



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 75.516/16  
van 28 februari 2024

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 besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu’

Op 1 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme 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 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 zestiende kamer onderzocht op 20 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 februari 2024.

\*

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 besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme strekt vooreerst tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van lucht (LUC) (hierna: het compendium) en de bijhorende inhoudstafel (artikel 1 van het ontwerp). Het ontwerp regelt ook de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de toepassing van het compendium (artikel 2).

Daarnaast wordt bijlage 3 bij 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) gewijzigd (artikel 3). Het ontwerp voorziet in overgangsregels voor de betrokken laboratoria (artikelen 4 en 5).

Het ministerieel besluit van 23 januari 2023 ‘tot goedkeuring van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van lucht (LUC)’ wordt opgeheven (artikel 6).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 15 januari 2024 (artikel 7).

### RECHTSGROND

3. Artikel 1 van het ontwerp regelt de goedkeuring van het compendium en vindt rechtsgrond in artikel 45, § 1, tweede lid, van het VLAREL. In artikel 45, § 1, eerste lid, van het VLAREL worden de methoden opgesomd die de erkende laboratoria toepassen voor de monsternemingen, beproevingen, metingen en analyses waarvoor ze erkend zijn. Deze methoden zijn opgenomen in compendia.<sup>1</sup> In artikel 45, § 1, eerste lid, 2°, van het VLAREL wordt bepaald dat een erkend laboratorium als vermeld in artikel 6, 5°, b), van het VLAREL<sup>2</sup> het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van lucht toepast. In artikel 45, § 1, tweede lid, van het VLAREL, wordt bepaald dat die compendia op voorstel van de bevoegde afdeling worden goedgekeurd bij ministerieel besluit en dat de inhoudstafel bij uittreksel wordt bekendgemaakt in

---

<sup>1</sup> Artikel 4, § 1, 20°, van het VLAREL, omschrijft een compendium als een “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”.

<sup>2</sup> Het betreft de laboratoria in de discipline lucht voor het nemen van monsters en het uitvoeren van metingen, beproevingen en analyses in het kader van de wet van 28 december 1964 ‘betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging’, en de uitvoeringsbesluiten ervan, en titel II en III van het VLAREM, voor een of meer van de pakketten, vermeld in de bijlage 3, 2°, van het VLAREL.

het Belgisch Staatsblad. Artikel 45, § 1, van het VLAREL vindt, wat het aspect “lucht” betreft, op zijn beurt rechtsgrond in artikel 5.6.5, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: 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.

4. Artikel 3 van het ontwerp bevat een wijziging van de lijst van “pakketten” voor de laboratoria vermeld in artikel 6, 5°, van het VLAREL, in bijlage 3 bij dat besluit, en vindt rechtsgrond in artikel 3 van het VLAREL, op grond waarvan de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid (hierna: de minister) de bijlagen bij dat besluit kan wijzigen, met uitzondering van bijlage 11.

5.1. Artikel 2 van het ontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens. In de rubriek “Motivering” van het ontwerp wordt daarover het volgende gesteld:

“De verwerking van de persoonsgegevens van de monsternemer zijn rechtmatig op basis van artikel 6, 1, c) en e), van de algemene verordening gegevensbescherming, met name de wettelijke verplichting om voorwaarden vast te stellen ter bescherming van de mens en het milieu tegen bepaalde vormen van hinder en risico’s afkomstig van (niet-)ingedeelde inrichtingen of activiteiten en de vaststelling van gebruikseisen, alsook de nadere regels voor de schorsing of het verval van rechtswege van de erkenningen. De verwerking is daarnaast noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. De bewaartermijnen worden geregeld via onder meer artikel 49 en 50 van het VLAREL en het Bestuursdecreet van 7 december 2018.”

5.2. Voor artikel 2 van het ontwerp kan evenwel geen rechtsgrond worden gevonden in de voormelde bepalingen, noch in een van de andere bepalingen waarvan melding wordt gemaakt in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.<sup>4</sup>

Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Volgens artikel 5.6.3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid stelt de Vlaamse Regering voor de verschillende categorieën van erkenningen de nadere regels vast voor de aanvraag, weigering of verlening en bekendmaking van erkenningen. Daarnaast kan de Vlaamse Regering volgens artikels 5.6.5 van hetzelfde decreet de gebruikseisen vaststellen en volgens artikel 5.6.6 bepalen in welke gevallen tot schorsing of opheffing kan worden overgegaan.

Het uitvoeren van deze bepalingen gaat per definitie gepaard met de verwerking van persoonsgegevens waardoor voormelde artikels de basis vormen voor de verwerking van persoonsgegevens in het VLAREL. Een gelijkaardig standpunt werd o.i. ingenomen door de Raad van State in het kader van het ontwerp van ministerieel besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende diverse bepalingen over de begeleiding van uitzonderlijk vervoer en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer’ (advies 68.030/3 van 14 oktober 2020).

Er wordt overigens los daarvan momenteel werk gemaakt van een algemeen en uniform kader voor de verwerking van persoonsgegevens m.b.t. de erkenningen als vermeld in hoofdstuk 6 van het DABM. Dit voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening werd op 19 januari 2024 opnieuw principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Zo wordt in art. 30 van voormeld ontwerpdecreet voorzien in een nieuw artikel 5.6.8 DABM m.b.t. de verwerking van persoonsgegevens specifiek voor erkenningen.”

Uit dat antwoord kan worden afgeleid dat de verwerking van persoonsgegevens zou moeten worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de toepassing van de artikelen 5.6.3, 5.6.5 en 5.6.6 van het DABM, zodat geen afzonderlijke rechtsgrond is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houdt.

Daargelaten of dat het geval is, kan een delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden, wat impliceert dat die aangelegenheden exhaustief worden vermeld. De machtiging aan de minister met betrekking tot het compendium is beperkt tot de goedkeuring ervan.<sup>5</sup> De door de gemachtigde verstrekte toelichting kan dus geen

<sup>4</sup> Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

<sup>5</sup> Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Evenmin kan de verwijzing naar de artikelen 49 en 50 van het VLAREL en naar het Bestuursdecreet van 7 december 2018 in verband met de regeling inzake de bewaartermijnen,

afbreuk doen aan de conclusie dat er voor artikel 2 van het ontwerp, waarin een element van de toepassing ervan wordt geregeld, geen rechtsgrond is. Die bepaling moet dan ook worden weggelaten.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

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

### Artikel 7

7. Overeenkomstig artikel 7 treedt het te nemen besluit in werking op (lees: heeft het uitwerking met ingang van) 15 januari 2024. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

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.

In de rubriek “Motivering” in de aanhef wordt de terugwerkende kracht in de volgende algemene bewoordingen gerechtvaardigd:

“Om praktische, organisatorische en juridische redenen voor zowel de laboratoria, de overheid als de opdrachtgevers is eenzelfde datum van inwerkingtreding voor alle compendia aangewezen. Als datum van inwerkingtreding wordt 15 januari 2024 vooropgesteld. De laboratoria zijn op de hoogte gebracht van het nieuwe compendium voor

---

aan het einde van de rubriek “Motivering” in de aanhef, overigens het gebrek aan rechtsgrond verhelpen. De Raad van State heeft reeds meermaals opgemerkt dat de regeling in verband met bewaartermijnen zoals vervat in artikelen III.81 en III.87 van het Bestuursdecreet niet in overeenstemming is met het formeel legaliteitsbeginsel zoals dit volgt uit artikel 22 van de Grondwet, aangezien het bepalen van een maximale bewaartermijn niet zonder meer kan worden gedelegeerd, en al helemaal niet kan worden overgelaten aan een overeenkomstig artikel III.81 van het Bestuursdecreet door een overheidsinstantie aangeduide verantwoordelijke (zie recent bijvoorbeeld adv.RvS 75.287/3 van 15 februari 2024 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen’, opm. 8.3).

de monsterneming, meting en analyse van lucht (LUC), dat online geraadpleegd kan worden.”

Gevraagd om nadere toelichting, antwoordde de gemachtigde:

“Een erkend laboratorium moet in het kader van verschillende wetgevingen een specifiek compendium, dat bestaat uit een bundel met methoden, 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) (zie artikel 45 van het VLAREL). Het WAC, LUC en BOC zijn een bevoegdheid van de afdeling GOP van het Departement Omgeving, het BAM van de VLM en het CMA van OVAM.

Het compendium wordt volgens artikel 45 van het VLAREL op voorstel van de bevoegde afdeling bij ministerieel besluit goedgekeurd en de inhoudstafel wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De compendia worden regelmatig (sommige jaarlijks) 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. De ontwerpversies van de compendia die geactualiseerd worden, kunnen de erkende laboratoria vervolgens ook raadplegen op <https://emis.vito.be/nl/erkende-laboratoria>.

In het verleden was de datum van inwerkingtreding voor elk compendium elk jaar verschillend. Tenzij anders vermeld, is de inwerkingtreding van het compendium 10 dagen na de publicatie in het Belgisch Staatsblad. Tussen de compendia WAC, LUC, BOC, BAM en CMA bestaan er voor bepaalde methoden echter kruisverwijzingen. Het komt ook voor dat eenzelfde methode (deels) opgenomen is in verschillende compendia. Milieulaboratoria zijn meestal voor verschillende overheden erkend. Voor hen is het met de huidige aanpak vaak niet duidelijk welke methode voor welk milieucompartiment wanneer in werking treedt en dus moet gebruikt worden. Daarnaast is er weinig voorbereidingstijd voor de laboratoria wanneer het compendium 10 dagen na de (moeilijk te voorspellen) publicatiedatum in het Belgisch Staatsblad in werking treedt.

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. Het is de bedoeling dat de laboratoria voor de ringtestmonsters dezelfde methoden gebruiken als bij routinemonsters. In de infobundel bij deze ringtesten wordt de labo's dan ook gevraagd om de geactualiseerde methoden toe te passen aangezien dat de methodes zullen zijn die ze uiteindelijk ook in routine zullen moeten toepassen. Deze ringtesten worden voor de verschillende milieudomeinen verspreid over het jaar georganiseerd, soms in meerdere delen voor eenzelfde milieucompartiment. Afhankelijk van het tijdstip van de ringtest zijn de geactualiseerde methoden echter mogelijk nog niet in werking getreden.

Uit de voorgaande opsomming blijkt dat de vroegere aanpak zonder vaste inwerkingtredingsdatum veel praktische onzekerheid en organisatorische problemen creëerde bij de laboratoria. Er bestond ook de juridische onzekerheid over de rechtsgeldigheid van het meetresultaat tot alle compendia zijn gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. In de overlegvergaderingen met de laboratoria is deze problematiek al meermaals aan bod gekomen.

Om deze knelpunten aan te pakken, wordt geopteerd om de compendia WAC, LUC, BOC, BAM en CMA steeds op een vaste datum, namelijk 15 januari, in werking te laten treden. Deze datum kan dan ook op voorhand gecommuniceerd worden.”

De door de gemachtigde verschaftte toelichting leidt er niet toe dat de regeling kan worden gekwalificeerd als een van de voormelde gevallen waarin terugwerkende kracht kan worden verleend aan een ministerieel besluit, zodat van de terugwerkende kracht dient te worden afgezien. Het komt de Raad van State voor dat uitwerking met terugwerkende kracht niet noodzakelijk is om te verhelpen aan de bezorgdheid in verband met de verspreide inwerkingtreding van de verschillende compendia, aangezien evenzeer kan worden gekozen voor een vaste datum van inwerkingtreding voor alle compendia in de toekomst.

Uit het voorgaande volgt dat van de terugwerkende kracht van het te nemen besluit moet worden afgezien.

### Bijlage

8. In het compendium wordt meermaals verwezen naar technische normen, hetzij normen NBN, normen EN of ISO-normen die door de betrokken laboratoria verplicht dienen te worden toegepast.

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.<sup>6</sup>

Aan artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht ligt de bedoeling ten grondslag om tegemoet te komen aan het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen. De voorschriften die zijn opgenomen in de voornoemde bepaling van het Wetboek van economisch recht op het vlak van de raadpleging en de terbeschikkingstelling van de betrokken normen zullen uiteraard moeten worden nageleefd. In de mate evenwel de ontworpen bijlage bij het ontwerp tevens technische normen beoogt waarvoor artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht niet in dezelfde waarborgen voorziet op het vlak van de raadpleging en terbeschikkingstelling ervan via de website van het Bureau voor Normalisatie<sup>7</sup>, blijft de vraag relevant of die normen zijn bekendgemaakt op een wijze die beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking.<sup>8</sup> Indien dat niet het geval is wordt, wat de

---

<sup>6</sup> Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

<sup>7</sup> Te denken valt aan de andere normen dan de specifiek Belgische normen die verplicht worden gesteld en waaromtrent in artikel VIII.2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, wordt bepaald dat deze kosteloos ter beschikking gesteld worden door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden en dat, als er een vertaling nodig is, het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze norm door een derde partij aan de regelgevende overheid kan factureren.

<sup>8</sup> Het betrokken principe werd, zij het met betrekking tot een andere aangelegenheid, door het Grondwettelijk Hof als volgt in herinnering gebracht: “Wanneer de bevoegde wetgever het evenwel, in uitzonderlijke omstandigheden,

desbetreffende technische normen betreft, nog steeds verwezen naar normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg in beginsel niet tegenwerpbaar zijn.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

---

noodzakelijk acht om af te wijken van [de gecentraliseerde bekendmaking van alle teksten met wetskrachtige of verordenende waarde die bindende kracht hebben in de Belgische rechtsorde] door te verwijzen naar door een overheidsinstantie uitgevaardigde teksten die niet in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt en daaraan bindende gevolgen te verbinden ten aanzien van een algemeenheid van de burgers, is het minstens vereist dat hij in de desbetreffende wetskrachtige bepaling op nauwkeurige wijze de vindplaats en de wijze van bekendmaking van die teksten aangeeft. Daarenboven dient die wijze van bekendmaking soortgelijke waarborgen inzake voorzienbaarheid en duidelijkheid te bieden als een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, hetgeen onder meer veronderstelt dat de tekst voor eenieder eenvoudig raadpleegbaar is, dat er zekerheid bestaat over de tijdstippen van bekendmaking en van inwerkingtreding, en dat niet enkel de actuele tekstversie kan worden geraadpleegd, maar ook de tekstversies die in het verleden van kracht zijn geweest” (GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.54.4, wat betreft de vaststelling van rode zones in het kader van de COVID-pandemie).