

ECLI:NL:RVS:2019:476

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	20-02-2019
Datum publicatie	20-02-2019
Zaaknummer	201800518/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 oktober 2016 heeft de RvA de accreditatie van Lab-10 geschorst met ingang van 4 oktober 2016 tot uiterlijk 4 april 2017.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2019/53 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden

Uitspraak

201800518/1/A3.

Datum uitspraak: 20 februari 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het bestuur van de Raad voor Accreditatie (hierna: de RvA),

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 7 december 2017 in zaak nr. 17/1056 in het geding tussen:

Lab-10 B.V., gevestigd te Hapert, gemeente Bladel,

en

de RvA.

Procesverloop

Bij besluit van 5 oktober 2016 heeft de RvA de accreditatie van Lab-10 geschorst met ingang van 4 oktober 2016 tot uiterlijk 4 april 2017.

Bij besluit van 18 oktober 2016 heeft de RvA de schorsing van de accreditatie van Lab-10 opgeheven.

Bij besluit van 21 februari 2017 heeft de RvA het door Lab-10 tegen het besluit van 5 oktober 2016 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 december 2017 heeft de rechtbank het door Lab-10 daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 21 februari 2017 vernietigd, het besluit van 5 oktober 2016 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de RvA hoger beroep ingesteld.

Lab-10 heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 november 2018, waar de RvA, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. C.A. Geleijnse en mr. J. Kennis, beiden advocaat te Den Haag, en Lab-10, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. T. Segers en mr. J.A. Bekke, beiden advocaat te s-Hertogenbosch, zijn verschenen.

Overwegingen

Juridisch kader

1. De relevante bepalingen uit Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93, de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), de Beleidsregel Afwijkingen en Corrigerende maatregelen (RvA-BR004-NL) en de Beleidsregel Accreditatie (RvA-BR002-NL) zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt van de uitspraak deel uit.

Inleiding

2. Lab-10 is een conformiteitsbeoordelingsinstantie (hierna: CBI), een organisatie die eindcontroles na asbestverwijdering conform de normen van ISO/IEC17020:2012 en NEN 2990 verzorgt. Hiervoor heeft zij een accreditatieverklaring, geldig tot 1 oktober 2018, van de RvA, de nationale accreditatie-instantie. Op 27 september 2016 heeft een deskundige van de RvA bij een onaangekondigde controle van een projectlocatie in Someren diverse restanten asbestverdacht materiaal op de door een inspecteur van Lab-10 na inspectie goedgekeurde locatie aangetroffen. De RvA heeft geoordeeld dat de inspectie door Lab-10 onvoldoende effectief is uitgevoerd, de conclusie en daarmee de rapportage van de inspecteur niet correct is geweest en de inspecteur ten onrechte geen aanvullende maatregelen heeft genomen, zoals het intrekken van de rapportage en het opnieuw laten reinigen van de locatie.

Bij e-mail van 28 september 2016 heeft de RvA-teamleider aan Lab-10 meegedeeld dat een afwijking van categorie A in de zin van artikel 3 van de Beleidsregel Afwijkingen en Corrigerende maatregelen is vastgesteld. Delen van deze afwijking zijn ook aan het licht gekomen bij een eerder onderzoek naar Lab-10 naar aanleiding van een melding.

Daarom baarde de kwaliteit van de door Lab-10 uitgevoerde en uit te voeren inspecties de RvA grote zorg. De RvA wenste uiterlijk 13 oktober 2016 een non-conformiteitsformulier (hierna: NC-formulier) van Lab-10 te ontvangen, met daarin ingevuld de genomen maatregelen, vergezeld van onderliggend bewijsmateriaal. In het met de e-mail meegezonden

NC-formulier wordt van Lab-10 gevraagd het volgende over te leggen:

- samenvatting resultaten van onderzoek naar oorzaak en omvang;
- getroffen herstel- en corrigerende maatregelen;
- resultaten van de eigen verificatie van effectiviteit;
- identificatie van meegezonden ondersteunende bewijsvoering.

Bij e-mail van 29 september 2016 heeft de procesmanager accreditaties van de RvA aan Lab-10 meegedeeld dat Lab-10 gezien de ernst van de situatie vóór 3 oktober 2016 om 9:00 uur de omvanganalyse moest overleggen, inclusief het bewijs van de getroffen herstelmaatregelen en het bewijs dat de betrokkenen en het bevoegd gezag over de consequenties van de geconstateerde problemen zijn geïnformeerd.

Bij e-mail van 30 september 2016 heeft Lab-10 de RvA om verruiming van de begunstigingstermijn verzocht. De RvA heeft de termijn vervolgens verlengd tot 3 oktober 2016, 15:00 uur.

Op 3 oktober 2016 heeft de RvA van Lab-10 een plan van aanpak, met daarin een oorzaak- en omvanganalyse, ontvangen. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 5 oktober 2016 heeft de RvA zich op het standpunt gesteld dat Lab-10 met dit plan van aanpak niet adequaat heeft gereageerd, omdat te beperkt onderzoek naar de omvang van het kwaliteitsprobleem is verricht. Volgens de RvA is de omvanganalyse ten onrechte beperkt tot één inspecteur en inspecties na buitensaneringen, waardoor niet kan worden beoordeeld of de genoemde oorzaak de werkelijke oorzaak van de vastgestelde afwijking is en de herstelmaatregelen en de voorgenomen corrigerende maatregelen afdoende zijn.

Op 12 oktober 2016 heeft Lab-10 een aangepast plan van aanpak bij de RvA ingediend. De RvA heeft na beoordeling van dat plan op 18 oktober 2016 tot opheffing van de schorsing van de accreditatie van Lab-10 besloten.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft overwogen dat Lab-10 met haar verweer dat met het indienen van het plan van aanpak op 3 oktober 2016 aan de door de RvA geëiste maatregelen is voldaan, de vraag aan de orde stelt of het voor Lab-10 duidelijk was waaraan zij op 3 oktober 2016 moest voldoen. In dit verband heeft de

rechtbank overwogen dat uit de uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:41, volgt dat een gegeven last, gezien de daaraan mogelijk verbonden rechtsgevolgen, in dit geval schorsing van de accreditatie, zodanig duidelijk en concreet moet zijn geformuleerd dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over wat gedaan of nagelaten moet worden.

In het e-mailbericht van de RvA van 28 september 2016 zijn de door Lab-10 te nemen maatregelen gekoppeld aan de drie op het NC-formulier vermelde aspecten van de categorie A-afwijking en daarmee aan de op 27 september 2016 door de RvA-deskundige geconstateerde onregelmatigheden op de projectlocatie in Someren. Uit de enkele mededeling in het e-mailbericht, dat delen van deze afwijking ook aan het licht zijn gekomen bij een onderzoek naar aanleiding van een door de RvA ontvangen melding, kon Lab-10 redelijkerwijs niet afleiden dat zij bij de oorzaak- en omvanganalyse ook andere inspecteurs dan de in Someren werkzame inspecteur had moeten betrekken. Ook uit de e-mail van 29 september 2016, waarbij de RvA de begunstigingstermijn heeft verkort en de omvang van de last heeft willen beperken, blijkt niet dat Lab-10 bij haar analyse aandacht had moeten schenken aan andere inspecteurs of andere projecten. Het standpunt van de RvA dat het voor Lab-10 als professionele organisatie duidelijk had moeten zijn wat de inhoud en omvang van de last was, heeft de rechtbank niet gevolgd, omdat het geen recht doet aan voormeld uitgangspunt van de vereiste duidelijkheid en concreetheid van een last. De RvA heeft de accreditatie geschorst, omdat de deskundigheid van de organisatie van Lab-10 en de betrouwbaarheid van de resultaten van haar inspecties niet aantoonbaar waren. Dat standpunt is gebaseerd op de geconstateerde onregelmatigheden en de stelling dat Lab-10 niet tijdig aan de last heeft voldaan. Nu de omvang van de last onvoldoende duidelijk was, kan het standpunt van de RvA dat Lab-10 niet aan de last heeft voldaan omdat zij haar analyse tot één inspecteur heeft beperkt, geen stand houden, aldus de rechtbank. De rechtbank heeft het besluit van 21 februari 2017 vernietigd en zelf in de zaak voorzien door het besluit van 5 oktober 2016 te herroepen.

Hoger beroep RvA

4. De RvA betoogt dat de rechtbank de aan Lab-10 geboden gelegenheid om binnen de daarvoor vastgestelde periode adequate maatregelen te treffen om een schorsing te voorkomen, ten onrechte als een last in het kader van bestuurlijke handhaving als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Awb heeft aangemerkt en daardoor een onjuiste toetsingsmaatstaf heeft toegepast.

4.1. De RvA heeft geen bij of krachtens de wet verleende bevoegdheid tot het opleggen van een last in de zin van hoofdstuk 5 van de Awb. Zij heeft de opdracht tot het treffen van de maatregelen ook niet gegeven wegens een overtreding als bedoeld in artikel 5:1, eerste lid, van de Awb, maar daaraan ten grondslag gelegd dat een afwijking van categorie A, bedoeld in artikel 3 van de Beleidsregel Afwijkingen en Corrigerende maatregelen, is vastgesteld en Lab-10 daarom niet langer aan de vereisten voor accreditatie lijkt te voldoen.

Het betoog slaagt.

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van Lab-10 tegen het besluit van 21 februari 2017 behandelen.

Beroep Lab-10

6. Lab-10 bestrijdt het standpunt van de RvA dat de aan het op 3 oktober 2016 ingediende plan van aanpak ten grondslag gelegde analyse van de omvang van de geconstateerde afwijking ten onrechte is beperkt tot de inspecteur die de als onvoldoende beoordeelde inspectie in Someren heeft uitgevoerd en tot inspecties van saneringen op buitenlocaties. Volgens Lab-10 is bij de analyse gebleken dat de hoofdoorzaak van de geconstateerde afwijking nalatigheid van de betrokken inspecteur als gevolg van persoonlijke omstandigheden is geweest. Daarom zijn korte tijd daarvoor door de inspecteur uitgevoerde inspecties aan herinspectie onderworpen en is de inspecteur op non-actief gesteld.

6.1. Uit de Beleidsregel Afwijkingen en Corrigerende maatregelen, in het bijzonder de artikelen 8, 9 en 14, volgt waarop de van een conformiteitsbeoordelingsinstantie verwachte analyse betrekking moet hebben. De RvA, die moet waken over de kwaliteit van conformiteitsbeoordelingsinstanties, mag strenge eisen stellen aan de naleving van deze artikelen. Lab-10 heeft ervoor gekozen de analyse te beperken tot de door de RvA als onvoldoende beoordeelde inspectie van de projectlocatie in Someren, met name wegens de door de RvA gestelde korte termijn voor het uitvoeren van de analyse. Uit de berichten van de

RvA aan Lab-10 bleek echter duidelijk dat van haar een plan van aanpak werd verwacht met een oorzaak- en omvanganalyse betrekking hebbend op de gehele organisatie en relevante processen. Dat de RvA bij e-mail van 29 september 2016 de begunstigingstermijn heeft aangescherpt, doet daaraan niet af. Voor zover Lab-10 heeft gesteld dat het redelijkerwijs niet mogelijk was om binnen deze termijn een uitgebreide analyse te maken, merkt de Afdeling op dat de RvA op verzoek van Lab-10 haar een ruimere begunstigingstermijn heeft gegeven. Van een verzoek van Lab-10 aan de RvA om vooralsnog te mogen volstaan met een analyse met een beperkte opzet en inhoud en deze op een later moment op onderdelen te mogen aanvullen, is niet gebleken.

De RvA heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat Lab-10 met het plan van aanpak van 3 oktober 2016 niet aannemelijk heeft gemaakt dat de geconstateerde gebreken beperkt waren tot één inspecteur en inspecties van buitensaneringen. Lab-10 had dit moeten onderzoeken. De RvA heeft zich daarom ook terecht op het standpunt gesteld dat Lab-10 met het op 3 oktober 2016 ingediende plan van aanpak de opdracht niet adequaat heeft uitgevoerd, omdat te beperkt onderzoek is uitgevoerd naar de omvang van het kwaliteitsprobleem en daardoor niet kon worden vastgesteld of de getroffen en nog te treffen maatregelen afdoende waren.

Het betoog faalt.

7. Lab-10 betoogt voorts dat zij met het op 12 oktober 2016 ingediende plan van aanpak tijdig aan de opdracht heeft voldaan.

In de e-mail van de teamleider van de RvA van 28 september 2016 is meegedeeld dat Lab-10 het plan van aanpak tot en met 13 oktober 2016 mocht indienen. De procesmanager accreditaties van de RvA heeft in de e-mail van 29 september 2016 deze al korte begunstigingstermijn onterecht en onbevoegd tot 3 oktober 2016 verkort. Deze termijn staat in geen verhouding met de termijn van 20 werkdagen die normaliter wordt geboden om corrigerende maatregelen te treffen. Dat, zoals de RvA stelt, overleg over de verkorting van de termijn heeft plaatsgehad tussen de op grond van artikel 14 van de Beleidsregel Afwijkingen en Corrigerende maatregelen daartoe bevoegde teamleider en de procesmanager accreditaties, blijkt nergens uit, aldus Lab-10.

7.1. Volgens artikel 14, eerste lid, van de Beleidsregel Afwijkingen en Corrigerende maatregelen schorst de RvA in het geval van een categorie A-afwijking direct de accreditatie van de conformiteitsbeoordelingsinstantie, tenzij deze in de gelegenheid wordt gesteld tot het indienen van een analyse van oorzaken en omvang en van een plan van aanpak. Daartoe wordt door de RvA-teamleider op basis van de aard van de afwijking een termijn vastgesteld, die maximaal 20 werkdagen bedraagt.

Voldoende aannemelijk is dat, zoals de RvA heeft verklaard, in overleg met de teamleider is gekomen tot de bij de e-mail van 29 september 2016 aan Lab-10 meegedeelde verkorting van de termijn.

Indien bij Lab-10 twijfel bestond onder wiens verantwoordelijkheid tot verkorting van de termijn was besloten, had zij zich tot de RvA kunnen wenden. Van enige twijfel daarover bij Lab-10 is overigens niet gebleken, reeds omdat zij binnen de bij de e-mail van 29 september 2016 gestelde termijn een plan van aanpak bij de RvA heeft ingediend.

De RvA heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de verkorte termijn in redelijkheid kon worden gesteld, gezien de ernst van de geconstateerde afwijking, met ernstige risico's voor de volksgezondheid, en gelet op de omstandigheid dat bij onderzoek naar een andere melding eveneens van aspecten van deze afwijking was gebleken, waardoor zorg was gerezen dat het geen incident betrof. Nu Lab-10 binnen deze termijn geen adequate analyse van de omvang van het aan de afwijking ten grondslag liggende kwaliteitsprobleem heeft overgelegd, is de RvA gelet op voormelde risico's terecht tot schorsing van de accreditatie van Lab-10 overgegaan.

Het betoog faalt.

8. Het beroep is ongegrond.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 7 december 2017 in zaak nr. 17/1056;

III. verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. H. Bolt en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.C.J. de Wilde, griffier.

w.g. Bijloos w.g. De Wilde

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 februari 2019

598.

Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93

Artikel 5

[-]

4. Wanneer de nationale accreditatie-instantie vaststelt dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie waaraan zij een accreditatiecertificaat heeft verleend, niet meer bekwaam is om een specifieke conformiteitsbeoordelingsactiviteit uit te voeren of in ernstige mate in gebreke blijft, treft de nationale accreditatie-instantie binnen een redelijke termijn alle passende maatregelen om het accreditatiecertificaat van de conformiteitsbeoordelingsinstantie te beperken, op te schorten of in te trekken.

[-].

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:1

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

[-].

Artikel 5:2

1. In deze wet wordt verstaan onder:

a. bestuurlijke sanctie: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak;

[-].

Artikel 5:4

1. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend.

2. Een bestuurlijke sanctie wordt slechts opgelegd indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven.

Beleidsregel Afwijkingen en Corrigerende maatregelen

Artikel 3

Een situatie die niet in overeenstemming is met de vereisten, wordt als afwijking (aangeduid met NC van non-conformiteit) bestempeld.

De RvA kent drie categorieën afwijkingen:

Categorie A: Een situatie die door het RvA-beoordelingsteam als een afwijking tegen een accreditatievereiste wordt beschouwd en die volgens het RvA-beoordelingsteam kan leiden, leidt of heeft geleid:

- tot onjuiste of onbetrouwbare (niet aantoonbaar juiste) resultaten van de conformiteitsbeoordeling, of
- tot het ten onrechte gebruiken van het RvA-accreditatiemerk of het op andere wijze onterecht claimen van RvA-accreditatie, of
- tot een concrete bedreiging voor de gezondheid of veiligheid van personen of voor het milieu.

[-].

Artikel 7

De periode voor corrigerende maatregelen en de gevolgen voor het accreditatieproces, indien de afwijkingen niet op tijd zijn opgeheven, worden in de volgende artikelen beschreven voor de verschillende soorten beoordelingen. De periode vangt aan op het moment van het NC-rapport, zoals bedoeld in Artikel 6.

[-].

Artikel 8

De RvA past het kwaliteitsmanagementprincipe toe dat de corrigerende maatregel de grondoorzaak van een afwijking moet elimineren zodat herhaling wordt voorkomen. Een analyse van de grondoorzaak en een analyse van de omvang van een kwaliteitsprobleem dat ten grondslag ligt aan de NC zijn hierbij noodzakelijk. Onder omvang wordt verstaan dat de CBI analyseert waar binnen de organisatie of binnen het systeem het kwaliteitsprobleem dat het RvA beoordelingsteam heeft gesignaleerd verder nog voorkomt. Ook zal daarbij indien van toepassing de periode worden bepaald waarin zich het probleem heeft gemanifesteerd.

De analyses van oorzaak en omvang zal ook de impact van de kwaliteitsproblemen op eerder uitgevoerd werk inzichtelijk moeten maken en de noodzaak en mogelijkheid tot het herstellen van eerder uitgevoerd werk duidelijk moeten maken.

Artikel 9

De RvA zal een afwijking sluiten als de CBI aangetoond heeft dat de maatregelen passend zijn. Onder passend wordt verstaan dat de CBI:

1. een analyse uitgevoerd heeft waaruit de grondoorzaak en de omvang van de afwijking blijkt;
2. waar nodig per direct activiteiten heeft gestaakt zolang de resultaten als gevolg van de geconstateerde kwaliteitsproblemen mogelijk als onjuist of onbetrouwbaar moeten worden aangemerkt;
3. op basis van de omvanganalyse acties heeft genomen waarmee geleverde resultaten (rapporten, certificaten en dergelijke) die niet aan de eisen voldoen zijn hersteld of herroepen en waar nodig betrokkenen zijn geïnformeerd over de consequenties van de geconstateerde problemen;
4. op basis van de oorzaakanalyse acties heeft genomen gericht op het elimineren van de grondoorzaak;
5. de effectiviteit van deze acties door een eigen beoordeling (bijvoorbeeld door een interne audit die gericht is op de betreffende problemen) heeft vastgesteld.
6. objectief bewijs heeft aangeleverd, op basis waarvan de RvA-beoordelaar de uitvoering van bovenstaande acties kan bevestigen.

Artikel 14

In het geval van een categorie A-afwijking is de procedure als volgt:

1. De RvA zal de accreditatie van de CBI direct schorsen, tenzij de RvA, binnen een termijn die de RvA-teamleider zal vaststellen op basis van de aard van de afwijking en die maximaal 20 werkdagen zal bedragen, het volgende van de CBI heeft ontvangen:
 - a. een adequate analyse van oorzaken en omvang zoals bedoeld in Artikel 8.
 - b. de bevestiging van het direct staken van de activiteiten zolang de resultaten als gevolg van de geconstateerde kwaliteitsproblemen mogelijk als onjuist of onbetrouwbaar moeten worden aangemerkt.
 - c. een plan van aanpak voor uitvoering van de acties 3 tot en met 6 zoals bedoeld in Artikel 9.

[-]

5. Indien de conclusie van het RvA-beoordelingsteam is dat de maatregelen niet passend zijn (zoals toegelicht in Artikel 9), zal het team adviseren tot het initiëren van de schorsingsprocedure.

Beleidsregel Accreditatie

Artikel 34

1. In geval van handelingen van een geaccrediteerde CBI die in strijd zijn met de accreditatievereisten kan de RvA de volgende maatregelen nemen:

a. schorsing (geheel of gedeeltelijk) van de accreditatie (zie hoofdstuk 10),

[-].

Artikel 35

[-]

2. Als reden voor een gehele of gedeeltelijke schorsing van de accreditatie geldt:

[-];

b. het niet binnen het van toepassing zijnde tijdsbestek, zoals vermeld in RvA-BR004, aantoonbaar implementeren van adequate corrigerende en correctieve maatregelen naar aanleiding van een beoordeling;

[-]

d. andere omstandigheden die voor het bestuur van de RvA redenen zijn de deskundigheid of onpartijdigheid van de CBI of de betrouwbaarheid van haar resultaten ter discussie te stellen.

[-].

Artikel 36

1. Het bestuur van de RvA kan, alvorens tot gehele of gedeeltelijke schorsing van de accreditatie te besluiten, de CBI in de gelegenheid stellen binnen een vast te stellen periode, van ten hoogste vier weken, adequate maatregelen te treffen.

2. In het geval de gelegenheid bedoeld in lid 1 is gegeven zal het bestuur van de RvA een besluit over gehele of gedeeltelijke schorsing van de accreditatie nemen nadat de door de CBI getroffen maatregelen door de RvA zijn beoordeeld.