertificeerde asbestdeskundigen moeten volgen, maar laten niet toe om verplichtingen aan andere actoren, zoals asbestlabo's, op te leggen.

Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het gaat over verplichtingen in hoofde van de asbestdeskundige inventarisatie om in het kader van het juist uitvoeren van zijn verplichtingen gebruiken te maken van bepaalde diensten van een erkend asbestlabo. Asbestlabo's zijn vrij om te werken volgens een andere methode, ze kunnen dan enkel niet gebruikt worden voor monsternamen in kader van een asbestinventarisatie.

De markt van de erkende asbestlaboratoria biedt deze dienstverlening ook al aan. Het gaat dus om een verplichting voor de asbestdeskundige om gebruik te maken van een asbestlabo dat deze dienstverlening aanbiedt.”

In tegenstelling tot wat de gemachtigde voorhoudt stelt de Raad van State vast dat in de ontworpen bepalingen, gelet op hun formulering, wel degelijk ook verplichtingen worden opgelegd aan de asbestlabo's zelf, en niet louter aan de asbestdeskundige. Deze bepalingen dienen dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten, of minstens zo te worden gewijzigd dat enkel verplichtingen worden opgelegd die verband houden met de monsterneming door de asbestdeskundige.

VORMVEREISTEN

5. De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens heeft op 3 juni 2025 advies uitgebracht over het ontwerp. De rubriek "Vormvereisten" van de aanhef dient aldus te worden aangevuld.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

6. Artikel 5.4.1 van het VLAREMA bepaalt uitdrukkelijk dat het inspectieprotocol asbestinventarisatie minstens een aantal aspecten regelt, waaronder "de verdere inhoud van het asbestinventarisatetest, het asbestinventarisatetest gemene delen en het asbestinventarisatetest gemeenschappelijk gebruikte delen" (punt 12°). Het ontwerp bevat geen bepalingen die betrekking hebben op de inhoud van het asbestinventarisatetest. Er moet op dit punt over gewaakt worden dat het ontwerp geen onvolkomen uitvoering vormt van de machtiging aan de minister in voormeld artikel 5.4.1 van het VLAREMA.

Hierover ondervraagd, bevestigde de gemachtigde dat onderdeel 7.1 van het ontworpen inspectieprotocol zal aangepast worden zodat hierin de in het attest opgenomen elementen zullen bepaald worden.

Hiermee kan worden ingestemd.

¹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Onderdeel 5.11.3.3 van het ontworpen inspectieprotocol

7. Gevraagd wat begrepen moet worden onder het begrip “worst-casekeuze” bij het bepalen van het materiaal in kwestie, antwoordde de gemachtigde:

“Als er geen laboanalyse beschikbaar is om de asbestsoort exact te bepalen, dan moet de asbestdeskundige standaard en uit voorzorg kiezen voor de asbestsoort met het hoogste risico die kan voorkomen in dat materiaal.”

Het strekt tot aanbeveling om dit te verduidelijken in de tekst van de bijlage.

Onderdeel 5.11.3.5 van het ontworpen inspectieprotocol

8. Als indicatie dat asbestcement buitentoepassingen “matig beschadigd, matig verweerd” zijn, wordt bepaald dat er “geen vasthechting van korstmos, mos of vegetatie” mag zijn. In de bijlage bij het ontwerp dat het voorwerp vormde van voornoemd advies 77.364/1 werd in dit verband echter bepaald dat er bij “matig beschadigd, matig verweerd” asbestcement juist wel sprake kan zijn van “vasthechting van korstmos, mos of vegetatie”.

Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde dat dit gaat om een redactionele fout die zal rechtgezet worden.

Hiertegen rijst geen bezwaar.

De stellers van het ontwerp moeten bovendien nagaan of diezelfde correctie zich dan niet *a fortiori* opdringt met betrekking tot de omschrijving van “zwaar beschadigd, zwaar verweerd” asbestcement.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC